



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº \_\_\_\_\_, DE 2007**  
**(Do Sr. Nelson Marquezelli)**

*Susta os efeitos do artigo 4º, parte final, da Resolução nº 23, de 12 de dezembro de 2006, e do item 10-C de seu anexo 10, redação dada pela Resolução nº 235, de 07 de janeiro de 1998, do Conselho Nacional do Meio Ambiente.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam suspensos os efeitos do artigo 4º, parte final, da Resolução nº 23, de 12 de dezembro de 2006, e do item 10-C de seu anexo 10, redação dada pela Resolução nº 235, de 07 de janeiro de 1998, do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Art. 2º O Poder Executivo adotará as providências necessárias ao cumprimento deste Decreto Legislativo.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Dispõe o artigo 49, incisos V e XI da Constituição Federal que "é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo

que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, e de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA, regulamentando a Convenção de Basileia, aprovada pelo Decreto nº 875, de 19 de julho de 1993, aprovou a Resolução CONAMA nº 23/96, impondo restrição à importação de pneus usados em seu art. 4º e item 10-C do Anexo 10 nos seguintes termos:

Art. 4º Os Resíduos Inertes - Classe III não estão sujeitos a restrições de importação, à exceção dos pneumáticos usados cuja importação é proibida.

**Anexo 10**

<b>10-C - RESÍDUOS INERTES - CLASSE III - DE IMPORTAÇÃO PROIBIDA</b>	
<b>Código NCM</b>	<b>Descrição</b>
4012.20.00	Pneumáticos usados.

O art. 6º da Lei 6.938/81 criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, formado por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público.

Dentre esses órgãos tem-se:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais **e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;**

Observa-se que a competência do CONAMA é de deliberar sobre normas, ou seja, regulamentá-las.

Acresça-se que esse poder regulamentar é rigidamente limitado pelos preceitos contidos na própria lei regulamentada e sua transposição irá gerar, necessariamente, regras exorbitantes do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Desse modo, o CONAMA, por nenhum de seus atos, pode criar direitos ou obrigações que já não estejam previstos em lei, muito menos discriminações.

Com efeito, a Resolução CONAMA nº 23/96, editada com o fim específico de regulamentar a Convenção de Basiléia, aprovada pelo Decreto nº 875/93, estabeleceu os critérios e padrões relativos à movimentação transfronteiriça de resíduos perigosos e não perigosos e sua disposição final.

O Decreto nº 875/93 atribuiu duas classes de resíduos: perigosos e não perigosos, enquanto que a Resolução CONAMA 23/96 atribuiu 4 (quatro) classes, a saber:

Art. 1º Para efeito desta Resolução serão adotadas as seguintes definições:

a) resíduos Perigosos - Classe I: são aqueles que se enquadrem em qualquer categoria contida nos Anexos 1-A.a 1-C, a menos que não possuam quaisquer das características descritas no Anexo 2, bem como aqueles que, embora não listados nos anexos citados, apresentem quaisquer das características descritas no Anexo 2.

b) resíduos Não inertes - Classe II: são aqueles que não se classificam como resíduos perigosos, resíduos inertes ou outros resíduos, conforme definição das alíneas a, c e d, respectivamente,

c) resíduos Inertes - Classe III. são aqueles que, quando submetidas a teste de solubilização, conforme NBR-10.006, não tiverem nenhum de seus constituintes solubilizados em concentrações superiores aos padrões especificados no Anexo 3.

d) outros Resíduos: são aqueles coletados de residências ou decorrentes da incineração de resíduos domésticos.

Quanto ao tratamento jurídico a cada uma dessas classes de resíduos a Resolução em apreço: **i)** proibiu a importação de resíduos perigosos à exceção de comprovada imprescindibilidade destes no mercado interno; **ii)** determinou o controle de importação de resíduos não inertes; **iii)** proibiu, sem exceções, a importação dos resíduos coletados de residências ou decorrentes da incineração de resíduos domésticos; **iv)** autorizou, **sem exceções ou controles**, a importação de todos os resíduos inertes, à exceção dos pneus usados, independentemente de comprovada imprescindibilidade destes no mercado interno, tal qual ocorre com os

resíduos perigosos, ou para as finalidades de reciclagem ou reaproveitamento, tal qual ocorre com os resíduos não inertes. Observe-se:

Art. 2º É proibida a importação dos resíduos perigosos - Classe I, em todo o território nacional, sob qualquer forma e para qualquer fim.

§ 1º **Caso se configurem situações imprescindíveis de importação de resíduos perigosos**, fica tal excepcionalidade condicionada à apreciação e deliberação prévia do CONAMA, mediante avaliação da sua Câmara Técnica de Controle Ambiental.

(...)

Art. 3º É proibida a importação de resíduos definidos na alínea "d" do Art. 1º como "Outros Resíduos", sob qualquer forma e para qualquer fim.

Art. 4º Os Resíduos Inertes - Classe III não estão sujeitos a restrições de importação, **à exceção dos pneumáticos usados cuja importação é proibida.**

(...)

Art. 5º A importação de itens da categoria Resíduos Não Inertes - Classe II **só poderá ser realizada para as finalidades de reciclagem ou reaproveitamento** após autorização ambiental do IBAMA, precedida de anuência e parecer técnico do órgão Estadual de meio Ambiente, e após o atendimento das seguintes exigências:

A prova maior de que os demais resíduos inertes da classe III não estão sujeitos a restrições ou controles do IBAMA consta do Anexo 10, item 10-C da Resolução CONAMA nº 23/96 (redação dada pela

Resolução CONAMA nº 235/98), que restringe **apenas** a importação de pneus usados:

10-C - RESÍDUOS INERTES - CLASSE III - DE IMPORTAÇÃO PROIBIDA	
Código NCM	Descrição
4012.20.00	Pneumáticos usados.

Outro dado peculiar desta Resolução é a omissão do Anexo IV A do Decreto nº 875/93, onde estão especificadas as operações que não conduzem à possibilidade de **recuperação, reciclagem, regeneração, reutilização direta ou usos alternativos de resíduos**, não havendo qualquer restrição à importação de pneus para o acondicionamento.

A importância deste Anexo IV A foi confirmada pela Emenda à Convenção de Basileia, promulgada pelo Decreto nº 4.581, de 27 de janeiro de 2003, que estabeleceu nova lista de resíduos, dispondo, em seu Anexo IX, lista B, os resíduos não perigosos.

**Decreto nº 4.581/2003**

Anexo IX

Lista B

B3140 Resíduos de pneumáticos, excluindo aqueles destinados às operações do Anexo IV A.

**Decreto nº 875/93**

ANEXO IV A

Operações que não conduzem à possibilidade de recuperação, reciclagem, regeneração, reutilização

direta ou usos alternativos de resíduos:

D1 - Deposição sobre ou sob o solo (por exemplo aterro).

D2 - Tratamento em meio terrestre (por exemplo biodegradação de resíduos líquidos ou lamas nos solos)

D3 - Injeção em profundidade (por exemplo injeções de resíduos bombáveis as poços, domos de sal ou falhas geológicas naturais).

D4 - Lagunagem (por exemplo descarga de resíduos líquidos ou de lamas em Poços, lagoas ou bacias).

D5 - Depósito em aterro especialmente preparado (por exemplo colocação em selas estanques revestidas e isoladas entre si e do meio ambiente).

D6 - Descarga no meio aquático, com excepção nos mares/oceanos.

D7 - Imersão em meio marítimo, incluindo enterramento no subsolo marítimo.

D8 - Tratamento biológico não especificado noutra ponto deste anexo donde resultem compostos ou misturas que são eliminados de acordo com uma das operações mencionadas nesta secção.

D9 - Tratamento físico-químico não especificado noutra ponto deste anexo donde resultem compostos ou misturas que são eliminados por uma das operações mencionadas nesta secção (por exemplo a evaporação, secagem e calcinação, neutralização, precipitação).

D10 - Incineração em terra.

D11 - Incineração no mar.

D12 - Armazenagem permanente (por exemplo colocação de contentores em minas).

D13 - Mistura prévia realizada antes de qualquer das operações referidas nesta secção.

D14 - Recondicionamento realizado antes de qualquer das operações referidas nesta secção.

D15 - Armazenagem previa realizada antes de qualquer das operações referidas nesta secção.

Desse modo, apenas quando destinados às operações listadas entre os itens D-1 a D-15 não se admite a importação de pneus usados.

A Resolução 23/96 não só omitiu o Anexo IV A do Decreto nº 875/93 como também o Anexo IX B do Decreto nº 4.581/03, além de estabelecer, em seu art. 4º “in fine” tratamento discriminatório à importação de pneus usados (resíduos inertes – não perigosos) mesmo que estes se destinem às operações de recuperação, reciclagem, regeneração, reutilização direta ou usos alternativos de resíduos.

Por estes motivos, entendemos que o art. 4º, parte final, e o anexo 10, item 10-C da Resolução CONAMA nº 23/96, exorbitam do poder regulamentar e dos limites de delegação legislativa, uma vez que o CONAMA criou exceção aos pneus usados para a finalidade de reciclagem e reaproveitamento que os Decretos regulamentados não criaram.

Para arrematar, diferentemente dos demais resíduos cuja importação não está atrelada a nenhuma contraprestação ao país ou litígio, o setor de reforma de pneus, que necessita importar sua principal matéria-prima pela deficiência de abastecimento deste produto no mercado interno com estruturas de boa qualidade, além de se sujeitar a aventuras judiciais de conseqüências imprevisíveis, carregadas de preconceitos e “achismos” para afastar os dispositivos ora impugnados, deve cumprir a obrigação ambiental decorrente do art. 6º da Resolução CONAMA nº 258/99, ou seja, de comprovação de destinação ambiental de pneus inservíveis em quantidades proporcionais aos pneus usados que necessitam



importar, não havendo justo motivo para a manutenção da restrição à importação de pneus usados como matéria-prima, pelo dispositivo ora impugnado, que há muito tempo está ultrapassado e desatualizado pela Emenda à Convenção de Basiléia (Decreto 4.581/2003), como pela própria Resolução CONAMA nº 258/99.

Fica cristalino, a exorbitância do poder regulamentar do CONAMA, a que se refere o art. 49, V, da Constituição da República, e que não se resume simplesmente ao aspecto formal. O Poder Executivo também exorbita quando, embora pratique ato dentro de sua esfera de competência, viola princípios fundamentais e contraria garantias individuais do cidadão.

Nesse sentido, o seguinte acórdão do Supremo Tribunal Federal é revelador:

**“A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.**

O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações.

Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal.

**O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua “contra legem” ou “praeter legem”, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar**

(...)”. Doutrina. Precedentes. (RE 318.873-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN nº 01/2005.” (AC - AgR-QO 1033 / DF - DISTRITO FEDERAL - QUESTÃO DE ORDEM NO AG.REG. NA AÇÃO CAUTELAR - Relator(a): Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 25/05/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação - DJ 16-06-2006 PP-00004 - EMENT VOL-02237-01 PP-00021)

Em seu voto, o Ministro CELSO DE MELLO expõe percuciente análise das limitações à função regulamentar do Poder Executivo, a qual, segundo essa ótica, deve ser posta em contraste com os direitos e garantias fundamentais:

**“Demais disso, cumpre reconhecer que a imposição estatal de restrições de ordem jurídica, quer se concretize na esfera judicial, quer se efetive no âmbito estritamente administrativo, para legitimar-se em face do ordenamento constitucional, supõe o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do *‘due process of law’*, assegurada à generalidade das pessoas pela Constituição da República (art. 5º, LIV), eis que o Estado, em tema de limitação de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira arbitrária.**

**Cumpre ter presente, bem por isso, que o Estado, em tema de restrição à esfera jurídica de qualquer pessoa, física ou jurídica, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida imposta pelo Poder Público - de que resultem, como no caso, conseqüências gravosas no plano dos direitos e garantias (mesmo aqueles titularizados por pessoas estatais) - exige a fiel observância do princípio constitucional do devido processo legal (CF, art. 5º, LV).**

A jurisprudência dos Tribunais, notadamente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade (pública ou privada), rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente

administrativa, sob pena de nulidade da própria medida restritiva de direitos, revestida, ou não, de caráter punitivo (...).

**‘RESTRICÇÃO DE DIREITOS E GARANTIA DO ‘DUE PROCESS OF LAW LAW’.** (...)

**A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade desse princípio, nele reconhecendo uma insuprimível garantia, que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos. (...)**

Esse entendimento – que valoriza a perspectiva constitucional que deve orientar o exame do tema em causa – tem o beneplácito de autorizado magistério doutrinário (...). Não se pode perder de perspectiva, portanto, considerada a essencialidade da garantia constitucional da plenitude de defesa e do contraditório, que a Constituição da República estabelece, em seu art. 5º, incisos LIV e LV, que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens ou de seus direitos sem o devido processo legal, notadamente naqueles casos em que se viabilize a possibilidade de imposição, a determinada pessoa ou entidade, de sanções ou de medidas gravosas consubstanciadoras de limitação de direitos. (...).”

**O princípio da proporcionalidade, implícito na ordem constitucional em vigor, é visto como faceta do *due process of law* em sentido material (art. 5º, LIV, da Constituição), como consta do seguinte julgado do STF:**

**“No tocante ao "caput" do já referido artigo 33 da mesma Medida Provisória e reedições sucessivas, basta, para considerar relevante a fundamentação jurídica do pedido, a alegação de ofensa ao princípio constitucional do devido processo legal em sentido material (art. 5º, LIV, da Constituição) por violação da razoabilidade e da proporcionalidade em que se traduz esse princípio constitucional” (ADI-MC 1922 / DF - DISTRITO FEDERAL - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. MOREIRA ALVES - Julgamento: 06/10/1999 - Órgão Julgador: Tribunal**

Pleno Publicação - DJ 24-11-2000 PP-00089 - EMENT VOL-02013-01 PP-00032).

Confiamos no zelo dos Membros do Congresso Nacional pela preservação de sua competência legislativa em face do abuso normativo do Poder Executivo, e, por isso, oferecemos à consideração dos Senhores Congressistas o presente projeto de Decreto Legislativo.

Sala das Sessões, em 22 de agosto de 2007.

Deputado Nelson Marquezelli  
PTB/SP