



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO-AGU
PROCURADORIA GERAL FEDERAL-PGF
PROCURADORIA GERAL ESPECIALIZADA - IBAMA

PARECER N° 0678/06/PROGE/COEPA

INTERESSADO: CÂMARA TÉCNICA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

ASSUNTO: RESOLUÇÃO CONAMA 257/99

Senhora Coordenadora,

A propósito do estudo jurídico apresentado pela representante da Confederação Nacional da Indústria – CNI, por meio do Parecer 494/2006, de autoria do Advogado Dr. **Leonardo Grego**, no sentido de que a proposta de revisão da Resolução CONAMA nº 257/99, **que dispõe sobre o descarte e gerenciamento adequado de pilhas e baterias** usadas violam os princípios da legalidade e de isonomia, por sujeitar o administrado a obrigações não previstas em lei, razão pela qual a referida entidade resolveu não apoiar a mencionada proposta de alteração da norma, entendemos que é importante refletir sobre alguns aspectos não abordados no referido Parecer Jurídico.

Com a promulgação da Constituição Cidadã de 1.998, este tema tem sido bastante recorrente no exame de normas que criam direitos e obrigações para o administrado, notadamente quando examinado frente ao disposto no art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cuja previsão constitucional determina a revogação dos dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão de Poder Executivo competência para legislar sobre ação normativa, entre outros.

Porém, é necessário entender que a regra constitucional teve por meta a de atingir tão-somente aqueles órgãos que eventualmente estivessem exercendo funções privativas ou reservadas ao Congresso Nacional. Portanto, não nos parece ser este o caso do CONAMA, pois suas competências estão elencadas no art. 8º da Lei 6.938/81, as quais não estão reproduzidas no art. 48 49 da CF, os quais fixam as matérias de competência do Congresso Nacional.

Na esteira deste pensamento, vamos encontrar manifestação do eminente doutrinador Paulo Affonso Leme Machado, quando diz:

“A competência do CONAMA não foi atingida pelo disposto no art. 25 das Disposições Constitucionais Transitórias. É necessário verificar as competências assinaladas pela Constituição ao Congresso Nacional e as competências do CONAMA previstas no art. 8º da Lei 6.938, de 31/08/1981, pois somente foram abrangidos os órgãos do Poder Executivo que

estivessem exercendo funções que a Constituição reservou para o Congresso Nacional.

As atribuições do Congresso Nacional estão inseridas no Tít. IV, Cap. I – Do Poder Legislativo, Seção II, arts. 48 e 49. Constata-se que nenhuma das atribuições do Congresso Nacional são exercidas pelo CONAMA. Portanto, inobstante meu grande apreço ao Prof. Toshio Mukai, que pensa diferentemente, entendo que o art. 25 das Disposições Constitucionais Transitórias não revogou as resoluções do CONAMA”. *Direito Ambiental Brasileiro, 11º edição, revista, atualizada e ampliada, Malheiros Editores, 2003, S. Paulo, páginas 147/148.*

Pois, bem, com essas considerações e superada a questão da competência do Conselho, passamos ao mérito das questões jurídicas levantadas pela Confederação da Indústria.

Alega a inconstitucionalidade dos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 9º, 10, 12, 13, 14, 16 e 18, sob o fundamento de violação ao princípio da legalidade consignado no art. 37 da CF, como informador da atividade administrativa.

Em síntese, os referidos dispositivos traçam as seguintes diretrizes:

O artigo 3º obriga que as pilhas e baterias fabricadas ou importadas e comercializadas no mercado nacional sejam recolhidas após o uso para destinação ambiental adequada.

O art. 4º recomenda a entrega desses produtos usados pelo usuário aos estabelecimentos que os comercializam, etc., entre outras medidas.

O art. 5º obriga os estabelecimentos a aceitarem dos usuários a devolução das unidades usadas. O art. 6º orienta no sentido de que as pilhas e baterias deverão ser acondicionadas e armazenadas de forma segregada.

O art. 9º veda a adição de mercúrio e cádmio no processo de fabricação de pilhas e baterias com sistema eletroquímico de zinco-manganês e alcalina-manganês. O art 10 determina aos fabricantes e importadores a condução de estudos para substituir substâncias tóxicas ou a reduzir o teor das mesmas de acordo com as novas tecnologias.

O art. 12 determina que conste de forma clara e visível em língua portuguesa a simbologia indicativa da destinação adequada, bem como as advertências sobre os riscos à saúde e ao meio ambiente nas embalagens dos produtos. O art. 13 recomenda aos fabricantes e importadores de produtos que incorporem as pilhas e baterias que assegurem a remoção, pelos consumidores, após sua utilização visando destinação separada um dos outros.

O art. 14 obriga fabricantes e importadores de pilhas e baterias a implantar um plano de gerenciamento que contemple a coleta, armazenamento temporário, transporte, reciclagem tratamento e disposição final, cuja norma será baixada pelo IBAMA. O art. 16 prevê que a coleta, armazenamento, transporte e etc, serão realizados diretamente pelo fabricante, pelo importador ou por terceiros licenciados e devem ser executados de forma tecnicamente segura e adequada.

Por fim, o art. 18, da minuta da resolução, proíbe o transporte das baterias automotivas exauridas sem o respectivo eletrólito, exceto quando

comprovada destinação ambiental adequada nos moldes do plano de gerenciamento.

Considerando que a causa da arguição de inconstitucionalidade é a mesma, ou seja, violação do princípio da legalidade, permita-nos atacar a questão em bloco.

De acordo com o art. 8º da Lei 6.938/81, incluem entre as competências do CONAMA, a de **fixar normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente destruidoras; estabelecer, privadamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações;** estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos, entre outras.

Com a máxima *vênia* em relação à disposição adotada pela CNI , pelo, menos, em juízo de cognição abstrata e em restrito juízo de delibação, ao meu sentir, o ataque frontal às disposições dos referidos dispositivos da proposta normativa do CONAMA, não correspondem à realidade do ordenamento jurídico pátrio, sem prejuízo, no entanto, de que pode haver no conjunto do texto algum aspecto de inconstitucionalidade, cujo controle concentrado cabe ao Supremo Tribunal Federal e o controle difuso aos demais Tribunais do País.

Portanto, o que nos parece descambar para o excesso é a afirmação subreptícia de que o CONAMA não tem competência para baixar normas que criam obrigações ao administrado no que diz respeito à fixação de critérios e padrões de qualidade do meio ambiente, o que, em outras palavras, corresponde à negativa de vigência do art. 8º da Lei 6.938/81, e como se sabe esta Lei foi recepcionada pelo art. 225, Capítulo do Meio Ambiente, em razão do amplo enunciado programático da Constituição Federal.

Ou seja, o princípio da legalidade não afasta a possibilidade de previsão em normas de menor hierarquia de comandos que obrigam o administrado. Mesmo porque, diplomas legais desprovidos de comandos obrigacionais não são normas, pois perde o seu caráter de regra *erga omnes*.

Por outro lado, há de se compreender que o legislador ao delegar ao CONAMA poderes normativos para fixar critérios e normas sobre os padrões de controle da poluição, manutenção da qualidade do meio ambiente e uso racional dos recursos ambientais, foi justamente para permitir que uma discussão em ambiente técnico qualificado sobre a matéria pudesse produzir instrumentos de melhor qualidade e de maior eficiência no trato de questões específicas.

Nos dias de hoje, a dinâmica dos fatos e as constantes mudanças nos paradigmas da vida moderna e globalizada, o Poder Legislativo não tem a velocidade exigida na elaboração de leis que atendam as demandas da sociedade.

Nasce deste contexto a necessidade de delegar a órgãos especializados competência para dispor sobre matérias específicas, garantindo maior velocidade na elaboração dos instrumentos jurídicos e nas decisões administrativas perante os órgãos públicos.

Obviamente, que tais regras devem conter um *minimus* de cláusulas que fixam obrigações aos administrados, além, é claro de regras de conduta e comportamento diante da matéria que está sendo regulamentada. Ao contrário, de nada adiantaria atribuir ao CONAMA competência para dispor sobre tais aspectos ambientais. Seria, pois, transformar a letra da lei em letra morta, caso lhe retirasse a condição de editar normas contendo regras de conduta dos administrados.

Na esteira deste mesmo pensamento e por analogia, vejamos o magistério de Clémerson Merlin Cléve:

*“... no atual momento histórico, em face do processo de administrativização pelo qual passa o Direito, é natural que os decretos regulamentares assumam uma importância considerável, contribuindo inclusive, para a estreita colaboração entre os poderes Executivo e Legislativo. O território da **operacionalização técnica da lei** no mundo de hoje, talvez se constitua o espaço por excelência de atuação da atribuição regulamentar do Presidente da Republica. Aliás, trata-se de espaço novo, apenas compreensível da sociedade técnica, tal como a por nós atualmente experimentada...”*

Em verdade, a proposta de resolução do CONAMA, no seu conjunto de regras, se exterioriza com maior ênfase, com normas relativas aos critérios e procedimentos para o descarte de pilhas e baterias, do que propriamente com regras de imposição ao administrado. Veja que o texto usa com frequência a expressão “os fabricantes e importadores deverão” no lugar de ficam obrigados, deixando de impor conduta determinada para prestigiar o caminho da orientação ambiental.

Porém, se de um lado, normas com este conteúdo, afasta eventual crítica de violação do princípio da legalidade, de outro, corre-se o risco de não ser cumprida por conduzir raciocínio e interpretação no viés de regra facultativa.

No entanto, negar validade a esta iniciativa, significa colocar sob suspeição praticamente de todas às resoluções do CONAMA baixadas até hoje, o que efetivamente, não contribui para a defesa do meio ambiente.

Ante as razões acima expendidas, entendemos que os referidos dispositivos da minuta de resolução não sofrem do vício de inconstitucionalidade por violação ao princípio da legalidade, razão pela qual fazemos um apelo aos Senhores Conselheiros da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos que discutam e votem a referida proposta de resolução.

Brasília, 06 de outubro de 2006.

VICENTE GOMES DA SILVA
Procurador Federal
Em exercício no IBAMA