



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA 14ª VARA FEDERAL DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

Processo nº 1005825-58.2019.4.01.3400

Autor: Associação Brasileira dos Concessionários BMW e outros

Réu: IBAMA

O INSTITUTO BRASIEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, autarquia federal, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, neste ato representada pela Procuradoria Regional Federal da 1ª Região, vem, mui respeitosamente, a presença de Vossa Excelência, por seu Procurador Federal *ex lege*, *in fine* assinado, inconformado com a r. sentença prolatada nestes autos, interpor o presente

RECURSO DE APELAÇÃO

com fundamento nos artigos 1.009 e seguintes do Código de Processo Civil, nos termos das razões anexas.

Nestes termos,
Pede deferimento,

Brasília, 04 de abril de 2020.

JOÃO LUIZ FRANÇA BARRETO
Procurador Federal



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

RAZÕES DO RECURSO DE APELAÇÃO

Egrégio Tribunal,

Colenda Turma Julgadora,

Ilustres Desembargadores.

DOS FATOS

Trata-se de ação ordinária movida por diversas Associações de Concessionária de Veículos (Associação Brasileira dos Concessionários BMW e outros) em face do IBAMA, objetivando:

- a) a declaração de inexistência jurídica que obrigue as pessoas jurídicas revendedoras de veículos vinculadas às autoras a recolher TCFA em favor do IBAMA, condenando-se este a abster-se de exigí-la das beneficiárias da presente ação coletiva; subsidiariamente,
- b) a declaração do direito das pessoas jurídicas vinculadas às autoras ao recolhimento da TCFA em montantes calculados em conformidade com o "baixo" potencial poluidor de suas atividades e, ainda, considerando exclusivamente as receitas específicas das atividades de venda/troca de óleos lubrificantes/hidráulicos, condenando-se o IBAMA a abster-se de exigir das empresas beneficiárias da presente ação, quaisquer diferenças apuradas em desacordo com esses critérios.

Aduzem que a exigência da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, instituída pela Lei nº 10.865/00, em face das revendedoras de veículos é ilegítima, por não atender aos critérios de validade a que se sujeita a espécie tributária. Informam que **a exigência da exação viola**: a) **o conceito de taxa** (uma vez que a autarquia não exerce a fiscalização na hipótese aventada); b) **a legalidade** (uma vez que exigência da TCFA é amparada em equiparação indevida



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

da venda/troca de óleo realizadas pelas revendedoras de veículos àquelas atividades típicas de depósitos de produtos químicos/perigosos e distribuidoras de combustíveis. Isso equivale à criação de nova hipótese de incidência para a taxa, mediante simples interpretação do IBAMA e sem respaldo na referida lei, o que a torna ilegal); c) **a isonomia e a proporcionalidade** (uma vez que trata igualmente contribuintes que exercem atividades distintas; e o cálculo da exação se dá em função de alto risco, em vez de baixo risco, porquanto a atividade de venda/troca de óleo seria realizada de forma residual/secundária pelas concessórias de veículos).

Acrescentam que o IBAMA não teria competência para fiscalizar as revendedoras de veículos, haja vista que a fiscalização deveria ser feita pelo órgão ambiental local (Municípios). Reforçam que a equiparação feita pela autarquia de que a venda/troca de óleo estaria descrita no item 18, do Anexo VIII, da Lei 6.938/81 é ilegal. Alegam que o IBAMA já reconheceu que o serviço de troca de óleo lubrificante/hidráulico não se enquadraria no item 18 do Anexo VIII da Lei 6.938/81 (IN/IBAMA nº 51/14 e Ofício nº 154/2018/DIQUA-IBAMA), contudo a autarquia insiste na equiparação (depósito e comércio de produtos químicos/perigosos e combustíveis) para exigir a taxa. Dizem que a conduta do IBAMA viola a lei, visto que cria nova hipótese de incidência para a TCFA. Finalizam dizendo que há desproporcionalidade na base de cálculo da TCFA em razão do faturamento bruto das concessionárias, devendo-se levar em conta tão somente o faturamento que decorram predominantemente das atividades descritas no Anexo VIII, da Lei 6.938/81.

O MM. Juízo **acolheu** o pedido autoral para declarar a inexistência de relação jurídica que obrigue as pessoas jurídicas revendedoras de veículos vinculadas às autoras a recolher a TCFA em favor do réu, bem como para determinar ao réu que se abstenha de exigí-la das beneficiárias dessa ação.

Em que pesem a fundamentação expendida na sentença, esta ilustre decisão não merece ser confirmada em segunda instância, como se passa a demonstrar em seguida.

DA EXPOSIÇÃO FÁTICA

Por meio da Informação Técnica nº 33/2019-COAVI/CGQUA/DIQUA, complementada pela Informação Técnica nº 2/2019-CGQUA/DIQUA, a Coordenação de Avaliação e Instrumentos de Qualidade Ambiental do IBAMA, forneceu os subsídios técnicos sobre a presente demanda.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

A peça inicial relaciona questionamentos de ordem tributária. Como suporte às alegações, foram colacionados: i) *Parecer*, de Édis Milaré, Advogado, sobre a "inexigibilidade de registro no CTF/APP da atividade de revenda de veículos automotores ou de venda/troca de óleo lubrificante (ou hidráulico)"; e ii) *Lauda Técnico*, de João Roberto Rodrigues, Engenheiro Sanitarista, sobre "o potencial poluidor da atividade de venda/troca de óleo lubrificante (ou hidráulico)". Desses documentos, os Autores fazem transcrição literal dos trechos tidos como relevantes à luz do que se pleiteia em Juízo.

Desde início, pode-se afirmar que *é obrigada à inscrição no CTF/APP*, declarando a atividade cód. 18 – 80, a pessoa jurídica que exerça atividade, em caráter permanente ou eventual, de depósito rotativo para fins de coleta de óleo lubrificante usado ou contaminado, controlado pela Resolução CONAMA nº 362, de 2005, em estabelecimento obrigado a autorização ou licenciamento ambiental pelo órgão competente (*vide* FTE 18 – 80 e suas "Referências normativas"; SEI/IBAMA1590465).

Na perspectiva do controle ambiental e do CTF/APP, o processo judicial que se apresenta tem por objeto o *armazenamento de óleo lubrificante usado ou contaminado – OLUC em revendedores de óleos lubrificantes*.

Os fundamentos técnico-normativos do controle ambiental que se impõe ao *OLUC* e que constitui regular exercício do poder de polícia ambiental do Ibama, engloba os seguintes aspectos:

- i) sua competência para normatização ambiental (base e referência de controle), em observância da legislação ambiental vigente;
- ii) sua competência para regulamentar e administrar sistemas de controle (a exemplo do CTF/APP); e
- iii) em decorrência das regras ambientais pré-estabelecidas, o poder sancionador administrativo resultante de apuração de eventual cometimento de infrações ambientais, ou seja, a competência comum de fiscalização a que se refere o art. 17 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 (*vide Orientação Jurídica Normativa nº 49/2013/PFE/IBAMA*).

Registre-se que, *no âmbito da União*, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP é partícipe de macroprocesso de controle ambiental de *OLUC*, que se descreverá a seguir. Além disso, a contenda judicial envolve não só o Ibama, mas os Órgãos Ambientais, municipais, distrital e estaduais, integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, dada a representação nacional dos Autores.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

2.b) ESCOPO DO CONTROLE AMBIENTAL DE ATIVIDADE POTENCIALMENTE POLUIDORA

Questão primordial para enquadramento de pessoas físicas e jurídicas no CTF/APP é a identificação do escopo do controle de atividade potencialmente poluidora (o que se controla), conforme normativa federal ou de abrangência nacional.

Nos termos da Resolução CONAMA nº 362, de 23 de junho de 2005:

- o *OLUC* é resíduo perigoso tóxico, por classificação da ABNT NBR-10004:2004 (Resíduos Sólidos – Classificação);
- a combustão de *OLUC* gera gases residuais nocivos ao meio ambiente e à saúde pública, restando ser inadequada qualquer destinação final desses óleos por meio de incineração; e
- o descarte de *OLUC* no solo ou cursos d'água gera graves danos ambientais.

Periculosidade do óleo lubrificante usado ou contaminado – OLUC

À semelhança de outros produtos industriais, ao término do ciclo produção-consumo de lubrificantes, tem-se a geração de resíduos conhecidos por Óleos Lubrificantes Usados ou Contaminados – OLUC. Esses resíduos formados encerram alto grau de toxicidade à saúde humana e ao meio ambiente.

O OLUC é considerado um resíduo perigoso pela classificação da Norma ABNT NBR-10.004:2004, por apresentar ácidos orgânicos, Hidrocarbonetos Aromáticos Polinucleares (HPAs) e dioxinas, além de metais pesados como cádmio, níquel, chumbo, mercúrio, cromo e cobre, todos potencialmente carcinogênicos:

Quadro 1 - Classificação do OLUC pela ABNT NBR 10.004:2004

Código de identificação	Resíduo perigoso	Constituinte Perigoso	Características de periculosidade
F130	Óleo lubrificante usado ou contaminado	Não aplicável	Tóxico



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

O descarte de OLUC direto no meio ambiente, ou mesmo a queima como combustível em fornos de cerâmicas ou para produção de calcário, por exemplo, são altamente danosos em razão da formação de contaminantes organoclorados e da alta emissão de partículas características.

Estatísticas comprovam que a combustão de 20 litros de óleo usado libera para o ar, aproximadamente, 20 g de metais pesados altamente nocivos ao meio ambiente e para a saúde humana. Se descartado diretamente no solo, além de impactar este compartimento ambiental, pode ser carregado para o lençol freático e, daí, para os aquíferos, causando o comprometimento destes recursos.

Quando coletados e corretamente encaminhados à reciclagem, através do processo de rerrefino (Resolução CONAMA nº 362/05, art. 3º), os OLUC representam um recurso mineral bastante valioso, pois possibilitam a geração de importante parcela de óleos básicos, destinados à formulação de lubrificantes acabados essenciais para a operação de maquinário dos diversos segmentos industriais, como, operações de corte, estampagem, fabricação de borrachas, metalurgia etc.

Como se dá a geração de OLUC?

Os óleos lubrificantes podem ser de origem animal ou vegetal (óleos graxos), derivados de petróleo (óleos minerais) ou produzidos em laboratório (óleos sintéticos), ocorrendo ainda a fabricação de óleos compostos constituídos pela mistura de dois ou mais tipos (por exemplo, óleos minerais-sintéticos).

As principais características dos óleos lubrificantes são a viscosidade e a densidade. A viscosidade dos lubrificantes não é constante, variando com a temperatura. Quando a temperatura aumenta, a viscosidade diminui e o óleo escoar com mais facilidade, e vice-versa.

O índice de viscosidade serve para medir a variação da viscosidade com a temperatura. A densidade indica o peso de uma certa quantidade de óleo a uma certa temperatura e é importante para indicar se houve contaminação ou deterioração de um lubrificante.

O óleo lubrificante mineral representa cerca de 2% dos derivados do petróleo, e é um dos poucos que não são totalmente consumidos durante o seu uso. O uso automotivo representa 60% do consumo nacional, principalmente em motores a diesel.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

Também são usados na indústria em sistemas hidráulicos, motores estacionários, turbinas e ferramentas de corte. É composto de óleos básicos (hidrocarbonetos saturados e aromáticos) que são produzidos a partir de petróleos especiais e aditivos de forma a conferir as propriedades necessárias para seu uso como lubrificantes.

Durante o seu uso na lubrificação dos equipamentos, a degradação termoxidativa do óleo e o acúmulo de contaminantes torna necessária a sua substituição periódica. Além disso, parte do óleo é queimado no próprio motor, devendo ser repostado. No processo de substituição do lubrificante, este é drenado para um tanque de acúmulo, para posterior recolhimento.

Ao término de sua vida útil, os óleos lubrificantes usados contêm produtos resultantes da deterioração parcial dos óleos em uso, tais como compostos oxigenados (ácidos orgânicos e cetonas), compostos aromáticos polinucleares de viscosidade elevada, resinas e lacas.

Além dos produtos de degradação do óleo básico, estão presentes no OLUC os aditivos que foram adicionados ao básico no processo de formulação de lubrificantes e ainda não foram consumidos, metais de desgaste dos motores e das máquinas lubrificadas (chumbo, cromo, bário e cádmio) e contaminantes diversos, como água, combustível não queimado, poeira e outras impurezas.

Macroprocesso de controle ambiental do OLUC

A preocupação ambiental com a coleta e destinação ambientalmente adequada do OLUC foi implementada em 1993, pela Resolução CONAMA nº 009, que estabelecia definições e tornava obrigatório o recolhimento e destinação adequada de todo o óleo lubrificante usado ou contaminado. Versava o art. 2º daquela Resolução:

Resolução CONAMA nº 009/1993:

Art. 2º Todo o óleo lubrificante usado ou contaminado será, obrigatoriamente, recolhido e terá uma destinação adequada, de forma a não afetar negativamente o meio ambiente

A Resolução CONAMA nº 009/1993 foi revogada pela Resolução CONAMA nº 362, de 2005, que estabeleceu a logística reversa dos lubrificantes



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

pós-consumo, atribuindo responsabilidades entre diferentes atores da cadeia de produção, consumo e geração de OLUC.

Para que o Poder Público verifique, de forma global, a concretização da proteção ambiental diante dos riscos tóxicos e degradantes do *OLUC*, produtores e importadores são obrigados a evidenciar o cumprimento de metas de destinação final por rerrefino.

Resolução CONAMA nº 362/2005:

Art. 7º Os produtores e importadores são obrigados a coletar todo óleo disponível ou garantir o custeio de toda a coleta de óleo lubrificante usado ou contaminado efetivamente realizada, na proporção do óleo que colocarem no mercado conforme metas progressivas intermediárias e finais a serem estabelecidas pelos Ministérios de Meio Ambiente e de Minas e Energia em ato normativo conjunto, mesmo que superado o percentual mínimo fixado.

Esse macroprocesso de controle da Resolução CONAMA nº 362, de 2005, tem por objetivo a não degradação de recursos ambientais que se origine de qualquer disposição do *OLUC* no meio ambiente. Aqui, há atuação da ANP, em controle compartilhado do *OLUC* na esfera federal:

Resolução ANP nº 17/2009:

Art. 13. O importador de óleo lubrificante acabado fica obrigado a coletar ou a garantir a coleta de óleo lubrificante usado ou contaminado na proporção que comercializar desse produto, bem como destinar o óleo lubrificante usado ou contaminado para o rerrefino ou qualquer outra utilização licenciada pelo órgão ambiental competente, conforme o § 3º, art. 3º, da Resolução CONAMA nº 362, de 23 de junho de 2005, ou outra que venha a substituí-la.

[...]

§ 2º O percentual mínimo de óleo lubrificante usado ou contaminado a ser coletado deve observar a Portaria Interministerial do Ministério de Minas e Energia e do Ministério de Meio Ambiente nº 464, de 29 de agosto de 2007, ou outra que venha a substituí-la.

§ 3º Para fins de comprovação de coleta e correta destinação do óleo lubrificante usado ou contaminado coletado, o importador deverá exigir do coletor contratado os certificados de recebimento de óleo lubrificante usado ou contaminado emitidos pelo rerrefinador.

Resolução ANP nº 18/2009:

Art. 23. O produtor de óleo lubrificante acabado fica obrigado a coletar ou a garantir a coleta de óleo lubrificante usado ou contaminado na proporção do volume total de óleo lubrificante acabado que comercializar, assim como destiná-lo para



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

rerrefino ou qualquer outra utilização licenciada por órgão ambiental competente, conforme art. 3º da Resolução CONAMA nº 362, de 23 de junho de 2005, ou legislação que venha a substituí-la.

[...]

§ 2º O percentual mínimo de óleo lubrificante usado ou contaminado a ser coletado está determinado na Portaria Interministerial do Ministério de Minas e Energia e do Ministério de Meio Ambiente nº 464, de 29 de agosto de 2007, ou outra que venha a substituí-la.

§ 3º Para fins de comprovação de coleta e correta destinação do óleo lubrificante usado ou contaminado coletado, o produtor deverá exigir do coletor contratado os certificados de recebimento de óleo lubrificante usado ou contaminado emitidos pelo rerrefinador.

Pelo controle ambiental do macroprocesso, os quantitativos de óleo lubrificante na *origem da cadeia* (por importação ou fabricação nacional) devem ter correspondência progressiva com o quantitativo de *OLUC* rerrefinado, que é a sua destinação final obrigatória (para as metas vigentes, *vide* Portaria Interministerial MMA/MME nº 100, de 8 de abril de 2016).

E para validação do controle e garantia de efetividade da logística reversa, todos os agentes envolvidos operam certificados de origem ou de destinação de *OLUC*.

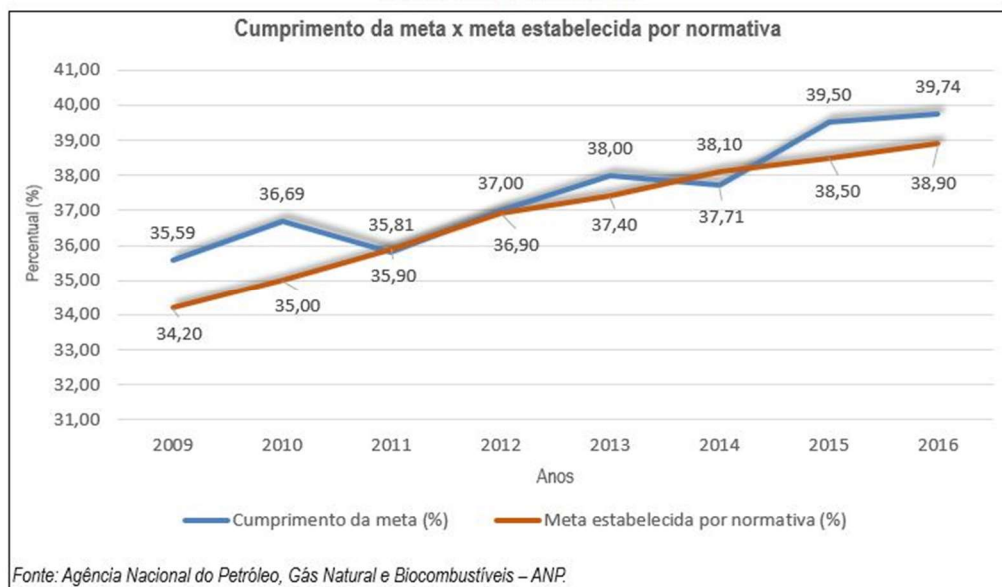
A Resolução CONAMA nº 362/05 estabeleceu ainda, em seu art. 9º, a obrigatoriedade do Ministério do Meio Ambiente apresentar anualmente, o percentual mínimo de coleta de óleo lubrificante usado ou contaminado. Cabe ao IBAMA, ainda, apresentar relatório sobre os resultados da implementação da Resolução.

Os relatórios vêm sendo sistematicamente apresentados nas reuniões ordinárias da Plenária do CONAMA, e podem ser acessados na página oficial do Ministério do Meio Ambiente. A Figura 1 registra a série histórica de 2009 a 2016, comparando o percentual das metas estabelecidas, com o respectivo percentual cumprido.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

Figura 1 - Cumprimento da meta



A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, Órgão Regulador da Indústria do Petróleo, considera a coleta de OLUK como de interesse da coletividade (Resolução ANP 20/2009, art. 1º, par. único).

A reintrodução do óleo lubrificante usado, em novo ciclo de vida do produto, gera matéria prima para o processo produtivo de óleos lubrificantes novos, razão pela qual o rerrefino foi declarado pela ANP, de utilidade pública (Resolução ANP 19/2009, art. 1º, par. único).

A coleta e o rerrefino dos óleos lubrificantes pós-consumo estão implantados e consolidados no País, estando o setor de reciclagem estabelecido e em condições de processar mais de 520 milhões de litros/ano de OLUK. A logística reversa do OLUK é considerada um modelo exitoso, servindo de exemplo aos demais produtos pós-consumo sujeitos a logística reversa, conforme Art. 33 da Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.

Microprocessos de controle ambiental do OLUK

Concomitantemente à definição e à verificação do cumprimento de metas de destinação de OLUK por rerrefino, a Resolução CONAMA nº 362, de 2015, estabelece processos de controle específicos dos agentes envolvidos e, entre eles, do revendedor de óleo lubrificante.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

Esse **revendedor**, por sua vez, **corresponde a um amplo espectro de estabelecimentos comerciais** para fins de aplicação do ato normativo:

Resolução CONAMA nº 362/2015:

Art. 2º Para efeito desta Resolução serão adotadas as seguintes definições:

[...]

XV - revendedor: pessoa jurídica que comercializa óleo lubrificante acabado no atacado e no varejo tais como: postos de serviço, oficinas, supermercados, lojas de autopeças, atacadistas, etc; e

Contudo, a caracterização de pessoa jurídica destinatária da norma, por segmento de atuação no mercado, não representa o escopo de controle ambiental.

Pois, não há de fato controle dos processos *de comércio*, que não são significativos, segundo a normatização ambiental vigente.

São exemplos de processos do comércio: controle de estoque, seleção de fornecedores, orçamentação, processamento de pedidos, emissão de documentos fiscais, controle de entregas, cancelamento de pedidos, atendimento, vendas, gerenciamento, controle contábil, apuração de resultados econômicos e financeiros, entre outros.

Dessa forma, o normativo do CONAMA referente à revenda de óleos lubrificantes e à destinação do *OLUC* não especifica, *nem cria exceções ao controle ambiental por critério de segmento de mercado ou finalidade da revenda*, seja como atividade principal ou secundária, pois não é o *comércio* a atividade sob controle.

Por isso, o dispositivo em comento da Resolução CONAMA nº 362, de 2005, traz uma relação exemplificativa de revendedor de óleo lubrificante, em vez de rol exaustivo.

Também, *não existe controle da troca de óleo em si*. O ato normativo não estabelece regras de *como* o óleo deve ser substituído, a exemplo de técnicas manuais ou mecânicas, especificação de equipamentos ou de utensílios de retirada de *OLUC*, que podem ser comuns a qualquer tipo de óleo.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

Diversamente, o que tem previsão de controle ambiental, por meio de licenciamento, são as instalações físicas do revendedor de óleo lubrificante que recolha *OLUC*:

Resolução CONAMA nº 362/2015:

Art. 2º Para efeito desta Resolução serão adotadas as seguintes definições:

[...]

XII - recolhimento: é a retirada e armazenamento adequado do óleo usado ou contaminado do equipamento que o utilizou até o momento da sua coleta, efetuada pelo revendedor ou pelo próprio gerador;

[...]

Art. 17. São obrigações do revendedor:

[...]

II - dispor de instalações adequadas devidamente licenciadas pelo órgão ambiental competente para a substituição do óleo usado ou contaminado e seu recolhimento **de forma segura, em lugar acessível à coleta, utilizando recipientes propícios e resistentes a vazamentos, de modo a não contaminar o meio ambiente;**

III - adotar as medidas necessárias para **evitar que o óleo lubrificante usado ou contaminado venha a ser misturado com produtos químicos, combustíveis, solventes, água e outras substâncias**, evitando a inviabilização da reciclagem;

[...]

VII - **manter cópia do licenciamento fornecido pelo órgão ambiental competente** para venda de óleo acabado, quando aplicável, e **do recolhimento de óleo usado ou contaminado** em local visível ao consumidor. (original sem grifos)

Portanto, os revendedores de óleo lubrificante que executam o recolhimento de *OLUC* são sujeitos a controle ambiental em razão de dois motivos:

i) garantia de destinação final adequada por rerrefino, integrados ao macroprocesso de controle; e

ii) *acumulação de OLUC retirado, para fins de viabilidade de logística reversa, o que implica em existência de local físico adequado ao armazenamento temporário, sujeito a licenciamento ambiental.*

Isto porque sob a ótica da de logística reversa de resíduos, o armazenamento caracteriza-se, também, como operação de beneficiamento por



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

acumulação, para ganho de escala e, em decorrência, diminuição de custos de coleta e transporte de *OLUC*.

Pois, o controle ambiental não poderia existir à revelia do funcionamento concreto e real do fluxo de materiais e produtos nas cadeias produtivas, em que a diminuição da quantidade de operações de transporte corresponde a um aumento de operações de armazenagem, e vice-versa.

Sendo, via de regra, os custos de transportes superiores àqueles de armazenagem, as esperas para ganho de escala são essenciais à viabilidade econômica da logística reversa de resíduos (de baixo valor econômico), contudo aumentando o impacto ambiental que for associado à armazenagem, como no caso do depósito logístico de OLUC em revendedores.

EXIGIBILIDADE DO CONTROLE AMBIENTAL

Pelo exposto, as obrigações do revendedor quanto à destinação ambientalmente adequada do *OLUC* não se confundem com obrigações referentes ao controle do respectivo armazenamento temporário.

De um lado, o revendedor atua sob responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, seja por força do art. 5º da Resolução CONAMA nº 362, de 2005, seja por disposição legal da Política Nacional de Resíduos Sólidos, ou de sua regulamentação, o Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010:

Resolução CONAMA nº 362, de 2005:

Art. 5º O produtor, o importador e o **revendedor de óleo lubrificante acabado**, bem como o gerador de óleo lubrificante usado, são responsáveis pelo recolhimento do óleo lubrificante usado ou contaminado, nos limites das atribuições previstas nesta Resolução. (original sem grifos)

Lei nº 12.305/2010:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de **ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos**, ou outra destinação final ambientalmente adequada;

[...]



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e **comerciantes**, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei;

[...]

Art. 33. **São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa**, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e **comerciantes de:**

[...]

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; (original sem grifos)

Decreto nº 7.404/2010:

Art. 5º **Os** fabricantes, importadores, distribuidores, **comerciantes**, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos **são responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos.**

Parágrafo único. A responsabilidade compartilhada será implementada de forma individualizada e encadeada.

Art. 18. **Os** fabricantes, importadores, distribuidores e **comerciantes dos produtos referidos nos** incisos II, III, V e VI do art. 33 da Lei nº 12.305, de 2010, bem como dos produtos e embalagens referidos nos incisos I e **IV e no § 1º do art. 33 daquela Lei**, deverão estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante o retorno dos produtos e embalagens após o uso pelo consumidor.

[...]

§ 2º **Para o cumprimento do disposto no caput**, os fabricantes, importadores, distribuidores e **comerciantes ficam responsáveis pela realização da logística reversa no limite da proporção dos produtos que colocarem no mercado interno, conforme metas progressivas, intermediárias e finais, estabelecidas no instrumento que determinar a implementação da logística reversa.** (original sem grifos)

E, ao se mirar adiante, para o alcance ideal da meta de 100% de *OLUC* destinado de forma ambientalmente adequado, justificam-se as obrigações estipuladas a todos os revendedores de *OLUC*, que visam garantir a rastreabilidade na cadeia de logística reversa:

Resolução CONAMA nº 362/2005:



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

Art. 17. São obrigações do revendedor:

[...]

IV - **alienar** os óleos lubrificantes usados ou contaminados exclusivamente ao coletor, **exigindo**:

a) a apresentação pelo coletor das autorizações emitidas pelo órgão ambiental competente e pelo órgão regulador da indústria do petróleo para a atividade de coleta;

b) a **emissão do respectivo certificado de coleta**.

V - **manter** para fins de fiscalização, os **documentos comprobatórios de compra de óleo lubrificante acabado e os Certificados de Coleta de óleo lubrificante usado ou contaminado**, pelo prazo de cinco anos; (original sem grifos)

Por outro lado, o *OLUC* é resíduo perigoso Classe I, cuja coleta não é de responsabilidade do Poder Público, em razão do que poderá haver obrigação de elaboração de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, quando o licenciamento ambiental do estabelecimento comercial assim o determinar:

Lei nº 12.305/2010:

Art. 24. O plano de gerenciamento de resíduos sólidos é **parte integrante do processo de licenciamento ambiental** do empreendimento ou atividade pelo órgão competente do Sisnama.

§ 1º Nos empreendimentos e atividades **não sujeitos a licenciamento ambiental**, a aprovação do plano de gerenciamento de resíduos sólidos cabe à autoridade municipal competente. (original sem grifos)

Isso se dá em conformidade com a Política Nacional do Meio Ambiente: o armazenamento de resíduos perigosos é atividade sujeita a licenciamento ambiental, por força do art. 10 da Lei 9.638, de 1981, e da Resolução CONAMA nº 237, de 1997.

Avaliação do impacto ambiental

Vê-se que, tanto pela Política Nacional do Meio Ambiente, como pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, a avaliação de impacto ambiental no processo de licenciamento tem papel determinante na exigibilidade do controle ambiental.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

O *microprocesso* de acumulação logística do *OLUC* em cada revendedor de óleo lubrificante estará adstrito à avaliação de impacto ambiental. Pois, a acumulação do *OLUC* ocorrerá de forma variável e com impactos diversos: insignificantes **ou** exigentes de medidas de controle.

Por comparação, enquanto que a Resolução CONAMA nº 273, de 29 de novembro de 2000, entendeu por fixar critério específico de inexigibilidade de licenciamento ambiental (tanques aéreos de combustíveis, com capacidade de até 15m³), a Resolução CONAMA nº 362, de 2005, não estabeleceu de antemão parâmetros ou limites a serem observados no licenciamento ambiental, deixando aos órgãos ambientais licenciadores a definição critérios em relação ao armazenamento temporário de *OLUC*.

Decerto, a estocagem de combustíveis em tanques (aéreos ou enterrados) e os empreendimentos que os contenham (como Postos Revendedores ou Postos de Abastecimento), são sujeitos a dezenas de padronizações técnicas que, em caráter preliminar, permitem indicar uma linha de corte predeterminada para fins de licenciamento ambiental, independentemente do empreendimento licenciado.

Não é a situação de oficinas mecânicas, concessionárias de veículos, centros automotivos ou de outros estabelecimentos de serviços de manutenção que exerçam atividade de recolhimento de *OLUC*.

Nesses casos, os órgãos ambientais licenciadores poderão estabelecer critérios de exigibilidade do licenciamento, como por exemplo: a localização do estabelecimento; características de solo e do lençol freático; rotatividade e capacidade volumétrica de armazenamento do *OLUC*; níveis técnicos de armazenamento e de embalagens para resíduos de óleos, conforme ABNT NBR 12235:1992 (Armazenamento de resíduos sólidos perigosos – Procedimento).

São os termos da Resolução CONAMA matriz do licenciamento ambiental:

Resolução CONAMA nº 237/1997:

Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

[...]

§ 2º – Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade. (original sem grifos)

Dessa forma, é *alto* o potencial poluidor de um depósito logístico de *OLUC* que, na dimensão do impacto local, possa contaminar o curso d'água abastecedor de um Município.

De forma idêntica, é *alto* o potencial poluidor de uma plataforma de exploração de petróleo, sujeita a vazamentos de óleo em águas marinhas (em evento de não conformidade operacional), que implicam em: instabilidade de contenção, insolubilidade do óleo, uso de dispersantes químicos (que também são poluentes), degradação imediata de fauna marinha ou perda de balneabilidade de praias.

Oportuno registrar, então: o *Parecer* e o *Laudo Técnico* que subsidiam o pleito judicial elidem, nas respectivas análises, o que preceituam tanto a Lei Complementar nº 140, de 2011, como a Resolução CONAMA nº 237, de 1997, ao tornar iguais, duas coisas distintas: potencial poluidor no regime de competência do licenciamento ambiental e a *progressividade de tributo* (matriz do potencial poluidor por porte econômico), essa na forma do ANEXO IX da Lei nº 6.938, de 1981.

Lê-se na Petição Inicial:

Ainda que as atividades das revendedoras de veículos possuíssem algum potencial poluidor, ele seria meramente **local**. (*sic*) Nesse caso, a fiscalização ambiental porventura cabível competiria aos **Municípios, e não ao IBAMA**. É o que decorre do art. 23, VI e parágrafo único, da CF/88 e do art. 9º, XIV da Lei Complementar (LC) n. 140/11, como ensina o Prof. Édis Milaré, *verbis*:

“(...) em princípio, todo empreendimento e atividade listado no anexo 1 da Resolução CONAMA 237/1997 está sujeito a licenciamento ambiental.

.....
No ponto, registre-se que a revenda de automóveis não está listada entre as atividades sujeitas a licenciamento no anexo 1 da Resolução CONAMA 237/1997, nem mesmo a troca de óleo lubrificante, quer com atividade principal, quer como atividade secundária.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

*Não há, portanto, presunção fundada em ato normativo que autorize afirmar existir **potencial de impacto resultante da atividade de revenda de automóveis, mesmo que considerada a realização de eventual troca de óleo lubrificante**, essencialmente porque, conforme Laudo Técnico anexo, **tal atividade não tem potencial poluidor**, (sic) tal como ele é definido no art. 3º, incisos II e III, da Lei Federal 6.938/1981.*

.....
Logo, a... exigência de licenciamento ambiental para os revendedores de automóveis... por si só, é desprovida de fundamento jurídico.

(Processo nº 1005825-58.2019.4.01.3400: Petição inicial, p. 11)

O risco e severidade de impacto ambiental local, sob a ótica da proteção ambiental, não é mais ou menos grave do que o impacto estadual ou nacional, *para fins de estabelecimento de controle ambiental pelo respectivo Poder Público.*

Contrário senso, a única esfera ambiental efetivamente legitimada ao controle ambiental seria aquela dos atos administrativos da União (art. 7º da Lei Complementar nº 140, de 2011), conclusão necessária, mas em completo desacordo com a legislação nacional.

Por outro lado, o próprio *Laudo Técnico* descreve, em vez do *potencial poluidor* (que segundo os Autores, não existiria), a efetiva degradação ambiental, em hipotético de derramamento de óleo em escala pequena, mas *sob controle ambiental e auditoria*:

*(...) as atividades de troca e armazenamento de óleos combustíveis e de óleos hidráulicos usados, em vista das condições físicas da operação, e dos controles ambientais legalmente exigidos e auditados pelos concedentes **apresenta reduzido risco de introdução do agente contaminante no meio ambiente. Os pequenos volumes manipulados e armazenados, em eventual caso de derramamento podem resultar em ocorrências pontuais, de curta duração e com baixas intensidades de presença dos componentes contaminantes presentes no óleo.***

*Da mesma forma, a **propagação no ambiente é limitada, restrita ao meio solo e, eventualmente, águas superficiais e subterrâneas em extensão reduzida.** Por todos esses motivos, a **exposição humana que resulte efeito à saúde é pouco provável e de baixa efetividade.***

(Processo nº 1005825-58.2019.4.01.3400: Petição inicial, p. 11)



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

Há óbices, referentes à legislação ambiental vigente em termos nacionais, como de cunho metodológico.

Primeiro: já se evidenciou, nesta informação, a exigibilidade de licenciamento ambiental do depósito logístico de *OLUC*, nos termos da Lei nº 6.938, de 1981, da Resolução CONAMA nº 362, de 2005, bem como da posterior Lei nº 12.305, de 2010, que não excluem o Autores.

Segundo: não há construção estatística que determine e qualifique *pequenos volumes*, a que se refere o *Lauda Técnico*, em relação a todas concessionárias de veículos, *representadas ou não no processo judicial*.

Terceiro: não se infere lógica em haver *controle e auditoria* de atividade tida de impacto insignificante (*pequenos volumes*). Diversamente, o que pode haver é a racionalização e o deslocamento de recursos, pelo Poder Público, das ações de controle (por simplificação do licenciamento de atividades de baixo impacto) para ações posteriores de comando (auditoria, fiscalização).

A Administração Ambiental Estadual tem caminhado nesse sentido, como no caso do Estado de São Paulo, que instituiu o *licenciamento por procedimento simplificado e informatizado*, auto-declaratório e com emissão automatizada de licença (*vide* Decreto nº 60.329, de 2 de abril de 2014). O critério de elegibilidade do procedimento é a *pré-avaliação de baixo impacto* para determinadas atividades, licenciadas pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, seja por competência originária (impacto estadual), seja por competência supletiva (impacto local).

Quarto: ao se referir genericamente ao poder concedente, o *Lauda Técnico* presume idênticas as legislações ambientais, e o controles ambientais delas decorrentes, no Distrito Federal, nos Estados e nos Municípios brasileiros em que se localizem os Autores. A presunção não tem arrimo normativo, nem suporte fático.

Exemplifique-se, mais uma vez, considerando o Estado de São Paulo, que tem normativa especializada para a integração da logística reversa ao processo de licenciamento ambiental (*vide* Resolução SMA nº 45, de 23 de junho de 2015).

No caso de comércio de óleo lubrificante com recolhimento de *OLUC*, a integração se limita, por ora, à hipótese de empreendimento sujeito ao rito de licenciamento ordinário:

Decisão de Diretoria nº 076/2018/C, de 03 de abril de 2018:
ANEXO ÚNICO



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

PROCEDIMENTO PARA INCORPORAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

[...]

2.4 Nesta primeira etapa, este Procedimento será aplicado às empresas incluídas nas linhas de corte descritas a seguir:

2.4.1. **A partir de 2018**, e em até 180 dias da publicação deste Procedimento: **todos os empreendimentos que fabricam ou sejam responsáveis pela importação, distribuição ou comercialização dos seguintes produtos sujeitos a logística reversa, desde que licenciados pela CETESB por meio do licenciamento ordinário:**

- a) **Óleo lubrificante automotivo, para a logística reversa do óleo lubrificante usado e contaminado (OLUC) e de suas embalagens plásticas;**
- b) Baterias automotivas;
- c) Pilhas e baterias portáteis;
- d) Lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e luz mista;
- e) Pneus inservíveis;
- f) Agrotóxicos, para a logística reversa de suas embalagens vazias, e
- g) Tintas imobiliárias, para a logística reversa de suas embalagens vazias. (original sem grifos)

ENQUADRAMENTO NO CADASTRO TÉCNICO FEDERAL DE ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS E/OU UTILIZADORAS DE RECURSOS AMBIENTAIS

Até 2013, o ato normativo do Ibama de regulamentação do CTF/APP não apresentava especificações para "resíduos perigosos".

Naquele ano, fez-se incluir atividade de cód. 18 – 80 (*Depósitos de produtos químicos e produtos perigosos - depósito e armazenamento de resíduos perigosos*), consoante a Instrução Normativa Ibama nº 1, de 25 de janeiro de 2013.

A Instrução Normativa Ibama nº 1, de 2013, regulamenta, por sua vez, o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos – CNORP, integrado ao CTF/APP:

Lei nº 12.305/2010:

Art. 38. As pessoas jurídicas que operam com resíduos perigosos, em qualquer fase do seu gerenciamento, são obrigadas a se cadastrar no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

[...]

§ 3º O cadastro a que se refere o **caput** é parte integrante do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e do Sistema de Informações previsto no art. 12.

Instrução Normativa nº 1/2013:

Art. 2º Para fins de utilização no sistema de informações instituído por esta Instrução Normativa, além dos conceitos estabelecidos no art. 3º e 13, inciso II, a, da Lei nº 12.305, de 2010 e no art. 64 do Decreto nº 7.704, de 2010, entende-se por:

[...]

IV – armazenador de resíduos perigosos: tipo de operador de resíduos perigosos, de personalidade jurídica, de direito público ou privado, **que**, no desenvolvimento de alguma das atividades constantes no Anexo I, **realize as atividades de transbordo ou armazenamento temporário de resíduos sólidos perigosos, com a finalidade de viabilizar, por meio do acúmulo ou da segregação do resíduo, a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos perigosos.** (original sem grifos)

Desse modo, o detalhamento de descritivo *não inovou a obrigação de inscrição* no CTF/APP para os estabelecimentos que já exerciam a atividade de armazenamento de *OLUC* antes da instituição do CNORP.

Trata-se de descrição pela qual o administrado passou evidenciar, ao mesmo tempo, o cumprimento de obrigações cadastrais decorrentes tanto da Política Nacional do Meio Ambiente, como da Política Nacional de Resíduos Sólidos, incluindo a obrigação de inscrição no CNORP, na forma prevista pelo § 3º do art. 38 da Lei nº 12.305, 2 de agosto de 2010.

Decorrem daí duas situações, para fins de declaração de data de início de atividades no CTF/APP, considerando-se a Resolução CONAMA nº 362, de 2005, anterior à Lei nº 12.305, de 2010. Deve-se declarar a atividade cód. 18 – 80 com:

- i) a data de início em 27/06/2005, no caso de estabelecimentos que já exerciam a atividade de armazenagem temporária de *OLUC* na data de publicação da Resolução CONAMA nº 362, de 2005; ou
- ii) a data de início de atividade posterior a 27/06/2005, para estabelecimento que iniciou a atividade de armazenagem temporária de *OLUC* depois da publicação da Resolução CONAMA nº 362, de 2005.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

Vê-se, também, que o período em que vigeu a Instrução Normativa Ibama nº 5, de 20 de março de 2014 (21/03/2014 e 28/06/2018), que instituiu a atividade *Troca de óleo lubrificante - Resolução CONAMA nº 362/2005* (cód. 21 – 29), é *irrelevante* para fins de declaração de data de início na atividade cód. 18 – 80.

E para solver eventual indeterminação de enquadramento no CTF/APP, resultante da publicação da Instrução Normativa Ibama nº 5, de 2014, o Ibama publicou, já em **2016**, aperfeiçoamento do texto normativo, por meio da Instrução Normativa Ibama nº 6, de 13 de outubro de 2016.

Por fim, duas situações configurariam *exceção* à obrigatoriedade de inscrição no CTF/APP, nos termos da Instrução Normativa nº 6, de 2013:

- i) quando houver normativa estadual, distrital ou municipal que, mediante avaliação de impacto ambiental, estabeleça linhas de corte específicas quanto à exigibilidade de licenciamento ambiental para esse tipo de armazenamento; nesse caso, estão desobrigados do CTF/APP os estabelecimentos que se enquadrarem fora dos critérios que forem estabelecidos; ou
- ii) quando o órgão ambiental competente emitir dispensa de controle, após avaliação individualizada e em concreto do impacto ambiental de determinado estabelecimento obrigado ao licenciamento ambiental.

DO DEPÓSITO DE PRODUTOS QUÍMICOS E PERIGOSOS - ATIVIDADE POTENCIALMENTE POLUIDORA SUJEITA À TCFA (CÓDIGO 18)

Dá explanação acima, podemos concluir que: o *OLUC* é resíduo perigoso tóxico e degradante do meio ambiente, sujeito a controle na forma da legislação ambiental vigente.

O controle ambiental do *OLUC* é regulamentado pela Resolução CONAMA nº 362, de 2005, que dispõe sobre o macroprocesso de controle (metas de destinação) e de microprocessos de controle dos agentes envolvidos.

No macroprocesso, o controle do *OLUC* é compartilhado com a Agência Nacional de Petróleo – ANP; nos microprocessos, com Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio do licenciamento ambiental, inclusive de revendedores de óleo lubrificante que exerçam atividade associada de recolhimento de *OLUC*.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

No microprocesso de controle de armazenamento de *OLUC*, os recursos ambientais objeto de proteção são o solo e cursos d'água, que não devem sofrer degradação pela eventual contaminação por óleo lubrificante usado ou contaminado.

Desse modo, obrigações do revendedor com a manutenção de registros de rastreabilidade de destinação final por rerrefino, não se confundem com o armazenamento temporário de *OLUC*.

O escopo do controle ambiental não é o comércio, nem a troca de óleo, MAS SIM O DEPÓSITO LOGÍSTICO DE *OLUC*. Pois, a acumulação de *OLUC* em estabelecimento revendedor de óleo lubrificante tem relevância ambiental para fins de controle, nos termos do que dispõe a Resolução CONAMA nº 362, de 2005. Na perspectiva da cadeia de logística reversa de resíduos, o armazenamento temporário caracteriza-se, também, como operação de beneficiamento por acumulação.

O Ibama alterou o Anexo I da Instrução Normativa nº 6, de 2013, excluindo a descrição “Troca de óleo lubrificante - Resolução Conama 362/2005”. A despeito, não há descontinuidade normativa de obrigação de inscrição no CTF/APP para pessoas jurídicas que exerçam atividade de depósito temporário de OLUC desde 27/06/2005, por força do que dispõe a Resolução CONAMA nº 362, de 2005.

A Resolução CONAMA nº 362, de 2005, não estabeleceu *critérios* de exigibilidade de licenciamento ambiental a que estão sujeitos os revendedores de óleo lubrificante, restando aos órgãos ambientais licenciadores a eventual definição de parâmetros, em razão de prerrogativa de avaliação de impacto ambiental.

5.a) TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – LEGALIDADE DA COBRANÇA - CONCESSIONÁRIAS

A Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, instituída pelo art. 17-B da Lei nº 6.938/1981, com a redação da Lei nº 10.165/2000, tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

O art. 17-C da referida Lei prevê que “*é sujeito passivo da TCFA todo aquele que exerça as atividades constantes do Anexo VIII desta Lei*”. Dito Anexo VIII arrola 20 categorias de empreendimentos e descreve, em cada uma delas, as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais que ensejarão o pagamento da TCFA.

O Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP), administrado pelo IBAMA, contém o registro obrigatório das pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem atividades potencialmente poluidoras e/ou extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora (art. 17, II, da Lei nº 6.938/1981).

Com base nas informações prestadas pelo sujeito passivo no CTF/APP e no relatório anual das atividades exercidas no ano anterior, entregue até 31 de março de cada ano, o IBAMA obtém os dados necessários para a cobrança da TCFA.

O Cadastro Técnico Federal é, portanto, declaratório, ou seja, a empresa acessa o cadastro e informa os seus dados, seu porte e suas atividades. Os autores, conforme acima explanado, **promovem o depósito logístico de OLUC**, atividade potencialmente poluidora de grau alto, enquadrada no código 18 do Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981.

Extrai-se, pois, que as concessionárias de veículos estão obrigadas a declarar suas atividades no CTF/APP do IBAMA na categoria “Depósito de produtos químicos e perigosos” – Resolução CONAMA nº 362/2005.

Sendo a TCFA tributo sujeito a lançamento por homologação, a própria empresa, ao declarar sua atividade no CTF/APP, faz surgir a obrigação ao pagamento da TCFA, tendo em vista que a atividade desenvolvida está incluída no Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981 e sujeita ao poder de polícia do IBAMA.

Nesse contexto, é irrelevante a produção de laudo técnico afirmando que a atividade de troca de óleo praticada pelas concessionárias de veículos autoras observam todos os cuidados e controles previstos na legislação.

No que concerne ao critério de cobrança da TCFA com base na receita bruta anual, aplica-se o art. 17-D e Anexo IX da Lei nº 6.938/1981,



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

atualizado pela Portaria Interministerial MF/MA n. 812, de 29 de setembro de 2015. Considerando-se a receita bruta anual superior a R\$ 12 milhões, as concessionárias classificam-se como empresas de grande porte. Logo, o valor devido da TCFA é de R\$ 5.796,73 por trimestre, o que se mostra proporcional para a atividade poluidora de grau alto.

Em torno da temática discutida nos presentes autos, o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento pacificado no sentido de que a troca de óleo lubrificante constitui-se em atividade que atrai a imposição da exação ora tratada, conforme se pode ver do seguinte precedente, *verbis*:

TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO E CONTRADIÇÃO INEXISTENTES. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL -TCFA. CONCESSIONÁRIA DE AUTOMÓVEIS. TROCA DE ÓLEO LUBRIFICANTE. ATIVIDADE RETIRADA DO ROL DAS SUJEITAS À TRIBUTAÇÃO. APLICAÇÃO RETROATIVA. IMPOSSIBILIDADE. OBSCURIDADE. NECESSIDADE DE ESCLARECIMENTO. 1. A moldura fática traçada no Tribunal de origem não merece reapreciação em Recurso Especial. Assim, o voto condutor do acórdão, aprovado pela maioria do órgão colegiado de origem, reconheceu que o objeto social da recorrente "não se enquadra no código 18-6 da Instrução Normativa IBAMA n. 6/2013" (fl. 287, e-STJ). 2. Entretanto, não houve pronunciamento específico sobre a atividade de "troca de óleo lubrificante", havendo o Tribunal a quo apenas afirmado que "norma infralegal não pode criar nem majorar tributo" e, por isso, "essas instruções normativas devem ser consideradas como atos meramente interpretativos da lei, de modo a retroagir em favor do contribuinte (CTN, art. 106, I)" (fl. 287, e-STJ). 3. A troca de óleo é atividade que não foi afastada daquelas realizadas pela recorrente. Ao contrário, é patente que a realiza, como concessionária de veículos que é, o que está, inclusive, implícito no serviço de oficina e assistência veicular que consta em sua página na internet. 4. A tese jurídica, contudo, não merece prevalecer. O STF, ao analisar violação ao art. 150, I, da Constituição (princípio da reserva legal tributária), consignou "ser constitucional a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental" (AI 860067 AgR/MG, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 5/3/2015). A Corte Suprema também já reconheceu como constitucional a sistemática da norma constitucional em branco (RE 343.446/SC, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 4/4/2003). 5. Como dito no acórdão recorrido, a Instrução Normativa Ibama 5, de 20/3/2014, alterando o Anexo I da Instrução Normativa 6, de 15/3/2013, inovou ao excluir do rol das atividades sujeitas à tributação a "troca de óleo lubrificante". Tempus regit actum, portanto deve-se aplicar o art. 144 do Código Tributário Nacional e a diretriz da irretroatividade das normas, de ordem, inclusive, constitucional (art. 150, III, a, da Constituição de 1988). 6. No caso concreto, não se está diante de mera interpretação da norma anterior, o que ensejaria



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

a aplicação do art. 106, I, do CTN, pois a redação atual promove alteração radical na tributação da atividade, inovando no ordenamento jurídico em vez de explicitar normas anteriores. 7. Ainda que se estivesse diante de norma interpretativa, com efeitos retroativos, é de se verificar que a Instrução Normativa 6, de outubro de 2016, incluiu novamente a troca de óleo lubrificante no Anexo I da Instrução Normativa 6/2013, o que, pela tese da recorrente, deveria retroagir por ser meramente interpretativa. 8. Cabível, portanto, a exação com fundamento na troca de óleo lubrificante quanto aos fatos geradores ocorridos anteriormente à alteração promovida pela IN 5/2014. 9. Embargos de Declaração providos apenas para fins de esclarecimento, sem efeitos infringentes. (EDcl no REsp 1686724 / AL, 2ª Turma, DJe 25/05/2018)

TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. ATIVIDADE POTENCIALMENTE POLUIDORA. ENQUADRAMENTO. SÚMULA 7/STJ. ASPECTO QUANTITATIVO. PESSOA JURÍDICA. 1. Cuida-se, na origem, de Embargos à Execução Fiscal de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA, no valor de R\$ 14.037,84 (catorze mil, trinta e sete reais e oitenta e quatro centavos) referentes ao 4º trimestre de 2011 e ao 1º, 2º e 3º trimestres de 2012. 2. O Tribunal a quo manteve sentença de improcedência, por constatar que "a empresa, dentre outras atividades, fabrica, monta, repara, pinta, compra, distribui, vende, comissiona, consigna, armazena, importa, exporta e comercializa todo tipo de veículos automotores, suas peças sobressalentes, acessórios e produtos relacionados (fl. 30 dos autos)", de modo que "a mesma se enquadra nos códigos 02 e 18 da tabela de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais (Anexo VIII da Lei nº 10.165/2000), pois empresas que prestam serviços de manutenção, reparação e assistência técnica de veículos automotores, normalmente também comercializam derivados de petróleo, produtos químicos e perigosos, tais como óleo e lubrificantes, desenvolvendo atividade prevista no referido anexo da Lei nº 6.938/81, descrita como atividade sujeita à referida taxa de controle e fiscalização ambiental" (fls. 319-320). 3. Diante desses termos, o acolhimento da pretensão recursal, sob a alegação de que a atividade desempenhada seria apenas a de comércio varejista de veículos, a qual em tese não se enquadraria no Anexo VIII da Lei 6.938/1981, depende de revolvimento fático probatório, procedimento vedado no âmbito do Recurso Especial (Súmula 7/STJ). 4. Consoante o art. 17-D da Lei 6.938/1981, a TCFA é devida por estabelecimento, e os seus valores são os fixados no Anexo IX desta Lei, o qual, por sua vez, adota como critérios para definição do aspecto quantitativo o grau de poluição (pequeno, médio e alto) e o porte da pessoa jurídica (micro, pequena, média e grande empresa). 5. O § 1º do referido art. 17-D traz, para efeitos dessa lei, os conceitos de microempresa e de empresas de pequeno, médio e grande porte, sem dar margem a dúvidas de que o parâmetro considerado é o da receita bruta da



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

pessoa jurídica. 6. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (REsp 1661547 / PE, 2ª Turma, DJe 19/06/2017).

O cerne da fundamentação esposada na i. sentença ora apelada pode ser extraída nos seguintes trechos desta Decisão, *in verbis*:

“ (. . .) A questão é saber se a prestação de serviço de troca de óleo (e seu armazenamento) em comércio de revenda de automóveis está incluída como atividade potencialmente poluidora e no mais elevado grau.

Tendo em vista que o volume de óleo lubrificante armazenado em cada uma das revendedoras autoras é relativamente pequeno, eis que servem apenas para trocas de óleo e que o referido serviço tem caráter eventual, não se justifica o enquadramento desse tipo de comércio como "depósito de produtos químicos e produtos perigosos ou comércio de combustíveis, derivados de petróleo e produtos químicos e produtos perigosos", à equiparação daquelas atividades listadas no item 18 do Anexo VIII da Lei n. 6.938/81, para fins de fiscalização de órgão ambiental.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 150, item II, proíbe que a lei dispense tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, o que por outro lado significa que contribuintes em situação desigual não podem ser tratados do mesmo modo.

Na fixação do montante do tributo em tela, deve-se levar em consideração a atividade desenvolvida pelo contribuinte, sua potencialmente poluidora, o que não ocorre no caso de revendedoras de veículos automotores, que armazenam os lubrificantes em quantidades relativamente módicas, apenas para troca de óleo lubrificante quando da revisão periódica dos veículos em serviços de pós-venda, não havendo, portanto correlação entre essa atividade e o grau (tido por alto) de potencial poluidor previsto na citada legislação para fins de justificar a atuação, no caso concreto, do IBAMA.

*De qualquer modo, ainda que houvesse potencial poluidor, a inclusão de estabelecimentos do gênero revendedores de veículos, nos quais são devidamente **armazenados alguns produtos (e em pequena quantidade) entre os descritos no item 18 do Anexo VIII da Lei nº 6.938, de 1981, na redação que lhe dera a Lei nº 10.165, de 2000, para fins de cobrança da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, viola claramente o disposto no art. 150, item II, da Constituição.***

(. . .)”



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

A i. sentença parte do pressuposto de que o óleo lubrificante armazenado em revendedoras de veículos automotores é relativamente pequeno, daí não se justificando o enquadramento naquelas atividades listadas no item 18 do Anexo VIII da Lei n. 6.938/81. Contudo, não se afastou que as autoras praticam atos de comércio que envolve o "depósito de produtos químicos e produtos perigosos ou comércio de combustíveis, derivados de petróleo e produtos químicos e produtos perigosos".

Mas praticou-se uma forma de sopesamento que gera uma interpretação *contra legem*, fazendo uma suposta equidade que equivale a derrogar as normas tributárias que estabelecem os fatos geradores da taxa de fiscalização.

As atividades executadas pelas autoras estão, indubitavelmente, enquadradas no item 18 do Anexo VIII da Lei n. 6.938/81, como, inclusive, resta devidamente reconhecido no bojo da sentença ora impugnada.

A norma tributária não deve ser interpretada nem pra cidadão, nem pra Estado, mas *pro lege*, isto é, de acordo com a vontade soberana expressa na lei, em especial, na lei das leis, que é a Constituição Federal. O princípio da legalidade não deve ser inobservado.

Tem-se uma taxa em decorrência do poder de polícia. O exercício efetivo do poder de polícia legitima a cobrança de taxas, valendo salientar que a TCFA tem por fato gerador o serviço prestado de exercício de poder de polícia, consistente no controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e fiscalizadoras de recursos naturais (art. 17-B), e por sujeito passivo quem exerce as atividades constantes de seu Anexo VIII (art. 17-C).

Estando evidenciado que as atividades empreendidas pelas autoras estão inseridas normativamente como aquelas potencialmente poluidoras, não resta dúvidas de que ocorre o serviço prestado de exercício de poder de polícia, consistente no controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

No 'Anexo VIII' da lei nº 10.165/2000 estão explicitadas todas as empresas que exploram atividades consideradas potencialmente poluidoras. A i. sentença, ao reconhecer que ocorre o armazenamento dos produtos de óleo lubrificante, não poderia, por outro lado, afastar a cobrança da referida taxa, fazendo



ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

uma interpretação *contra legem* para considerar que as concessionárias de veículos automotores não devam recolher tal taxa decorrente do poder de polícia.

Ao contrário, o aspecto material de seu fato gerador (serviço público específico e divisível ou exercício do poder de polícia) ficou plenamente comprovado como incidente na espécie. Da mesma forma, a fiscalização de atividades poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, exercida pelo IBAMA (Lei 6.938/81, art. 17-B, com a redação da Lei 10.165/2000).

O art. 17-C estabelece o sujeito passivo do tributo: "*todo aquele que exerça as atividades constantes do Anexo VIII desta Lei*". Inexiste, diante das circunstâncias do caso concreto, portanto, tratamento desigual que pudesse justificar a exclusão do enquadramento das autoras naquelas atividades listadas no item 18 do Anexo VIII da Lei n. 6.938/81. As concessionárias de veículos automotores exploram atividades consideradas potencialmente poluidoras, daí estando plenamente comprovada a relação jurídica-tributária que perfaz a cobrança da taxa de fiscalização, nos termos da Lei 6.938/81 e da Lei 10.165/2000.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, pugna o IBAMA pelo provimento do seu recurso de apelação, implicando, por via de consequência, na improcedência total dos pedidos formulados pelos demandantes em sua petição inicial, eis que demonstrada juridicamente a existência de relação jurídica que obrigue as pessoas jurídicas revendedoras de veículos vinculadas às autoras a recolher a TCFA.

Termos em que,
Pede deferimento.

Brasília, 04 de abril de 2020.

JOÃO LUIZ FRANÇA BARRETO
Procurador Federal