

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA JUÍZA DA VARA FEDERAL DE
SANTA CRUZ DO SUL/RS:**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE
DO SUL e o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL,** em litisconsórcio
ativo, apresentados, respectivamente, pelo Promotor de
Justiça e pelo Procurador da República infra firmados, vêm,
com o devido respeito, com amparo no **Inquérito Civil nº
19/00**, da Promotoria de Justiça Especializada de Santa Cruz
do Sul, perante Vossa Excelência ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA,

Com Pedido de Medida Liminar, contra

UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito
público, que deverá ser citada na pessoa de seu
representante legal, pela Advocacia-Geral da União, em sua
representação em Porto Alegre/RS, na Rua Mostardeiro, nº
483, Bairro Moinhos de Vento;

**INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA,** órgão executor da
Política Nacional de Meio Ambiente, entidade autárquica

federal; que poderá ser citado através da sua gerência executiva em Porto Alegre, na Rua Miguel Teixeira, 126, Cidade Baixa, pelas seguintes razões de fato e de direito:

DO OBJETIVO DA AÇÃO:

A presente ação civil pública, ajuizada em litisconsórcio ativo pelo **Ministério Público Federal** e **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, tem o propósito de obter judicialmente a anulação do art. 13 da Resolução nº 257/99, do CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente), que trata da disposição final de pilhas e baterias usadas.

DOS FATOS:

Em 09 de junho de 2000, a Promotoria de Justiça Especializada de Santa Cruz do Sul instaurou o Inquérito Civil nº 19/00, com o propósito de apurar a *"destinação dada às pilhas e às baterias de telefones celulares, nesta cidade, tendo em vista as informações veiculadas pelo periódico local, no sentido de que (estariam) sendo abandonadas, enterradas ou depositadas em locais impróprios"* (portaria, fl. 02).

A instauração amparou-se em reportagem publicada na edição de 07 de junho de 2000 do jornal "Gazeta do Sul" (fl. 05), que denunciava que as pilhas

recolhidas no lixo doméstico de Santa Cruz do Sul estavam sendo enterradas nas dependências da "Usina de Lixo de Santa Cruz do Sul", ao invés de serem remetidas aos seus fabricantes para reciclagem. Na ocasião, a COOTRASMA (Cooperativa dos Trabalhadores de Santa Maria) informou que as pilhas estavam sendo acondicionadas em tambores e galões plásticos, posteriormente enterrados em valas. Na mesma reportagem, constava uma referência ao posicionamento do então assessor jurídico da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Dr. Gustavo Trindade, no sentido de que os fabricantes e fornecedores seriam os responsáveis pela destinação final das pilhas e baterias exauridas, não obstante o disposto na *Resolução nº 257/99, do CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente)*, que permite a *disposição no lixo doméstico das pilhas e baterias com níveis inferiores de componentes previstos no art. 6º da mesma resolução*.

Nova reportagem, publicada pelo mesmo jornal, em 08 de junho de 2000, dava conta de que o Município de Santa Cruz do Sul estava disposto a manter contato com os fabricantes de pilhas com o objetivo de encaminhar-lhes as pilhas descartadas no lixo doméstico do Município. Na mesma oportunidade, a Secretaria Municipal de Transportes e Serviços Públicos informava que "não há possibilidade de coletar todas as pilhas no processo de seleção do lixo, uma vez que o volume de resíduos é muito grande". Como consequência, "parte das pilhas acabam indo para o aterro,

com riscos de contaminação". Concluindo, "estes produtos armazenam metais pesados, como *Litium* e *Cadmium*, extremamente poluidores e não-absorvíveis pela natureza" (fl. 04).

A título de diligência instrutória preliminar, expediram-se ofícios a todos os *supermercados* de Santa Cruz do Sul, sugerindo fossem colocados pontos de coleta de pilhas à disposição dos consumidores, orientando-os para a devolução das pilhas e baterias exauridas (fls. 08/14).

No mesmo sentido, expediu-se ofício ao Senhor Prefeito Municipal de Santa Cruz do Sul solicitando-lhe informações sobre eventual interesse do Município no enfrentamento de tal questão, mediante elaboração de projeto de educação ambiental e campanha pública, a fim de que a comunidade depositasse as pilhas que contenham mercúrio metálico, baterias de celulares e lâmpadas fluorescentes em locais de coleta disponibilizados pela administração pública (fl. 15).

Dentre todos os supermercados oficiados, apenas o Supermercado Feliz respondeu ao Ministério Público, informando ter sido orientado pelo fabricante - **Panasonic** - no sentido de que *suas pilhas poderiam ser dispostas no lixo doméstico comum*, conforme dispõem os artigos 6º e 13 da Resolução nº 257/99 do CONAMA.

O informativo produzido pela PANASONIC foi juntado à fl. 21, contendo a orientação pela possibilidade de disposição no lixo doméstico comum.

Oficiada, a FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler - órgão ambiental estadual - enviou, em outubro de 2000, a informação técnica constante das fls. 27/28. Neste documento, a FEPAM tinha por solucionada a questão referente às baterias de celulares, e noticiava a falta de regulamentação da Lei Estadual nº 11.019, de 23 de setembro de 1997, alterada pela Lei nº 11.187, de 07 de julho de 1998.

Os escritórios locais das principais operadoras de telefonia celular - Telefônica e Claro (Telet) - foram oficiados, ocasião em que o Ministério Público solicitava "informações a respeito dos mecanismos de coleta, transporte, armazenamento e destinação de baterias de celulares" (fls. 30/31).

Ambas empresas informaram ter implementado um sistema de logística inversa para recolhimento das baterias de celulares (fls. 38/39 e 46).

Os supermercados de Santa Cruz do Sul foram novamente oficiados, com a sugestão de disponibilizarem caixas coletoras de pilhas usadas (fls. 51/58). Mais uma

vez, apenas o Supermercado Feliz respondeu ao ofício, ratificando o posicionamento anterior (fl. 61).

A reportagem publicada pela Gazeta do Sul em 16 de janeiro de 2002 informava que o Município acreditava ter solucionado a questão das pilhas e baterias: coletaria e selecionaria as pilhas e baterias, e posteriormente as enviaria aos fabricantes (*tout court*).

Através do despacho de fl. 65, em março de 2002, durante a instrução do inquérito civil, determinou-se a expedição de ordem de serviço destinada à verificação *in loco* se os supermercados oficiados pelo Ministério Público estavam disponibilizando caixas coletoras, bem como para apurar se a população havia aderido ao recolhimento das pilhas.

O relatório de cumprimento da ordem de serviço foi juntado às fls. 68 a 71. Em síntese, dava conta de que poucos estabelecimentos estavam recolhendo as pilhas, e que a população não aderira em grau significativo ao recolhimento das pilhas exauridas.

Em 15 de abril de 2002, nas dependências da Promotoria de Justiça Especializada, realizou-se audiência com a Coordenadora do DEMA – Departamento de Meio Ambiente – do Município de Santa Cruz do Sul, obtendo-se as seguintes informações:

“Dentre as redes de supermercados locais, apenas o Zaffari está coletando pilhas, mas não tem conhecimento do destino conferido às pilhas coletadas. Até pouco tempo atrás, a firma Scalco promovia a coleta de pilhas, mas cessou quando houve a negativa dos fabricantes de recebê-las. Na coleta do Município, as pilhas encontradas na esteira estão sendo armazenadas em bombonas, até que seja resolvida a sua destinação final. Acredita que o consumo de pilhas ‘paraguaias’¹ seja superior ao das pilhas nacionais. Compromete-se a verificar o destino que está sendo conferido às pilhas coletadas pela rede Zaffari” (fl. 77)

Posteriormente, obteve-se a informação de que as pilhas recolhidas pela rede Zaffari estariam sendo encaminhadas à sede de Passo Fundo/RS, de onde seriam encaminhadas ao fabricante quando houvesse uma quantidade significativa (fl. 79).

O Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente, órgão do Ministério Público Estadual, enviou à Promotoria de Justiça de Santa Cruz do Sul cópia do **“Parecer Técnico sobre o Descarte de Pilhas e Baterias em**

¹ Entenda-se “pilhas paraguaias” como as procedentes de descaminho, e comercializadas por camelôs.

Lixões e Aterros Sanitários", elaborado em setembro de 2000 pelo Laboratório de Corrosão, Proteção e Reciclagem de Materiais do Departamento de Materiais da Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, cujas conclusões correm no sentido de que **"as pilhas e baterias, mesmo dentro dos padrões de cádmio, chumbo e mercúrio estabelecidos pela Resolução CONAMA, contém quantidades apreciáveis de outros materiais pesados, (logo) existe o risco em potencial de haver poluição em função da contribuição dos metais no lixiviado² de aterros de resíduos sólidos"**. Conseqüentemente, "as estações de tratamento de efluentes de aterros sanitários deverão ser projetadas de forma a tratar, além da carga orgânica, efluentes contendo metais pesados" (fls. 84 a 93).

Em breve síntese dos fatos relatados até agora: os fabricantes de pilhas, escudados no **malfadado** art. 13 da Resolução CONAMA n° 257/99, não estão recebendo as pilhas eventualmente coletadas pelos comerciantes, com a colaboração dos consumidores, sob o argumento de que são inertes sob o ponto de vista da resolução referida. Como consequência, todas as pilhas comercializadas e exauridas estão sendo destinadas a depósitos provisórios (que correm o sério risco de se tornarem definitivos), aos aterros sanitários (existentes em apenas 12% das cidades brasileiras) ou aos famosos **lixões** - de ocorrência bem mais comum. A UFRGS, no laudo em anexo ao inquérito civil,

² Lixívia: líquido que percola através dos resíduos sólidos, contendo materiais dissolvidos ou em suspensão, dali provenientes. (Dicionário de Direito Ambiental. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998)

confirmou que as pilhas e baterias, ainda que adequadas à Resolução CONAMA nº 257/99, são capazes de contaminar um aterro sanitário originalmente concebido para receber apenas lixo doméstico, fato que impõe o tratamento de seus efluentes como se se tratassem de efluentes industriais.

Diante de tais circunstâncias, o Ministério Público do Rio Grande do Sul iniciou uma atuação em dois planos. No **plano nacional**, encaminhou ao CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente - uma proposta de alteração do art. 13 da Resolução nº 257/99, através da representante do Ministério Público naquele órgão colegiado, a Dra. Sílvia Cappelli, Procuradora de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Ministério Público do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul. Antes de ser encaminhada, a proposta do Ministério Público gaúcho fora amplamente discutida e aprovada no Conselho dos Promotores e Procuradores de Justiça do Meio Ambiente, órgão que congrega todos os membros do Ministério Público gaúcho com atribuição ambiental.

No **plano local**, a Promotoria de Justiça Especializada de Santa Cruz do Sul encaminhou ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, para discussão e aprovação, uma proposta de lei municipal que exigisse dos fabricantes a comprovação de um sistema de logística inversa³ para

³ Entenda-se a logística inversa como um mecanismo de implementação da responsabilidade pós-consumo, pelo qual o fabricante/degradador responsabiliza-se pela logística de recolhimento dos resíduos produzidos com o exaurimento de seus produtos.

recolhimento da pilhas e baterias exauridas, impondo-se a aplicação do princípio do poluidor-pagador e proibindo-se a comercialização dos produtos da empresa que não comprovasse o recolhimento.

Não obstante as atuações nacionais e locais, as tentativas extrajudiciais de solução da questão não chegaram a bom termo.

O projeto de lei sugerido pelo Ministério Público ao Conselho Municipal de Meio Ambiente foi aprovado por unanimidade pelos Senhores Conselheiros (fl. 163); enviado ao Poder Executivo, foi deliberado pela Procuradoria-Geral do Município que o mesmo seria inconstitucional, na medida em que o Município não teria competência legislativa para legislar sobre direito comercial (!?) (fls. 170/174).

No plano nacional, as atas da Câmara Técnica Permanente de Controle Ambiental do CONAMA, juntadas ao expediente, informam que os seus integrantes votaram contra a criação de um **grupo de trabalho para reavaliar a Resolução nº 257/99** (fls. 178/179).

Oficiada, a ABINEE - Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica - encaminhou a listagem das suas afiliadas que produzem ou importam pilhas e baterias (fl. 185).

Em nova reportagem, a Gazeta do Sul, em maio de 2003, informava que a situação continuava a mesma quanto ao armazenamento das pilhas recolhidas no lixo doméstico de Santa Cruz do Sul (fl. 188).

O termo de informação de fl. 189, relatando contato mantido com a Coordenadora do DEMA, relata que, "em razão de vigorar o disposto na Resolução nº 257/99 CONAMA, acredita que a realização de campanha no sentido de se tentar organizar coleta seletiva não traria maiores resultados, pois **os fabricantes amparados na Resolução iriam se negar a receber as pilhas, conforme já ocorreu em outras cidades**".

Tais os fatos pertinentes para a apreciação jurídica seguinte.

DO DIREITO:

A Destinação dos Resíduos Sólidos. A destinação final dos *resíduos sólidos urbanos* ocupa lugar primordial na pauta das questões ambientais das sociedades que superaram a fase da omissão relativamente à eleição do destino a ser dado aos bens rejeitados pelo consumo.

Por certo, a constatação de que a sociedade de consumo tem o potencial efetivo de exaurir os recursos

naturais - raciocínio que está na gênese do pensamento ecológico, vem acompanhada da preocupação com o destino a ser dado ao produto rejeitado por esta mesma sociedade. Não se desconhece que a degradação ambiental produzida pelo homem não nasce com a sociedade industrial - no entanto, é na sociedade industrial, consumista e urbanizada, que as repercussões da omissão no trato do destino aos resíduos afloram literalmente no interior das próprias residências.

E, dentre as espécies de resíduos sólidos que maior atenção têm merecido, estão as *pilhas, baterias e assemelhados*.

Conforme laudo encaminhado ao Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente pela Universidade do Rio Grande do Sul, já citado, procedente do Laboratório de Corrosão, Proteção e Reciclagem de Materiais da UFRGS, firmado pela Dra. Andréa Moura Bernardes,

"Pilhas, Baterias ou Acumuladores são designações utilizadas para sistemas que convertem energia química em energia elétrica. São constituídas pelos seguintes componentes: Eletrodos (cátodo e ânodo), Eletrólito, Separadores e a Caixa Externa. A maior diferença entre os diferentes sistemas de baterias está nos materiais usados como eletrodos e nos eletrólitos, os

quais determinam as características específicas do sistema. Assim, os separadores são feitos de materiais poliméricos, papel ou papelão, enquanto a caixa externa pode ser feita de aço, materiais poliméricos ou papelão. Os eletrodos e eletrólitos variam conforme exemplificado nas Tabelas 1 e Tabela 2, em função das diferentes aplicações das baterias.

Baterias são divididas em dois grupos gerais: primárias e secundárias (ou acumuladores). As primárias são projetadas para serem utilizadas até que a voltagem seja muito pequena para operar determinado equipamento, quando devem então ser descartadas. Já os eletrodos das secundárias são feitos de materiais específicos, de modo a serem recarregados após descarga completa ou parcial." (...)

Mais adiante, tratando dos materiais que são empregados na confecção das pilhas e baterias, e das conseqüências de seu contato *in natura* com o meio ambiente, prossegue o laudo:

"Para o caso específico de baterias, os metais pesados presentes em sua composição poderão ser lixiviados pelo contato com água

proveniente de chuvas, quando as baterias estão dispostas em aterros. Além disso, o chorume⁴ gerado pela decomposição da matéria orgânica do lixo têm influência, devido à acidez do mesmo, na lixiviação dos metais das pilhas, ou seja, a co-disposição de baterias com lixo doméstico poderá acelerar as condições de lixiviação, o que aumenta a contaminação do percolado⁵. Desta forma, o percolado gerado no aterro (chorume) irá ficar enriquecido com metais pesados e um tratamento adequado a estes metais deveria ser estabelecido, pois este percolado poderá contaminar águas subterrâneas. Os eletrólitos presentes nas baterias também poderão acarretar problemas, pois poderão, quando em contato com outros materiais presentes no lixo doméstico, acarretar uma maior dissolução de compostos químicos.

Dos metais presentes em baterias, os que geram maiores problemas de poluição e toxicidade são **cádmio, chumbo e mercúrio**. Estes, além do risco de contaminação por lixiviação, ainda podem formar em maior ou menor escala, compostos voláteis, o que causa poluição atmosférica. No caso específico de

⁴ Chorume: líquido proveniente da decomposição da matéria orgânica depositada. (Dicionário de Direito Ambiental. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998)

⁵ Percolado: movimento lento de penetração de água no solo e subsolo, que vai dar origem ao lençol freático (Dicionário de Direito Ambiental. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998)

mercúrio, este elemento já apresenta volatilidade a temperatura ambiente. Além destes elementos, cobre, níquel, cromo, óxido de manganês, etc, também deveriam ser controlados para sua disposição em aterros."

Em atenção a tal preocupação, no Estado do Rio Grande do Sul, foi promulgada a Lei nº 11.019, de 23 de setembro de 1997, dispondo sobre o descarte e destinação final de pilhas que contenham mercúrio metálico, cuja abrangência foi posteriormente alargada pela Lei nº 11.187, de 07 de julho de 1998, para alcançar as lâmpadas fluorescentes, baterias de telefone celular e demais artefatos que contenham metais pesados.

Em síntese, a legislação estadual vedou o descarte dos resíduos em lixo doméstico ou comercial (art. 1º, *caput*), bem como a sua disposição em depósitos públicos de resíduos ou a sua incineração (§ 1º, *in fine*, do art. 1º), fixando, como destino final, a desativação ou reciclagem (§2º do art. 1º). Por fim, a legislação obriga os estabelecimentos que comercializam os produtos a exigir dos consumidores as unidades desgastadas pelo uso (art. 3º).

Tais as linhas gerais da legislação estadual, editada com base na competência legislativa concorrente a

que se refere o art. 24, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

Posteriormente, o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA - no exercício da competência legislativa regulamentar que lhe confere o art. 8º da Lei nº 6.938/81, expediu a Resolução nº 257, de 30 de junho de 1999, posteriormente complementada pela Resolução nº 263, de 12 de novembro de 1999.

Na gênese desta resolução, está a preocupação com "impactos negativos causados ao meio ambiente pelo descarte inadequado de pilhas e baterias usadas", e "a necessidade de se disciplinar o descarte e o gerenciamento ambientalmente adequado de pilhas e baterias usadas, no que tange à coleta, reutilização, reciclagem, tratamento ou disposição final" (*considerandos da resolução*).

À primeira vista, vislumbra-se paralelismo entre a legislação estadual e a federal.

No art. 1º, fixa-se a regra de que as pilhas e assemelhados, após seu esgotamento, "serão entregues pelos usuários aos estabelecimentos que as comercializam ou à rede de assistência técnica autorizada pelas respectivas indústrias, para repasse aos fabricantes ou importadores, para que estes adotem, diretamente ou por meio de

terceiros, os procedimentos de reutilização, reciclagem, tratamento ou disposição final ambientalmente adequada".

No art. 3º, cria-se a obrigação para o estabelecimento comercial de aceitar as pilhas e baterias esgotadas, prevendo-se, no art. 4º, o seu armazenamento adequado até o repasse aos produtores ou importadores para que estes dêem o destino adequado.

O art. 8º, por seu turno, veda o lançamento *in natura* a céu aberto, tanto em áreas urbanas como rurais; a queima a céu aberto ou em recipientes, instalações ou equipamentos não adequados conforme legislação vigente e o lançamento em corpos d'água, praias, manguezais, terrenos baldios, poços ou cacimbas, cavidades subterrâneas, em redes de drenagem de águas pluviais, esgotos, eletricidade ou telefone, mesmo que abandonadas ou em áreas sujeitas à inundação.

A dissonância com a legislação estadual, no entanto, prende-se à regra prevista no **art. 13, caput, da Resolução nº 257/99**, a cujo teor "*as pilhas e baterias que atenderem aos limites previstos no artigo 6º poderão ser dispostas, juntamente com os resíduos domiciliares, em aterros sanitários licenciados*".

Permite-se, portanto, que algumas pilhas e baterias, cuja concentração de metais pesados seja inferior

ao padrão previsto no art. 6º, sejam dispostas em aterros sanitários.

Evidenciada a discrepância com a regra prevista no parágrafo 1º do art. 1º da Lei Estadual nº 11.019/97, que veda a disposição de pilhas e outros artefatos que contenham metais pesados em depósitos públicos de resíduos sólidos.

Em Santa Cruz do Sul, a legislação municipal também veda a disposição de pilhas e baterias no lixo doméstico, a teor do art. 4º da Lei nº 2.533, de 05 de novembro de 1993: "é proibido colocar junto com o lixo doméstico e comercial, materiais contendo metais pesados, tais como pilhas elétricas, perfurocortantes, como vidros, lâmpadas, pregos, seringas e agulhas". O art. 5º da mesma lei dispõe que "serão passíveis de coleta seletiva vidros planos, garrafas, lâmpadas, pilhas elétricas e baterias" (fls. 125 a 132).

A competência normativa do CONAMA - Ilegalidade da Resolução nº 257/99. A competência normativa regulamentar do CONAMA deita seu fundamento no art. 8 da Lei nº 6.938/81, e tal expediente, vale dizer, a expedição de normas gerais e abstratas por órgão diverso do Poder Legislativo, não ofende o pensamento constitucional atual. Antes, segundo ensina Clèmerson Clève, " ... o Estado Social e a sociedade técnica exigem do Legislativo um

preparo técnico que não pode ser encontrado num órgão que não é composto por técnicos, mas por mandatários eleitos. Depois, porque o processo legislativo não pode ser célere. Com efeito, de uma estrutura colegiada formada por um número nem sempre pequeno de congressistas, não se pode exigir que a tomada de decisão seja tão rápida como a do Executivo"⁶. Portanto, na base da competência regulamentar prevista no art. 8º da Lei nº 6.938/81, está a exigência da legislação técnica (e produzida por técnicos) e temporalmente eficaz, requisitos incompatíveis com o processo legislativo tradicional.

No Brasil, no entanto, vigente o primado da lei em sentido estrito, os atos normativos regulamentares não podem ultrapassar ou contrariar o disposto na lei a ser regulamentada. Vale dizer: ao contrário do ordenamento jurídico francês, em que há delimitação entre as esferas da legislação parlamentar e a procedente do Poder Executivo, não há, no direito brasileiro, a viabilidade constitucional do chamado regulamento autônomo. Entendidas as resoluções do CONAMA como atos normativos expedidos com base na competência regulamentar prevista no art. 8º, o que se propõe nesta ação é o exame da convergência entre a Resolução nº 257 do CONAMA e os dispositivos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em especial, com o princípio do poluidor-pagador.

⁶ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993. Pág. 51

Princípio do Poluidor-Pagador.
Incompatibilidade da Resolução nº 257/99 com a Lei nº 6.938/81. O laudo técnico encaminhado ao CAO-Meio Ambiente pela UFRGS apresentou as seguintes conclusões:

"Considerando-se que baterias e pilhas, mesmo que dentro dos padrões de cádmio, chumbo e mercúrio estabelecidos pela Resolução CONAMA contém quantidades apreciáveis de outros metais pesados, existe o risco em potencial de haver poluição em função da contribuição dos metais no lixiviado de aterros de resíduos. As estações de tratamento de efluentes de aterros sanitários deverão ser projetadas, de forma a tratar, além da carga orgânica, efluentes contendo metais pesados. Se for utilizado um processo físico-químico de tratamento de efluentes, deve-se considerar que o lodo gerado será classificado como resíduo perigoso, em função da presença de metais. Além disso, os eletrólitos contidos em pilhas e baterias são muito ácidos ou alcalinos, o que causa variação de pH no ambiente, se houver danos na pilha com vazamento de eletrólito. Alterações de pH podem potencializar a lixiviação de outros contaminantes. Em aterros, os metais pesados podem lixiviar

para o solo, contaminando águas superficiais ou subterrâneas.

Nos países da Comunidade Européia, baterias em geral, independente sua composição, têm sido coletadas e encaminhadas a processos de reciclagem e/ou disposição, separado de lixo urbano. Nos Estados Unidos a situação varia de Estado para Estado, mas políticas de coleta seletiva e de reciclagem têm sido estimuladas pela EPA. Quando encaminhadas a aterros sanitários, estes são licenciados para receber baterias e outros resíduos perigosos de consumo doméstico e projetados para o tratamento de pequenas quantidades de resíduos perigosos.

Para o caso do Rio Grande do Sul, se baterias serão encaminhadas para aterros sanitários, estes deverão ser projetados prevendo o tratamento de efluentes contendo metais. Além disso, cabe salientar que os lixões não são projetados para o recebimento de qualquer quantidade de metais pesados e podem ser considerados como um lançamento *in natura*, forma de destinação final proibida para baterias de qualquer tipo na própria Resolução CONAMA.

O conceito de não-geração de resíduos e de um sistema de gerenciamento que busque a

minimização, reutilização, reciclagem, tratamento e destinação já está citado no Decreto nº 38.356 (01/04/1998), o qual dispõe sobre a gestão de resíduos sólidos no Estado do Rio Grande do Sul. Além disso, o Código Estadual do Meio Ambiente enfatiza a importância da segregação de resíduos domiciliares na fonte, visando a sua reciclagem. Considerando-se que processos de reciclagem já são tecnicamente conhecidos e estão sendo utilizados em diferentes países, deve-se considerar que baterias que sejam encaminhadas a lixões ou aterros sanitários não poderão mais ser recicladas, pois uma vez que estejam misturadas com lixo urbano terminam-se as possibilidades técnicas de reciclagem. Assim, considera-se que processos de coleta seletiva de baterias devem ser incentivados no Estado, de forma a incentivar a implantação de processos de reciclagem."

A Lei nº 6.938/81 acolheu, no §1º do art. 14, o princípio do poluidor-pagador, ao dispor que *"o poluidor é obrigado, independente de existência de culpa, a indenizar ou a reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade"*.

Vale dizer, na lição de Guillermo Cano, citado por Paulo Affonso Leme Machado⁷, "quem causa a deterioração paga os custos exigidos para prevenir ou corrigir" (fl. 386). Quem tem os bônus da atividade, deve arcar com os seus ônus.

No caso em tela, **a indústria química recolhe os bônus da atividade de produção e comercialização das pilhas e baterias**. Em atenção ao princípio do poluidor-pagador, bem dispunha a legislação estadual ao impor-lhe o dever de desativar e reciclar os produtos esgotados, vedando a disposição em depósitos de resíduos sólidos urbanos.

A Resolução nº 257/99, no entanto, ao permitir a destinação das pilhas e baterias aos **aterros sanitários** de resíduos domésticos comuns - os quais, segundo o laudo encaminhado pela UFRGS, deverão estar sobrecapacitados para receber metais pesados - **transferiu para os Municípios - e para os contribuintes** - o ônus de arcar com a destinação dos metais pesados existentes nas pilhas e baterias.

Em resumo: a resolução ofendeu o princípio poluidor-pagador ao transferir ao Município e, por consequência, aos contribuintes, o ônus da disposição dos resíduos de metais pesados.

⁷ Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo, Malheiros, 1998. 7ª Edição.

Prossiga-se na lição de Guillermo Cano:

"Quem causa a deterioração paga os custos exigidos para prevenir ou corrigir. É óbvio que quem é assim onerado redistribuirá esses custos entre os compradores de seus produtos (se é uma indústria, onerando-a nos preços), ou os usuários de seus serviços (por exemplo, uma Municipalidade em relação a seus serviços de esgotos, aumentando suas tarifas). A equidade dessa alternativa reside em que não pagam aqueles que não contribuíram para a deterioração ou não se beneficiaram dessa deterioração".

De fato, o custo da destinação das pilhas ou baterias será suportado ou pela indústria (se mantida a regra de que é responsável pela reciclagem ou desativação), e transferido aos consumidores das pilhas e baterias, através do aumento de preços, ou será suportado pelo Município, a quem incumbirá financiar aterros sanitários com capacidade para receber metais pesados, custo que será suportado finalmente pelos contribuintes.

Ora, o conjunto dos contribuintes é maior que o conjunto dos usuários de pilhas e baterias, clientes da

indústria e que, indiretamente, suportarão o ônus da disposição final destes equipamentos.

Ou seja, levando-se em consideração as assertivas supra, atende melhor ao princípio do poluidor-pagador a solução que atribui diretamente à indústria o ônus econômico de dar destinação às pilhas e baterias, ainda que tal custo seja posteriormente repassado aos consumidores-usuários.

Paulo Affonso Leme Machado, ao comentar dispositivos da Lei nº 9.433/97, especialmente no que toca à cobrança do uso dos recursos hídricos, abordou o *princípio do usuário-poluidor-pagador*,:

"A utilização da cobrança pelo uso dos recursos hídricos é uma das formas de aplicar-se o princípio 16 da Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992: 'as autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos curso de proteção do meio ambiente e o uso dos instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse do público, sem

desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais'.

A aplicação do *princípio usuário-poluidor-pagador* pressupõe a conscientização do público, que tem sido o grande prejudicado pela 'internalização dos lucros e externalização dos custos', pois, como acentua Olivier Godard, as empresas são incentivadas pelo mecanismo da concorrência a escapar, tanto quanto possível, da assunção dos ônus associados às suas atividades, sendo esses ônus transferidos para outros agentes, para o Poder Público ou para o meio ambiente".

Ou seja, à guisa de conclusão parcial: em atenção ao princípio do poluidor-pagador, a indústria química, que tem o bônus da atividade econômica, deve assumir o ônus de dar a destinação adequada às pilhas e baterias, ainda que tal custo seja transferido aos usuários, os quais, por sua vez, ao contrário dos contribuintes em geral ("financiadores" dos aterros sanitários municipais), devem arcar com o ônus indireto decorrente da utilização direta e indireta que fazem dos recursos naturais empregados na confecção das pilhas ou atingidos pelas mesmas após o seu desgaste.

Como já destacado supra, o exercício do poder normativo pelo Poder Executivo não constitui idiossincrasia do sistema constitucional brasileiro; antes, trata-se de prática admitida em praticamente todas as democracias modernas, através dos mais variados instrumentos.

A resolução estudada enquadra-se na categoria dos regulamentos editados para "fiel execução das leis" (art. 84, inciso IV da Constituição Federal).

No Direito Constitucional Brasileiro, não há espaço para os regulamentos autônomos. Os regulamentos, aqui, limitam-se àqueles destinados à execução das leis pré-existentes, não podendo inovar na ordem jurídica, criando direitos e obrigações.

Nesse diapasão, a lição de Celso Ribeiro Bastos, *verbis*:

"No nosso sistema jurídico-constitucional inexistem os regulamentos autônomos, a despeito de parte da doutrina, sem dúvida minoritária, insistir na possibilidade, entre nós, da edição de regulamentos independentes. A razão é a seguinte. O art. 84, inciso IV, diz caber ao Presidente da República o editar decretos e regulamentos para fiel execução das leis. O art. 5º, II, por sua vez, reza

que 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei'.

Diante de tão inequívocos parâmetros, é perfeitamente lícito afirmar-se o caráter de execução dos nossos regulamentos, emanados em desenvolvimento da Lei. Podem, entretanto, agregar elementos à norma legal, para tornar suas obrigações de mais fácil aplicação. São insuscetíveis, entretanto, de criar obrigações novas, sendo apenas aptos a desenvolver as existentes na lei. Eis porque serão sempre *secundum legem* sob pena de extravazamento ilegal de sua esfera de competência". (Curso de Direito

Constitucional. São Paulo, Saraiva, 1992. 14ª edição, pág. 336)

Ou seja: o regulamento - conceito no qual se enquadra a resolução do CONAMA - deve seguir a norte da Lei que lhe confere amparo, nas suas linhas gerais; no caso em tela, a Resolução nº 257/99, ao transferir o ônus da destinação das pilhas e baterias para os municípios, em detrimento da responsabilidade do poluidor - a indústria química, veiculou norma regulamentar incompatível com a Lei nº 6.938/81. Trata-se, portanto, de resolução-regulamento ilegal, por afrontar o princípio do poluidor-pagador, consagrado na Lei nº 6.938/99.

Por isso, o pedido da presente ação civil pública sintetiza-se na anulação do art. 13 da Resolução CONAMA nº 257/99, mantendo-se na íntegra os demais dispositivos. Cuidando-se de ato normativo regulamentar federal, justifica-se, de plano, a inclusão da UNIÃO no pólo passivo.

DO PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR:

Os fatos narrados exaustivamente nos parágrafos anteriores - a vigência de resolução do CONAMA manifestamente ilegal, que está permitindo a contínua e inequívoca degradação da qualidade ambiental em todas as partes do país, em razão da omissão da indústria química em recolher e reciclar as pilhas exauridas - dão conta da necessidade de provimento urgente por parte do Poder Judiciário.

A continuidade da situação atual - lenta e contínua deposição inadequada das pilhas - está formando um passivo ambiental praticamente irreversível, ao mesmo tempo em que a indústria química está capitalizando os valores que deveriam estar sendo empregados na reciclagem das pilhas exauridas.

Dispõe o art. 12, caput, da Lei nº 7.347/85 - Lei da Ação Civil Pública, que *"poderá o juiz conceder*

mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo".

No mesmo diapasão, dispõe o art. 84 do Código de Defesa do Consumidor:

"Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§1º. A conversão da obrigação em perdas e danos somente será admissível se por elas optar o autor ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

§2º. A indenização por perdas e danos se fará sem prejuízo da multa (art. 287, do Código de Processo Civil).

§3º. Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu.

§4º. O juiz poderá, na hipótese do §3º, ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for

suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.

§5º Para a tutela específica ou para a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, **impedimento de atividade nociva**, além de requisição de força policial".

Necessária, para não dizer imprescindível, a medida liminar determinando **à UNIÃO FEDERAL que se abstenha de aplicar o art. 13** da Resolução nº 257/99, determinando à mesma UNIÃO FEDERAL e ao IBAMA - órgão executor da Política Nacional de Meio Ambiente - que **NOTIFIQUEM as empresas fabricantes destes produtos para que comprovem, no prazo de 30 (trinta) dias, a implantação de um sistema de logística inversa** destinado a recolher as pilhas exauridas e conferir-lhes destinação adequada, na forma da Resolução nº 257/99, desconsiderado, apenas, o art. 13, que permite a disposição em aterros sanitários comuns. Tal o pedido, portanto, que se encaminha em sede de medida liminar, com respaldo no art. 12 da Lei da Ação Civil Pública e art. 84 do Código de Defesa do Consumidor.

A fumaça do bom direito (relevância do fundamento da demanda) é fortíssima. Decorre simplesmente

da macroscópica ilegalidade do art. 13 da Resolução nº 257/99 do CONAMA.

A sociedade, aqui representada pelo Ministério Público, continuaria a sofrer prejuízos irreparáveis com a permanência da situação irregular. O juízo de deferimento da liminar envolve, como é evidente, interpretação de conceitos jurídicos indeterminados, a saber, a fumaça do bom direito e o perigo na demora da prestação jurisdicional (nos dizeres do art. 84 do Código de Defesa do Consumidor, relevância do fundamento da demanda e possibilidade de ineficácia do provimento final). Presentes os requisitos razoáveis que preenchem o suporte da medida liminar, esta deve ser concedida, até porque a concessão de liminar é pressuposto da garantia de acesso à justiça.

Sabe-se que a chamada “justiça tardia” pode ser equiparada ao ato de denegação de justiça⁸, o que

⁸ Ver, com essa idéia, CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES, Direito Constitucional, Ed. Almedina, Coimbra, 1993, 6ª. edição, p.651/652. Diz o autor que a garantia de acesso aos Tribunais é considerada como princípio estruturante do Estado de Direito Democrático, significando, em termos sintéticos, fundamentalmente, o direito à proteção jurídica através dos Tribunais, aos quais cabe “a tarefa da defesa dos direitos e interesses” dos membros da coletividade Trata-se da garantia de uma proteção eficaz e temporalmente adequada, pois “ao demandante de uma proteção jurídica deve ser reconhecida a possibilidade de, em tempo útil (adequação temporal, justiça temporalmente adequada), obter uma sentença executória com força de caso julgado”, eis que “a justiça tardia equivale a uma denegação da justiça”. O direito de acesso à justiça, nessa perspectiva, é o mais básico de todos os direitos, na medida em que significar a garantia de efetividade da proteção dos direitos fundamentais. Leia-se, com essa tese, CAPPELLETTI, MAURO e GARTH, BRIANTH, Acesso à Justiça, ed.

certamente não haverá de ocorrer no caso concreto, tendo em vista o bom senso, o espírito crítico e sensível que marcam os Magistrados deste Estado - características que são pressupostos de um Poder Judiciário independente, responsável e atento aos **anseios comunitários**.

DA COMPETÊNCIA:

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, elegeu o critério da **localização do dano** para orientar a competência para o julgamento das ações civis públicas em matéria ambiental.

A teor do art. 2º, *caput*, da Lei da Ação Civil Pública, "as ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa".

No caso em apreço, o dano ambiental que se busca evitar é o lançamento das pilhas e baterias em aterros sanitários inadequados, sem preparo para suportar a lixiviação dos componentes químicos contidos nos referidos elementos. Vale dizer: na medida em que não há um sistema de logística inversa para conferir destinação adequada às pilhas e baterias, onde houver consumo haverá dano

Fabris, 1978, Porto Alegre, p. 12. Para examinar o problema da falta de efetividade dos direitos fundamentais, os quais são proclamados no papel e negados na prática, consulte-se BOBBIO, NORBERTO, A Era dos Direitos, Ed. Campus, 1992, p.25.

ambiental, ainda que potencial. Por isso, a circunscrição judiciária da Justiça Federal sediada em Santa Cruz do Sul é competente para processar e julgar a causa, assim praticamente a totalidade das demais circunscrições.

Para casos como o presente, em que há concorrência de circunscrições igualmente competentes, a mesma Lei da Ação Civil Pública indicou a regra da prevenção como definidora do juízo competente. Com efeito, dispõe o parágrafo único do art. 2º que “a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto”.

Diante disso, à míngua de notícia de ajuizamento de qualquer outra ação no território nacional sobre este tema, o aforamento desta ação em Santa Cruz do Sul terá o condão de prevenir o Juízo com relação às demais ações que tenham o mesmo objeto - discussão da legalidade da Resolução nº 257 do CONAMA.

De outra parte, no que toca aos efeitos esperados da sentença, não se conhece o limite a que se refere o art. 16 da Lei nº 7.347/85, a cujo teor “a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar

outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”.

Isto porque, tratando-se de ação que veicula pedido desconstitutivo, seria contrário a qualquer lógica declarar a ilegalidade do ato administrativo apenas nos limites territoriais da competência do prolator, de modo que, ao se ultrapassar essas fronteiras, o ato recuperasse, magicamente, a sua conformidade à lei.

DO PEDIDO:

Ante o exposto, requerem o **Ministério Público Federal** e o **Ministério Público do Rio Grande do Sul**:

a) a título de medida liminar, seja determinado à **UNIÃO FEDERAL que se abstenha de aplicar o art. 13** da Resolução nº 257/99, determinando à mesma UNIÃO FEDERAL e ao IBAMA - órgão executor da Política Nacional de Meio Ambiente - que **NOTIFIQUEM as empresas fabricantes destes produtos para que comprovem, no prazo de 30 (trinta) dias, a implantação de um sistema de logística inversa** destinado a recolher as pilhas exauridas e conferir-lhes destinação adequada, na forma da Resolução nº 257/99, desconsiderado, apenas, o art. 13, que permite a disposição em aterros sanitários comuns;

b) sejam os réus citados para responder aos termos da presente ação;

c) no curso da instrução, seja facultada a produção das provas em direito admitidas;

d) ao final, seja julgada procedente a presente ação para o efeito de anular o art. 13 da Resolução nº 257/99 do CONAMA, pelas razões supra, e confirmando-se os provimentos liminares postulados.

Atribui-se à causa o valor de alçada.

Santa Cruz do Sul, 19 de setembro de 2003.

Rodrigo Valdez de Oliveira,
Procurador da República.

Voltaire de Freitas Michel,
**2º Promotor de Justiça da
Promotoria de Justiça Especializada.**