

Brasília, 12 de junho de 2006

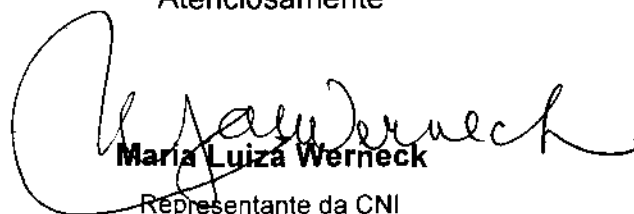
Ilmo. Sr.  
Dr. Nilo Sérgio de Melo Diniz  
DD. Diretor do CONAMA

**Assunto:** Pedido de vista da proposta de revisão da Resolução Conama nº 257/99, que dispõe sobre o descarte e gerenciamento ambientalmente adequado de pilhas e baterias .

Em atenção ao disposto no art.35 do Regimento Interno do CONAMA, e tendo em vista a competência desta Câmara Técnica, em especial as alíneas "c" e "d" do inciso XI do art.32, encaminho, em anexo, o Parecer elaborado pela Confederação Nacional da Indústria sobre a proposta de revisão da Resolução Conama nº 257/99, que dispõe sobre o descarte e gerenciamento ambientalmente adequado de pilhas e baterias usadas que contenham em suas composições chumbo, cádmio, mercúrio e seus compostos.

Diante dos defeitos jurídicos apontados pelo Parecer anexo, subscrito pelo ilustre jurista, Prof. Leonardo Greco, a proposta de resolução em apreço não pode, sob o ponto de vista jurídico, obter o apoio desta CTAJ, devendo, assim, retornar à Câmara Técnica de origem - de Saúde, Saneamento Ambiental e Gestão de Resíduos – para ciência e providências que couberem.

Atenciosamente

  
**Maria Luiza Werneck**  
Representante da CNI

Parecer nº 2194/c.f.

<b>Assunto:</b>	Proposta de revisão da Resolução Conama nº 257, que dispõe sobre o descarte e gerenciamento ambientalmente adequado de pilhas e baterias usadas que contenham em suas composições chumbo, cádmio, mercúrio e seus compostos.
-----------------	--

<b>Ementa</b>	<b>Ofensa ao princípio da legalidade, por sujeição do administrado a obrigações não previstas em lei. Violação ao princípio da legalidade, que informa a Administração Pública. Há, também, desrespeito ao princípio da isonomia. A proposta contém ainda normas que ferem o princípio da segurança jurídica, por sua vagueza e imprecisão, e o princípio da realidade. Em matéria de infrações e penalidades, a reserva legal é absoluta.</b>
---------------	--

A representante da CNI na Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONAMA – CTAJ, Dra. Grace Nogueira Dalla Pria Pereira, solicita exame e parecer desta Superintendência Jurídica sobre a proposta de resolução do CONAMA que, em substituição à Resolução 257/99, deverá dispor sobre o descarte e gerenciamento ambientalmente adequado de pilhas e baterias usadas que contenham em suas composições chumbo, cádmio, mercúrio e seus composto.

Preocupada com as injuridicidades da proposta e tendo em vista caber à CTAJ o exame da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa das propostas, antes de sua apreciação pelo Plenário, a citada representante da CNI pediu vistas do Processo e solicitou a sua análise por esta SJ.

Convém, desde logo, dizer que é fora de dúvida que a proposta em apreço viola o princípio da legalidade, inscrito no artigo 5º, II, da Constituição Federal, por força do qual *"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"*, pois, de fato, as obrigações de fazer e não fazer estipuladas na proposta de resolução em comento não encontram respaldo em qualquer lei.

A elaboração de normas jurídicas que criem direitos ou obrigações em principio compete privativamente ao Congresso Nacional, que é o legítimo



representante do povo. A lei é, nesse sentido, expressão da soberania popular, que não se confunde com atos administrativos dos governos ou de órgãos que os integram.

Importante assinalar que o princípio da legalidade afirma, na sua substância, o *princípio da liberdade como regra*, segundo o qual "o que não está proibido aos particulares está, *ipso facto*, permitido". E, em consequência, "o que não está *por lei* proibido, está juridicamente permitido".<sup>1</sup>

Para o Poder Público a regra é inversa. É conhecida a lição de HELY LOPES MEIRELLES segundo a qual "na Administração Pública *não há liberdade nem vontade pessoal*. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza".<sup>2</sup>

Portanto, a violação ao princípio da legalidade manifesta-se, na resolução em exame, não só em referência ao particular como também à Administração Pública.

Aliás, o princípio da legalidade consignado no art. 37 da CF, como informador da atividade administrativa, baseia-se na divisão de poderes e pressupõe que a Administração só pode agir com fundamento na lei, lei no seu sentido formal como ato emanado do Poder Legislativo.

Foi o que, nesse mesmo sentido, FABIO KONDER COMPARATO escreveu, ao examinar a questão do controle de preços no mercado:

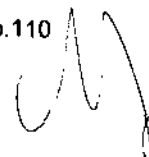
*Nos regimes constitucionais que adotaram a separação de Poderes como princípio fundamental – é o caso brasileiro (CF, arts. 2º e 5º, II) – o controle público de preços não pode ser instituído por regulamentos administrativos autônomos, decretos-leis, medidas provisórias, ou simples leis de circunstância. Para que essa restrição à liberdade empresarial seja admitida como legítima, é mister que ela se desenvolva nos limites previamente definidos – de forma geral e permanente – pela lei: no caso, naturalmente, uma lei complementar.*<sup>3</sup>

São, assim, inconstitucionais os arts. 3º; 4º; 5º; 6º; 9º; 10; 12; 13; 14; 16 e 18.

<sup>1</sup> Ver minucioso estudo de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO sobre o regulamento no direito brasileiro, in Curso de Direito Administrativo, 12ªed, 2000, p.294-322.

<sup>2</sup> in Dir.Administrativo Brasileiro, 23ª ed., Malheiros, SP, 1998, p. 85.

<sup>3</sup> in Direito Público: estudos e pareceres, São Paulo:Saraiva, 1996, p.110



Por outro lado, vale lembrar que a Constituição admitiu, excepcionalmente, que o Poder Executivo, através de medidas provisórias, que pelo Congresso Nacional deverão ser referendadas, possa editar atos que interfiram na liberdade e no patrimônio do particular. Pode, ainda, o Poder Executivo elaborar atos normativos que, muitas vezes, igualmente criam direitos ou obrigações, desde que tenha necessariamente recebido do Congresso Nacional a competente delegação legislativa, nos termos do art. 68 da Carta Magna. Mas não é o caso.

Dentre as competências que a Constituição reservou ao Presidente da República em seu art. 84, destaca-se a de dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de cargos públicos, hipótese em que é necessária a edição de lei de sua iniciativa. (art.61, § 1º, "e", c/c art.84, VI,a, da CF).

Assim, são também inconstitucionais as normas que conferem atribuições a órgãos estaduais ou municipais, como é o caso do art. 17 da proposta, matéria hoje reservada a leis estaduais ou municipais de iniciativa do Executivo, ou a Decreto deste, conforme o disposto nos artigo 61, § 1º, II, e, e no transcrito art, 84, VI, "a", da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional nº 32/01.

Pelo mesmo motivo, não podem ser conferidas atribuições a órgãos federais, como ocorre, por exemplo, nos artigos 7º, 8º e 14 da proposição em apreço.

E essa é a posição tranqüila do STF, como se pode ver na ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 02/12/05, que assim decidiu:

*"É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação*

Aliás, nem a lei ordinária federal – o que dirá mera resolução – pode mais conferir atribuições a órgãos estaduais e municipais integrantes do Sistema Nacional de Meio-Ambiente, porque a partir da entrada em vigor da Constituição de 1988, as normas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em matérias de competência comum, como a proteção do meio ambiente, somente podem ser criadas pela União por lei complementar, de acordo com o artigo 23, parágrafo único, da Carta Magna.

.Podem-se apontar, ainda, outras falhas na iniciativa como o art.6º e o art.16 que contêm redação vaga e imprecisa que resultam em reduzir a

segurança jurídica: o que se entende por *aconditionadas adequadamente*? E por *forma tecnicamente segura e adequada* ?

Ora, dispositivos como esses, como esclarece GILMAR FERREIRA MENDES, ferem, manifestamente o princípio da segurança jurídica - elemento fundamental do Estado de Direito - que exige que as normas sejam pautadas pela precisão e clareza, permitindo que o destinatário das disposições possa identificar a nova situação jurídica e as conseqüências que dela decorrem.<sup>4</sup>

Observa-se, outrossim, violação ao princípio da isonomia, consagrado no art.5º da Constituição da República, nos **artigos 7º e 8º** da proposta, pois ela está dando um tratamento diferenciado entre os fabricantes e os importadores de pilhas e baterias.

O princípio da igualdade veda ao legislador deferir disciplinas diferentes para situações equivalentes.

Como averba CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO,

*"por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas. Para atingir este bem, este valor absorvido pelo Direito, o sistema normativo concebeu fórmula hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo igualdade, assegura que os preceitos genéricos, ou abstratos, e atos concretos colham a todos sem especificações arbitrárias, assim proveitosas que detrimetosas para os atingidos".<sup>5</sup> (*

Há, ainda, falha de técnica legislativa como a que apresentam os incisos **III e VI do art. 2º**, onde há duplicação de informações sobre o mesmo termo, o que é redundante.<sup>6</sup> Veja-se também o **art. 8º, § 2º**, que devia referir-se ao art. 19 e não ao 18, como faz.

Fere, outrossim, o princípio da razoabilidade e bem assim da realidade o disposto no **art. 10**, pois é um contra-senso exigir dos importadores a condução de estudos sobre produtos importados. No máximo, os importadores poderiam importar os materiais de outros fabricantes que atendam aos padrões estabelecidos. Há, assim, ofensa ao princípio da

<sup>4</sup> in *Questões Fundamentais de Técnica Legislativa*, Cadernos de D. Constitucional e Ciência Política n.2, p.36-52.

<sup>5</sup> in *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*, RT, SP, 1978, p.25, destaques nossos

<sup>6</sup> Definem-se como acumuladores elétricos chumbo-ácido (também conhecidos como baterias chumbo ácido) todos os acumuladores em que o material ativo das placas positivas é constituído por compostos de chumbo e os das placas negativas essencialmente por chumbo, sendo o eletrólito uma solução de ácido sulfúrico. (Fonte: FIESP)



realidade, pois o *Direito é disciplina de comportamentos interpessoais que se apresentam como fatos reais da convivência social, coerente com o que efetivamente ocorreu, ocorra ou possa ocorrer. O sistema legal administrativo não pode ser um repositório de determinações utópicas, irrealizáveis, inatingíveis, mas um instrumento da disciplina possível da realidade da convivência humana.*<sup>7</sup>

Além da transgressão ao princípio da legalidade, como já referido, o **art. 12**, a meu juízo, invade a competência do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cuja implementação cabe, sobretudo, à ANVISA, a quem cabe definir a política nacional de vigilância sanitária; normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde; bem como estabelecer normas e padrões sobre limites de contaminantes, resíduos tóxicos, desinfetantes, metais pesados e outros que envolvam risco à saúde (ver Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, em especial, art. 2º, I e III, e art. 7º, IV).

Por fim, o **art. 8º, § 2º**, e o **art. 19** não definem concretamente qual a conduta ou as condutas que estariam sujeitas às *penalidades* a que fazem referência. Em matéria de punição, nosso sistema jurídico consagrou o princípio da legalidade absoluta, vedando o emprego de fórmulas vagas e indeterminadas. Assim, a fórmula usada pela proposição em exame, a meu ver, pode configurar afronta ao princípio constitucional da reserva legal qualificada, que exige expressa previsão legal para a definição de condutas apenadas e para as respectivas sanções.

À vista de todo o exposto, opina-se pelo não apoio da CNI à proposta de resolução do CONAMA em apreço.

Rio de Janeiro, 09 de junho de 2006.



Leonardo Greco

Advogado

---

<sup>7</sup> ver DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. *Curso de direito administrativo*. 14ªed. Rio de Janeiro:Forense, 2005, p.83-84