

PROJETO DE LEI

Institui o Sistema de Gestão Ambientalmente Sustentável de Pneus - SGASP, define seus instrumentos e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Gestão Ambientalmente Sustentável de Pneus – SGASP como parte integrante da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Art. 2º Para efeitos desta Lei, considera-se:

I - pneu novo: pneu que não sofreu qualquer uso, nem foi submetido a qualquer tipo de reforma e não apresenta sinais de envelhecimento, nem deteriorações de qualquer origem, classificado na Posição 40.11 da Nomenclatura Comum do Mercosul-NCM; e

II - pneu usado: pneu que foi submetido a qualquer tipo de uso ou desgaste, classificado na Posição 40.12 da NCM.

§ 1º A definição do inciso II do **caput** abrange o pneu reformado, entendido como pneu usado que foi submetido a processo de reutilização da carcaça com o fim específico de aumentar sua vida útil, como:

I - recapagem: processo pelo qual o pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem;

II - recauchutagem: processo pelo qual o pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem e dos ombros; e

III - remoldagem: processo pelo qual o pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem, dos seus ombros e de toda a superfície de seus flancos.

§ 2º A definição do inciso II do **caput** inclui também o pneu inservível, definido como aquele que apresenta danos irreparáveis em sua estrutura.

Art. 3º Compete ao Ministério do Meio Ambiente estabelecer princípios e diretrizes e propor normas para o SGASP, submetendo-as ao Conselho Nacional do Meio Ambiente para deliberação, na forma da legislação em vigor.

Parágrafo único. Constituem instrumentos do SGASP:

I - o Programa de Coleta de Pneus;

II - o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras; e

III - o licenciamento ambiental, o monitoramento e a fiscalização.

Art. 4º Aos fabricantes, importadores e reformadores de pneus incumbe a responsabilidade pela coleta, transporte, armazenamento e destinação final ambientalmente adequada de pneus.

Art. 5º Fica proibida a destinação final inadequada de pneus, inclusive a disposição em aterros sanitários, mar, rios, lagos ou riachos, terrenos baldios ou alagadiços, bem como a queima a céu aberto.

Art. 6º Fica proibida a importação de pneus usados, incluídos os reformados e inservíveis, seja como bem de consumo, seja como matéria-prima, classificados na Posição 40.12 da NCM, ressalvada a importação decorrente de compromissos assumidos pelo Brasil por intermédio de tratados internacionais de integração regional.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no art. 4º aos importadores de pneus que realizem importações em decorrência da ressalva prevista no **caput**.

Art. 7º A ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importem inobservância aos preceitos desta Lei sujeita os infratores às sanções previstas em lei e seus regulamentos.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

EM INTERMINISTERIAL Nº 37/MMA/MS/2005

Brasília, 10 de junho de 2005.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência o Projeto de Lei em anexo, que institui o Sistema de Gestão Ambientalmente Sustentável de Pneus-SGASP, define seus instrumentos e dá outras providências.
2. O presente projeto visa estabelecer os elementos fundamentais de um sistema eficiente de gestão ambiental de pneus com o objetivo de, a um só tempo, promover a coleta e a eliminação de maneira ambientalmente adequada dos quantitativos de pneus dispersos no território nacional e evitar a geração desnecessária de volumes adicionais de resíduos de pneus, capazes de acelerar a formação do passivo ambiental brasileiro.
3. O pneu é um bem insubstituível, que cumpre papel fundamental no transporte de passageiros e cargas. Ao final de seu ciclo de vida, porém, o pneu transforma-se necessariamente em resíduo, o qual constitui perigo latente para o meio ambiente e a saúde pública. Os resíduos de pneus respondem pela maior parte dos resíduos de borracha gerados no mundo.
4. Os resíduos de pneus são resíduos sólidos que ocupam espaço físico considerável e impõem dificuldades sem par em matéria de coleta e eliminação. O pneu não é um produto biodegradável e seu tempo de decomposição na natureza é indeterminado, o que lhe confere caráter especialmente nocivo do ponto de vista ambiental. Devido a sua composição química, que inclui borracha natural e sintética, negro de fumo, metais pesados e óleos, o pneu é um produto de fácil combustão, o que explica os incêndios de difícil controle em depósitos e aterros de todo o mundo, ocasião em que são liberados no ar e no solo poluentes orgânicos e inorgânicos, tais como fumos metálicos, hidrocarbonetos aromáticos policíclicos e dioxinas, substâncias tóxicas e cancerígenas. Por essa razão, a queima deliberada de pneus a céu aberto constitui atividade altamente poluidora, proibida no Brasil e em grande parte dos países do mundo. Quando abandonados nos cursos de água, os pneus obstruem canais, córregos e galerias de águas pluviais, comprometendo a vazão de escoamento desses corpos receptores hídricos e contribuindo para as inundações comuns nos centros urbanos brasileiros, que ocasionam grandes prejuízos para a população e para a administração pública. Apenas no Rio Tietê, no Município de São Paulo, cerca de 120.000 pneus foram retirados do leito do rio nos últimos anos.
5. Além do risco de contaminação do ar, do solo e do lençol freático em casos de incêndio, o acúmulo de pneus no ambiente constitui também grave ameaça à saúde pública devido a sua relação direta com a propagação de doenças, em especial no meio tropical. O comércio internacional de pneus usados é comprovadamente responsável pela disseminação de uma variedade de doenças pelo mundo, na medida em que promove o transporte, de um continente para o outro, de vetores de doenças como a dengue e a febre amarela. Estima-se, por exemplo, que o mosquito *aedes albopictus*, um dos vetores do vírus da dengue e da febre amarela, tenha ingressado no território nacional em carregamentos de pneus usados provenientes

dos Estados Unidos e do Japão. O *aedes albopictus*, cuja primeira notificação de presença no Brasil data de 1986, já estava presente, em 1998, em 12 dos 27 Estados da Federação.

6. Uma vez expostos à chuva, os pneus funcionam, devido a sua configuração, como depósitos para larvas de mosquitos que se reproduzem em água parada, contribuindo, dessa forma, para a proliferação no país de doenças tropicais como a dengue. De acordo com a Organização Mundial da Saúde, a dengue é a mais importante doença viral tropical do mundo, podendo assumir forma letal conhecida como dengue hemorrágica. No Brasil, os pneus são considerados os principais responsáveis pela propagação do vetor da dengue no território nacional, sendo que as carcaças dispersas e acumuladas pelo território contribuíram significativamente para a eclosão das epidemias da doença que assolaram o país nos últimos anos (794.000 casos notificados apenas em 2000). Adicionalmente, tendo em vista que os mosquitos vetores da dengue são os mesmos da febre amarela, existe fundado temor, por parte das autoridades de saúde brasileiras, de que a multiplicação de depósitos de pneus usados nas cercanias dos grandes centros urbanos possa levar à urbanização da febre amarela no Brasil, com as previsíveis consequências para a saúde da população.

7. O acúmulo de pneus inservíveis no ambiente constitui um problema ambiental não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. No Brasil, estimativa de 1999 apontava para a existência de cerca de 100 milhões de carcaças abandonadas no território nacional, sendo que um número entre 30 e 40 milhões de carcaças adicionais são descartadas anualmente no país. O número de pneus dispersos nos Estados Unidos e na União Européia, por sua vez, é estimado entre 2 e 3 bilhões em cada um, sendo que ambos geram por ano, adicionalmente, cerca de 300 milhões de pneus usados cada. À luz da necessidade premente de eliminar esses imensos quantitativos de pneus acumulados, sobretudo em cumprimento a normas ambientais adotadas no curso dos anos 90, países desenvolvidos têm crescentemente buscado mercados para a exportação dos pneus usados gerados em seu território.

8. A busca de mercados externos pelos países desenvolvidos é especialmente relevante no que tange a sua produção de pneus reformados, bens considerados pelos consumidores daqueles países como produtos de segunda linha e, portanto, com pouca aceitação no mercado interno. Como consequência, existe hoje no mundo um florescente comércio de pneus reformados de países desenvolvidos para países em desenvolvimento. O Brasil, porém, proíbe a concessão de licenças para a importação de pneus usados, inclusive os reformados (denominados "recauchutados" na Nomenclatura Comum do MERCOSUL), conforme expresso no Artigo 40 da Portaria SECEX nº 14, de 17 de novembro de 2004. Os pneus reformados são produtos de ciclo de vida mais curto do que o de um pneu novo, cuja importação necessariamente acelera a formação do passivo ambiental do país importador. Nos termos da legislação brasileira em vigor (Portaria INMETRO nº 33, de 27 de setembro de 2001, que aprova o Regulamento Técnico para Pneus Reformados), um pneu de carro de passeio não pode ser reformado mais de uma vez. Assim sendo, o pneu reformado importado ingressa no território nacional apenas para cumprir seu último ciclo de vida e transformar-se em resíduo a ser eliminado no Brasil.

9. O Brasil proíbe, ainda, a concessão de licença para a importação de pneus usados a serem utilizados como matéria-prima pelos reformadores nacionais. O processo de reforma só faz sentido do ponto de vista ambiental se as carcaças a serem reformadas forem aquelas que já se encontram no território nacional. Importar carcaças de pneus usados para reformar no País somente atende aos interesses do país exportador, que se livra do resíduo e transfere a responsabilidade por sua destinação final ao país importador. Adicionalmente, ao usar matéria-

prima importada, o reformador nacional estará deixando de dar sobrevida a carcaças que já se encontram no território nacional, condenando-as a permanecerem como resíduo, agravando a situação do passivo ambiental brasileiro. Com o objetivo de dar um sentido ambiental à atividade de reforma no país, estimulando a reforma das carcaças que já se encontram no Brasil, a norma brasileira isenta as empresas reformadoras que utilizem as citadas carcaças da obrigação de dar destinação final a quantidades pré-definidas de pneus inservíveis (art. 1º, parágrafo único, da Resolução CONAMA nº 258, DE 1999).

10. Uma adequada gestão ambiental do produto pneu deve envolver todas as etapas do ciclo de vida do produto, incluindo a produção, o consumo, a coleta e a destinação final dos resíduos resultantes de seu uso. Para os países em desenvolvimento, a gestão do problema ambiental causado pelo acúmulo de pneus usados é ainda mais complexa do que nos países desenvolvidos. Às dificuldades próprias do subdesenvolvimento, relacionadas com carências em matéria de recursos humanos e financeiros, somam-se razões de ordem econômica, social e de cultura ambiental que dificultam a implementação de sistemas eficientes de coleta e destinação final de resíduos. No caso do Brasil, em que as grandes dimensões territoriais e as características do ecossistema já constituem, por si só, elementos que dificultam a operacionalização de qualquer sistema de coleta de resíduos, faz-se necessário implementar instrumentos de gestão adaptados às condições particulares do país. Nesse contexto insere-se a proposta de instituição do SGASP.

11. No que tange à destinação final dos resíduos de pneus, é relevante esclarecer que não existem alternativas que sejam, a um só tempo, plenamente adequadas do ponto de vista ambiental e viáveis economicamente. Em alguma medida, todas as alternativas de destinação final de pneus hoje disponíveis no Brasil e no mundo causam algum nível de impacto ambiental, em especial os processos que requerem temperaturas elevadas e que, em decorrência disso, geram emissões tóxicas e resíduos que necessitam tratamentos especiais. Entre as formas usadas para destinação de pneus no Brasil está o co-processamento de resíduos em fornos de fábricas de cimento e em usina de xisto-betuminoso. Outra alternativa de destinação de pneus em teste no Brasil é o uso de pneus triturados na composição de manta asfáltica. Não existem, porém, estudos ambientais suficientemente desenvolvidos que atestem a qualidade ambiental de tais processos. Ao contrário, diversas fontes alertam para os riscos concretos de contaminação ambiental associados com os referidos processos, bem como para os efeitos nocivos que os mesmos podem causar à saúde humana. Adicionalmente, as dificuldades técnicas e econômicas do processo de desvulcanização da borracha, procedimento essencial para a recuperação da matéria-prima utilizada na fabricação de pneus, praticamente inviabilizam a reutilização em larga escala de material reciclado na linha de produção de pneus novos.

12. À luz do crescente acúmulo de pneus usados em todo o país, e tendo em vista os evidentes impactos ambientais potenciais decorrentes desse fato, o Brasil adotou, no curso dos anos 90, assim como fizeram vários outros países, diversas normas destinadas a prevenir a geração desnecessária de resíduos de pneus e, assim, evitar o aumento do passivo ambiental no país. Tais normas, nem sempre adotadas de forma ordenada ou sob a perspectiva ambiental ideal, refletiam, porém, a preocupação do Governo e da sociedade brasileiros de promover o desenvolvimento sustentável e de preservar o ambiente para as atuais e futuras gerações, conforme determina o art. 225 da Constituição Federal. Já em 1991, o Brasil proibiu a importação de bens de consumo usados, dentre os quais os pneus, por meio da Portaria SECEX nº 8, de 14 de maio. A partir da realização no Rio de Janeiro, em 1992, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual constituiu um marco na conscientização mundial em matéria ambiental, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos

Recursos Naturais Renováveis-IBAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA adotaram diversas normas relevantes sobre o tema, como a Resolução CONAMA nº 23, de 12 de dezembro de 1996, que proíbe a importação de pneus usados por razões ambientais, e a Resolução CONAMA nº 258, de 26 de agosto de 1999, que introduziu no país o princípio da responsabilidade do produtor e do importador pela destinação final ambientalmente adequada de pneus. Por meio dessa última Resolução, os produtores e importadores ficaram obrigados a coletar e dar destinação ambientalmente adequada a uma quantidade crescente de pneus inservíveis, proporcional ao volume de pneus fabricados ou importados introduzidos no mercado doméstico.

13. Em 25 de setembro de 2000, foi adotada a Portaria SECEX nº 8, de 2000, que proibiu expressamente a concessão de licenças para a importação de pneus recauchutados (reformados) e usados, como bem de consumo ou matéria-prima. A referida norma, aplicada com caráter *erga omnes*, foi alterada em março de 2002, pela Portaria SECEX nº 2, de 8 de março de 2002 (posteriormente revogada e substituída pelas Portarias SECEX nº 17, de 1º de dezembro de 2003, e SECEX nº 14, de 17 de novembro de 2004), para permitir as importações de pneus remoldados (uma das 3 categorias de pneus reformados) provenientes dos Estados Partes do MERCOSUL, o que foi feito exclusivamente para cumprir laudo arbitral obrigatório e inapelável, proferido em 9 de janeiro de 2002 em favor do Uruguai por Tribunal Arbitral *Ad Hoc* constituído de acordo com os procedimentos do Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL. O Protocolo de Brasília, então mecanismo de solução de controvérsias do agrupamento, foi aprovado pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 88, de 1º de dezembro de 1992, tendo sido promulgado pelo Decreto nº 922, de 10 de setembro de 1993, o que lhe atribuiu hierarquia de lei ordinária. Tendo em vista que o cumprimento do laudo arbitral do Mercosul de 9 de janeiro de 2002 constitui imperativo legal no Brasil, o Projeto de Lei em apreço excetua do escopo da proibição prevista em seu art. 6º as importações decorrentes de compromissos assumidos pelo Brasil por meio de tratados internacionais de integração regional, o que se faz tão-somente com o objetivo de permitir a execução do referido laudo no País.

14. Ao longo da controvérsia sobre a proibição brasileira de importação de pneus reformados conduzida ao amparo do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, a questão ambiental jamais foi argüida pelas partes, não tendo sido, conseqüentemente, objeto de deliberação por parte do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* que decidiu a disputa. Dessa forma, mesmo que as motivações de caráter ambiental e de saúde pública que justificam a medida brasileira restritiva de comércio também valessem para o produto importado dos Estados Partes do MERCOSUL, o Brasil foi instado - por imperativo legal e com base em decisão limitada aos aspectos jurídicos e econômicos da questão - a dar cumprimento ao laudo arbitral obrigatório e inapelável emitido no âmbito do MERCOSUL, o que fez passando a autorizar a importação de pneus remoldados dos Estados Partes do bloco regional. Ao ter tido que abrir seu mercado ao produto importado dos Estados Partes do MERCOSUL em função da decisão arbitral referida, o Brasil considerou necessário, à luz de suas legítimas preocupações de natureza ambiental e de saúde pública associadas ao tema, buscar o aprofundamento da discussão em foros institucionais pertinentes do bloco, com o propósito de promover a harmonização das práticas e políticas relativas à gestão ambiental de pneus dos quatro Estados Partes. A iniciativa brasileira encontrou respaldo das autoridades ambientais dos demais países membros do MERCOSUL, havendo a Reunião de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL decidido instruir o Subgrupo de Trabalho nº 6 (Meio Ambiente) a criar um grupo *ad hoc* para analisar as assimetrias legislativas

referentes à gestão do passivo ambiental de pneus nos quatro Estados Partes e propor iniciativas que possam ser adotadas no plano quadripartite.

15. A despeito da abertura para o MERCOSUL, o volume de pneus reformados importados pelo Brasil caiu, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior, de 3.334.362 unidades, em 1998, para 237.887 unidades, em 2004, o que demonstra a efetividade da Portaria SECEX nº 8, de 2000 e sua relevância do ponto de vista ambiental e de saúde pública.

16. A grande quantidade de pneus dispersa no país, as dificuldades de coleta, armazenamento, e eliminação dos mesmos e os problemas técnicos e operacionais relativos à gestão dos resíduos deles derivados, impõem ao Estado brasileiro a adoção de instrumentos eficazes de administração responsável do problema no plano nacional. O Brasil não tem capacidade para gerir um volume ilimitado de resíduos de pneus, o que adicionalmente exige que o país adote medidas com vistas a reduzir ou minimizar a geração dos mesmos. Nesse contexto, justificam-se as medidas que figuram no Projeto de Lei em anexo, o qual : **(i)** dispõe sobre o Sistema de Gestão Ambientalmente Sustentável de Pneus; **(ii)** define pneus novos e usados, esclarecendo que os pneus reformados e inservíveis integram essa última definição; **(iii)** eleva à condição de obrigação legal a responsabilidade de fabricantes, reformadores e importadores de pneus pela coleta e destinação final adequada do produto; e, por fim; **(iv)** proíbe a importação de pneus usados, inclusive reformados, tanto para consumo direto como para servir como matéria-prima em processos de reforma.

17. Estas, Senhor Presidente, as razões que justificam o encaminhamento do presente Projeto de Lei, que ora submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Marina Silva, Humberto Sergio Costa Lima