

MEIO AMBIENTE

A RESOLUÇÃO 257/99 DO CONAMA DIANTE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL PRÉ-EXISTENTE - A QUESTÃO DA DESTINAÇÃO FINAL DE PILHAS, BATERIAS E ASSEMBELHADOS

Voltaire de Freitas Michel

Promotor de Justiça

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, procedente do Laboratório de Corrosão, Proteção e Reciclagem de Materiais, 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 chorume 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 percolado. 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 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, aí, a discrepância com a regra prevista no parágrafo 1º do art. 1º da Lei nº 11.019/97, que veda a disposição de pilhas e outros artefatos que contenham metais pesados em depósitos públicos de resíduos sólidos.

Tal a questão que pretende abordar neste estudo: *a descoberta da norma aplicável aos casos concretos diante da dissonância entre os textos legais editados com base na competência legislativa concorrente.*

O FEDERALISMO E AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS EM MATÉRIA AMBIENTAL.

“A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá à descentralização em unidades autônomas”. Com tais palavras, a constitucionalista Fernanda Dias Menezes de Almeida destaca a repartição de competências como uma das principais características do estado federal, ao lado da Constituição como fundamento jurídico, a inexistência do direito de secessão, repartição de rendas e aspectos unitários nos planos internacional e externo (Competências na Constituição de 1988. São Paulo, Atlas, 2000. 2ª edição, pág. 29).

Mais à frente, esclarece o significado da adoção da técnica da competência legislativa concorrente, referindo que “em tema de repartição de competências, pode-se dizer que o que mais marca a Constituição de 1988 é a acentuada exploração das potencialidades da competência legislativa concorrente, na tentativa de se dar maior peso às ordens parciais no relacionamento federativo”.

Ao distinguir as competências concorrentes entre as espécies cumulativa e não-cumulativa, cita Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *verbis* (pág. 138):

“A cumulativa existe sempre que não há limite prévios para o exercício da competência por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro. Claro está que, por um princípio lógico, havendo choque entre norma estadual e norma federal num campo de competência cumulativa, prevalece a regra da União. É o que exprime o brocardo alemão: *Bundesrecht bricht Landesrecht*. A não cumulativa é que propriamente estabelece a chamada ‘repartição vertical’. Com efeito, dentro de um mesmo campo material (concorrência ‘material’ de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo mais alto - a União - que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao ente federativo que é o Estado-membro, a complementação. Diz-se por isso, que cabe ao Estado-membro uma competência ‘complementar’, Admite-se até que, à falta dessas normas gerais, o Estado-membro possa suprir essa ausência (competência ‘supletiva’).” (Comentários à Constituição Brasileira da 1988. São Paulo, Saraiva, 1990, v. 1)

As matérias em que há competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal estão elencadas no art. 24 da Constituição Federal, cujo inciso IV refere a “*proteção ao meio ambiente e controle da poluição*”.

O exame dos parágrafos do art. 24 da Constituição Federal dá conta da adoção da técnica não-cumulativas de repartição de competências concorrentes, uma vez que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” (§1º do art. 24 da Constituição Federal).

Quer dizer, não obstante a competência concorrente, a União limita-se a editar normas gerais, ao passo que os Estados (e o Distrito Federal) podem suplementar a legislação federal, ou ainda exercer a competência plena, no caso de inexistência de normas gerais federais. E, para a hipótese de superveniência de lei federal sobre normas gerais, prevê-se a suspensão da eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária.

A COMPETÊNCIA NORMATIVA DO CONAMA - INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 257/99.

Após tais considerações iniciais sobre a competência legislativa em matéria ambiental, urge seja apreciado o caso concreto, vale dizer, a existência de contradição entre a Resolução nº 257/99 e a Lei nº 11.019/97.

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”¹. 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.

Por certo, a distinção entre a legislação produzida por técnicos e a produzida por políticos resulta evidente na comparação entre a resolução e a lei estadual. Irônico afirmar, no entanto, que a legislação estadual – procedente do Parlamento Gaúcho – antecedeu as normas produzidas pelos técnicos.

Por óbvio, as limitações verticais à legislação concorrente federal estendem-se às resoluções do CONAMA, cujo pressuposto imediato é a própria lei federal.

E, nesse diapasão, devem limitar-se às *normas gerais*.

Tal circunstância foi percebida pelo jusambientalista Paulo Affonso Leme Machado, ao abordar a competência prevista no art. 8º, inciso VI, da Lei nº 6.938/81:

¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993. Pág. 51

“Temos que fazer reparo à constitucionalidade do art. 8º, VI, da Lei nº 6.938/81, quando dá atribuição ao CONAMA de ‘estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos ministérios competentes’. O CONAMA não tem a atribuição dessas normas e padrões de forma privativa. O CONAMA, pelo art. 24, §1º, da CF, tem competência para estabelecer normas e padrões gerais, que, entretanto poderão ser suplementados pelos estados, conforme o art. 24, § 2º, da mesma Constituição.” (Paulo Affonso Leme Machado, pág. 101. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo, Malheiros, 1998. 7ª Edição)

A questão está, portanto, em definir as lindes do conceito de *normas gerais*.

Ao abordar este tema, a já citada constitucionalista Fernanda Dias Menezes de Almeida destaca:

“O grande problema que se coloca, a propósito, é o da formulação de um conceito de normas gerais que permita reconhecê-las, na prática, com razoável segurança, já que a separação entre normas gerais e normas que não tenham este caráter é fundamental. De fato, no campo da competência concorrente limitada, em que há definição prévia do campo de atuação legislativa de cada centro de poder em relação a uma mesma matéria, cada um deles, dentro dos limites definidos, deverá exercer a sua competência com exclusividade, sem subordinação hierárquica. Com a conseqüência de que a invasão do espaço legislativo de um centro de poder por outro gera a inconstitucionalidade da lei editada pelo invasor.” (*op. cit.*, fl. 146)

Mais adiante, a constitucionalista, após elencar posicionamentos de vários autores, destaca a primazia do Supremo Tribunal Federal, no exercício do papel de árbitro do federalismo brasileiro, a quem competirá, nos casos concretos, a resolução da importante questão.

Destaque-se, no entanto, o posicionamento (realista) de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, citado na obra da constitucionalista, ao afirmar que, na maioria dos casos, a resposta somente será possível na apreciação do caso concreto.

Mire-se de perto as disposições da Resolução nº 257/99.

A norma federal dispôs integralmente sobre a destinação final de pilhas e baterias, não deixando qualquer espaço para a complementação pela legislação estadual, em atenção às peculiaridades de cada estado.

Com efeito, as disposições detalhadas e abrangentes da norma dão conta de que houve ultrapassagem das lindes que eram lícitas à União Federal; de fato, o detalhamento da norma informa sua incompatibilidade com o conceito de normas gerais e, por consequência, sua inconstitucionalidade material.

E, concluindo pela inconstitucionalidade material da resolução, e levando-se em consideração o §4º do art. 24 da Constituição Federal, conclui-se que a legislação estadual vige, não estando com sua eficácia suspensa ou muito menos revogada.

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 utilizadas 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 Machado, na obra já referida, “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 dispenha 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 - os quais, segundo o laudo encaminhado pela UFRGS, deverão estar sobrecapacitados para receber metais pesados - transferiu para os Municípios 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.

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 custos 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 idiosincrasia 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, e materialmente inconstitucional, por ter ultrapassado o limite das normas gerais a que se refere o §1º do art. 24 da Constituição Federal.

CONCLUSÕES

Diante das considerações traçadas, conclui-se:

a) a Resolução nº 257/99-CONAMA é materialmente inconstitucional por ter ultrapassado o limite destinado à legislação federal no âmbito da legislação concorrente, vale dizer, o limite das normas gerais;

b) assim, vige, no Estado do Rio Grande do Sul, a Lei nº 11.019/97, que trata da destinação de pilhas e baterias;

c) a Resolução nº 257/99-CONAMA, ao permitir a disposição de pilhas e baterias em aterros sanitários, é incompatível com a Lei nº 6.938/81, fundamento de sua validade, por afrontar o princípio do poluidor-pagador, na medida em que transferiu o ônus de arcar com a destinação dos metais pesados contidos nas pilhas e baterias aos municípios, desonerando a indústria química - beneficiária da atividade econômica.