

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL NACIONAL E
INTERNACIONAL**

ANNA STEPANSKY

RESÍDUOS SÓLIDOS E RESPONSABILIDADE PÓS-CONSUMO

Porto Alegre

2013

ANNA STEPANSKY

RESÍDUOS SÓLIDOS E RESPONSABILIDADE PÓS-CONSUMO

Trabalho de conclusão de Curso de Especialização apresentado a Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional.

Orientador: Profa. Dra. Bibiana Carvalho Azambuja da Silva

Porto Alegre

2013

Ao meu maior incentivador Thiago Garcez.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Profa. Bibiana Carvalho Azambuja da Silva que, de forma gentil e sábia me ofereceu novos olhares sobre as questões relacionadas ao meu objeto de estudo e de trabalho.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-graduação: Direito Ambiental Nacional e Internacional, e aos funcionários da secretaria, pela atenção cotidiana.

Aos meus colegas da Procuradoria Geral do Município pelas palavras de incentivo nos dias mais difíceis dessa jornada.

Agradeço à minha família, minha mãe Daizy, meu pai Vitor Hugo e ao meu irmão Julius, grande professor, pelo apoio incondicional em todos os momentos da minha vida.

Por fim, agradeço ao companheiro solidário de minha trajetória Thiago Garcez.

RESUMO

A geração de resíduos sólidos, inerente ao modelo de desenvolvimento industrial, desafia, em todo o mundo, cientistas e governantes. No Brasil, os processos de industrialização e de urbanização acelerados, a partir da segunda metade do século XX, trouxeram problemas semelhantes aos de países desenvolvidos, a par de esforços para promover a inclusão de grandes contingentes populacionais. A inclusão pelo consumo acirra as questões relacionadas ao descarte de resíduos. Este trabalho analisa os aspectos relevantes da legislação que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Palavras-chave: Resíduos Sólidos. Consumo. Responsabilidade Compartilhada.

ABSTRACT

The solid waste generation associated to the model of industrial development is an important challenge for scientists and governments all around the world. In Brazil, the accelerated processes of industrialization and urbanization since the second half of the twentieth century, brought similar problems faced on developed countries, together with important efforts needed to promote the inclusion of large populations. The issues related to waste disposal increase exponentially when including these high populations in the high consumption model off society. This paper examines the main aspects of the legislation that established the new Brazilian National Policy for Solid Waste published on 2010.

Key words: Solid Waste. Consumption. Shared Responsibility.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	A RESPONSABILIDADE PÓS-CONSUMO NO BRASIL ANTES DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....	9
2.1	PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	11
2.2	PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR	15
2.3	RESOLUÇÕES	17
3	OS NOVOS PARADIGMAS TRAZIDOS PELA LEI n. 12.305/2010	20
3.1	LOGÍSTICA REVERSA.....	21
3.2	ACORDOS SETORIAIS.....	24
3.3	TERMOS DE COMPROMISSO	26
4	DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA NO PÓS-CONSUMO.....	27
4.1	DA RESPONSABILIDADE DOS GERADORES	29
4.2	DA RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO	32
4.3	DA RESPONSABILIDADE DO CONSUMIDOR	35
	REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

A geração de resíduos sólidos é um fenômeno cotidiano, diário, inevitável, ocasionando danos e degradando o meio ambiente. O Brasil, em 2009, gerou mais de 57 milhões de toneladas de resíduos, 7,7% a mais em relação ao ano anterior.¹

A preocupação com a produção, a gestão e da disposição final dos resíduos sólidos é universal. O crescimento populacional, o consumo desenfreado, o aumento do número de materiais descartáveis e de menor durabilidade têm sido os responsáveis pelo aumento significativo do volume de resíduos.

Mas, o que há décadas era apenas motivo de preocupação, atualmente, com os novos paradigmas impostos pela Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, a implementação de novas estruturas voltadas a gestão dos resíduos se tornou uma obrigação do Poder Público e dos seus geradores.

A edição da Lei n. 12.305/2010 e sua regulamentação, através do Decreto n. 7.404, de 23 de dezembro de 2010, constituiu um marco legal ao estabelecer os princípios, os objetivos, os instrumentos e as diretrizes relativas à gestão integrada dos resíduos sólidos.

A promulgação da lei em comento é de suma importância para a instauração de novos paradigmas, que venham a alterar a cultura, utilitarista e consumista em que se vive em uma cultura de valorização da vida e da dignidade da natureza.

Nas sábias palavras de Leonardo Boff²:

Para um novo paradigma precisamos mais do que ciência. Precisamos de imaginação, de paixão e de entusiasmo criativo. Devemos recolher todos os cacos do paradigma anterior, acolher toda a sabedoria da humanidade, valorizar todos os saberes benéficos para a vida e para a humanidade, deixar-se inspirar pelos sonhos generosos das tantas culturas, especialmente daquelas originárias que souberam guardar um sagrado respeito e uma respeitosa convivência com a Mãe Terra.

Por oportuno lembrar que, a inserção de obrigações e o reconhecimento de direitos não constitui por si só, a garantia do seu exercício.

¹ BECHARA, Erika (Org.). Aspectos relevantes da política nacional de resíduos sólidos. São Paulo: Atlas, 2013. p. 2

SUMÁRIO

² BOFF, Leonardo. Sustentabilidade: o que é – o que não é. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 76

Isto porque, em tese, um Estado Democrático de Direito caracteriza-se, fundamentalmente, pela ampla participação popular no processo político e nas ações governamentais.

Mas, na prática se observa a manipulação dos instrumentos constitucionais de defesa dos direitos coletivos, na satisfação de um sistema capitalista de produção, que acirra as desigualdades sociais.

A “Constituição Cidadã”, aclamada como a verdadeira carta de alforria do “povo brasileiro”, abriga coerentes ambigüidades categoriais como, por exemplo, “interesses coletivos” e “interesse social”, que se inscrevem no objetivo de legitimação do poder exercido pelos representantes institucionais da sociedade, em detrimento da soberania popular, aliás, reconhecida nominalmente no art. 14 do referido texto constitucional.

Não há como escamotear o fato dessas questões transcenderem o debate meramente doutrinário, eis que são, na verdade, questões fundamentalmente políticas e é precisamente nesta esfera que devem ser examinadas. Por este ângulo, pode-se compreender como o sistema jurídico não apenas instrumentaliza, na qualidade de componente do modo de produção capitalista, a atuação dos agentes econômicos no mercado, mas também passa a instrumentalizar a atuação do Estado, seja para o exercício de sua influencia, sob o pretexto de superação das crises, nos processos de mercado, seja para certos objetivos de política social.³

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar sob a ótica da responsabilidade compartilhada, a responsabilidade pós-consumo e as ferramentas para sua efetividade.

³ COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério. **O direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 37

2 A RESPONSABILIDADE PÓS-CONSUMO NO BRASIL ANTES DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Responsabilidade Civil no ordenamento jurídico brasileiro sempre foi tratada sob duas perspectivas: sob a ótica da responsabilidade do Estado, quando seus agentes nessa condição causarem danos ao particular, independente de dolo ou culpa e, sob a ótica do Responsabilidade entre particulares, esta regulada pelo Código Civil Brasileiro.

A imputação a reparação do dano ambiental ao seu causador sempre foi uma tarefa difícil, pois, uma vez que o produto saía da sua esfera de domínio, o nexo causal entre a sua conduta, qual seja: vender ou expor o consumidor, de maneira geral, a produto que provoque danos à saúde ou ao meio ambiente e, o prejuízo, era rompido.

Isto é, a vítima ou o órgão competente teria a difícil missão de relacionar um dano ocorrido, muitas vezes em outros estados, com um produto fabricado a milhares de quilômetros de distância, à exemplo da contaminação em rios e mares. Ademais os fabricantes, comerciantes, importadores e distribuidores de produtos poluentes tinham cessada a sua responsabilidade no momento da venda do mesmo.

O contexto acima exposto começou a alterar-se a partir da promulgação do Código de Defesa do Consumidor, pois o reconhecimento desse novo direito surgiu da necessidade de se tutelar as relações de consumo, bastante intensificadas nas últimas décadas.

O art.4º do Código de Defesa do Consumidor prevê, entre os objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo, o atendimento das necessidades dos consumidores e a melhoria da sua qualidade de vida. A lei reconhece, portanto, que o consumo está estreitamente ligado à satisfação das necessidades do ser humano. Não apenas as necessidades primárias, cunho biológico, mas também outras que têm sido agregadas com o decorrer do tempo e a evolução da sociedade. [...] partindo do pressuposto de que o consumo é um ato social, que se realiza a partir de padrões culturais, o legislador reconheceu a fragilidade em que se situa o consumidor, donde decorre a presunção legal de sua vulnerabilidade.⁴

Assim, infere-se que, neste sentido, antes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, não havia menção a responsabilidade do consumidor, que sob essa condição fosse o causador de danos ambientais.

⁴ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos sólidos e responsabilidade Civil Pós-Consumo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 24.

Na correta análise de Patrícia Faga, “Considerando os diversos aspectos apontados, é fácil perceber a impossibilidade de um estudo da responsabilidade pós-consumo apenas à luz de uma noção clássica do nexos de causalidade. A própria ideia de rigidez do liame lógico parece afastar qualquer mínima possibilidade de responsabilização dos novos agentes ofensores, cujas condutas vão muito além de simples relações causais resultantes em um dano corpóreo certo e determinado”.⁵

A situação do Poder Público frente aos danos ambientais, pouco se alterou com a PNRS, pois, salvo os institutos inovadores trazidos pela PNRS, o ente continua respondendo objetivamente pelos danos ambientais.

E isto porque, incube ao Poder Público defender e preservar o Meio Ambiente para as presentes e para as futuras gerações, conforme disposto no art. 225 da CRF/88. Isso significa dizer, que o ente federativo tem o dever de defender o meio ambiente, podendo, para tanto, expedir leis e regulamentos capazes de proteger a fauna e a flora que compõe o seu território.

Dessa forma, na ausência de responsáveis, a responsabilidade em reparar os danos recai sobre o Poder Público, pois, ainda que não tivesse agido para a ocorrência do mesmo, seu dever de preservar e defender o meio ambiente acabava por caracterizar uma omissão diante do seu dever de ação em prol do meio ambiente ameaçado.

Conforme mencionado acima, a responsabilidade do poder público, ainda é encarada sob esse prisma, só alterando-se quando se estiver diante da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos disposta na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Portanto, “Se o direito ambiental já alertava para uma necessária reflexão em torno do nexos de causalidade, a responsabilidade civil pós-consumo só reforça essa necessidade, diante de um fenômeno cuja dispersão espaço-temporal torna tarefa penosa a associação com um fato ou conduta.”⁶

⁵ LEMOS, 2012. p. 142

⁶ Ibidem. p. 161

2.1 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

“Sustentabilidade é um modo de ser e de viver que exige alinhar as práticas humanas às potencialidades limitadas de cada bioma e às necessidades das presentes e das futuras gerações.”⁷ O Desenvolvimento Sustentável é o princípio norteador de todos os demais princípios e normas voltadas à proteção do meio ambiente.

A Conferência Mundial Sobre Meio Ambiente, que ocorreu em Estocolmo, em 1972, marca a origem destas considerações. O significado da expressão “desenvolvimento sustentável”, entretanto, aparece pela primeira vez em um documento público, em 1987, no relatório elaborado pela Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - “Nosso Futuro Comum”.

A Comissão Brundtland, como ficou conhecida, foi presidida pela ex-Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, a convite do então Secretário-Geral da ONU. A escolha de Brundtland para comandar os trabalhos da Comissão não se deu por acaso, visto que, a ex-Primeira Ministra era, também, médica, mestre em saúde pública e, em 1974 havia sido nomeada Ministra do Ambiente.

No relatório, a expressão “desenvolvimento sustentável” encontra-se definida como “o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.”⁸

O relatório da Comissão Brundtland repercutiu de forma tão positiva, no sentido de chamar a atenção da comunidade internacional para as questões afetas à degradação do meio ambiente, que a Assembleia das Nações Unidas convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, também conhecida como Eco-92. Nesta Conferência foram produzidos diversos documentos, mas “Agenda 21: Programa de Ação Global” e a “Carta do Rio de Janeiro” são os mais importantes, visto que, neles o “desenvolvimento sustentável” assume o eixo das discussões, que iriam ocorrer deste momento em diante.

⁷ BOFF, 2012. p. 16

⁸ ONOBR. Nações Unidas no Brasil. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>>. Acesso em: 28 ago. 2013.

Ainda, como resultado dos trabalhos da Comissão Brundtland, tem-se a recomendação de criação de “[...] uma declaração universal sobre proteção ambiental e desenvolvimento sustentável na forma de uma “nova carta” que estabelecerá os principais fundamentos do desenvolvimento sustentável.”⁹

Assim, após quase uma década de consultas e diálogos interculturais, em junho do ano 2000 é oficialmente publicada a Carta da Terra, como uma declaração de princípios que:

[...] se preocupa com a transição para maneiras sustentáveis de vida e desenvolvimento humano sustentável. Integridade ecológica é um tema maior. Entretanto, a Carta da Terra reconhece que os objetivos de proteção ecológica, erradicação da pobreza, desenvolvimento econômico equitativo, respeito aos direitos humanos, democracia e paz são interdependentes e indivisíveis. Consequentemente oferece um novo marco, inclusivo e integralmente ético para guiar a transição para um futuro sustentável.¹⁰

A PNRS estabelece em seu art. 6º, inciso IV, que o desenvolvimento sustentável constitui um dos seus princípios norteadores, apesar de não conceituá-lo. No entanto, pode-se encontrar em alguns dos seus dispositivos a expressão “sustentável” e “sustentabilidade”, a saber: art. 3º, inciso XIII; art. 7º, incisos III, X, XI, alínea *b* e XV; art. 30, parágrafo único, incisos I, IV e VI. Quanto ao Decreto n. 7.404/2010 se encontram tais expressões no art. 4º, inciso VIII; art. 77, §2º, incisos IV e VI; art. 80, inciso V.

Uma das explicações possíveis, para a ausência de definição, é o caráter dinâmico do conceito, pois a formulação do desenvolvimento sustentável é determinada a partir do modo de produção, distribuição, consumo e tratamento dos resíduos adotados por cada país.

Apesar do seu dinamismo, há apenas uma forma de entender a sustentabilidade que seja realmente eficaz para se frear a degradação dos recursos naturais do planeta. Pois, assim como a economia, o capital, a tecnologia e a cultura se globalizam, a sustentabilidade também deverá ser universalizada, pois a natureza não reconhece fronteiras. Se tivermos a compreensão de que os recursos naturais são finitos e que, somente um modelo de sustentabilidade efetivo e global pode salvar o planeta, somente assim, se poderá pensar em um futuro para a convivência dos indivíduos.

⁹ A CARTA da terra em ação. Disponível em: <www.cartadaterrabrasil.org> Acesso em: 06 jul. 2013.

¹⁰ Ibidem.

Nas palavras de Leonardo Boff¹¹:

A concepção de sustentabilidade não pode ser reducionista e aplicar-se apenas ao crescimento/desenvolvimento, como é predominante nos tempos atuais. Ela deve cobrir todos territórios da realidade que vão das pessoas, tomadas individualmente, às comunidades, à cultura, à política, à indústria, às cidades e principalmente ao Planeta terra com seus ecossistemas. Sustentabilidade é um modo de ser e de viver que exige alinhar as práticas humanas às potencialidades limitadas de cada bioma e às necessidades das presentes e das futuras gerações.

O modelo padrão de desenvolvimento sustentável que se prega hoje é contraditório, pois o que se tem, na prática, é uma tentativa de conferir sustentabilidade ao desenvolvimento almejado pelos países capitalistas do ocidente.

É contraditório, pois desenvolvimento e sustentabilidade obedecem a lógicas diferentes e que se contrapõem. O desenvolvimento, como vimos, é linear, deve ser crescente, supondo a exploração da natureza, gerando profundas desigualdades – riqueza de um lado e pobreza de outro – e privilegia a acumulação individual. Portanto, é um termo que vem do campo da economia política industrialista/capitalista.

A categoria sustentabilidade, ao contrário, provém do âmbito da biologia e da ecologia, cuja lógica é circular e incluyente. Representa a tendência dos ecossistemas ao equilíbrio dinâmico, à cooperação e à coevolução, e responde pelas interdependências de todos com todos, garantindo a inclusão de cada um, até dos mais fracos.¹²

A compreensão de desenvolvimento sustentável divulgado é aquele centrado no ser humano ou antropocêntrico, já que as empresas têm buscado reduzir a emissão de carbono, utilizar energias alternativas, como uma maneira de amenizar as externalidades negativas advindas da sua atividade, sem, contudo, afetar os lucros e, principalmente, sem reduzir a produção.

Outra ideia bastante difundida é a de que a pobreza é uma das causas da degradação ambiental, no entanto, é justamente o oposto. Os países ricos são os que mais emitem gases do efeito estufa e são, também, os que mais exploram a natureza. Conforme nos ensina Leonardo Boff, “[...] portanto, seríamos tentados a pensar: quanto menos pobreza, mais desenvolvimento sustentável e menos degradação, o que efetivamente não é assim.”¹³

Por isso que, a forma de se pensar o desenvolvimento sustentável é determinante para uma política de resíduos sólidos, eficaz quanto aos objetivos que pretende alcançar.

¹¹ BOFF, 2012. p. 16

¹² Ibidem. p. 45

¹³ Ibidem.

Nós diríamos que para os países desenvolvidos deve-se superar o fetiche do desenvolvimento/crescimento sustentável a todo custo e, em seu lugar implementar uma visão ecológico-social: a prosperidade sem crescimento (melhorar a qualidade de vida, a educação, os bens intangíveis) e estabilizar o crescimento para permitir que países pobres (80%) possam ter prosperidade com crescimento para satisfazer as necessidades de suas populações empobrecidas sem cair na cultura do consumismo, o que exige todo um processo de educação social.¹⁴

O Brasil nas últimas décadas tem seguido o modelo de crescimento econômico voltado para o consumo. Por isso que, tem-se associado desenvolvimento e consumo, como faces da mesma moeda. O aumento da renda familiar e a expansão do crédito elevaram o consumo de bens que, associado a outros fatores econômicos, aumentou o Produto Interno Bruto (PIB) do país.

O Atlas Social do Brasil de 2010, publicado pelo Ipea, refere que cinco mil famílias controlam 46% do PIB. O governo repassa anualmente 150 bilhões de reais aos bancos e ao sistema financeiro para pagar com juros os empréstimos feitos e aplica apenas 50 bilhões para os programas sociais destinados a beneficiar, de maneira insuficiente, as grandes maiorias pobres (bolsa família, luz para todos, minha casa minha vida, crédito consignado e outros). O regime de terras é um dos mais escandalosos do mundo, porque 1% da população detém 48% de todas as terras. Tudo isso denuncia a falsidade retórica de um desenvolvimento socialmente justo, impossível dentro do atual paradigma de produção e consumo.¹⁵

Tais indicadores levam a população a acreditar que o Brasil está crescendo economicamente, mas não se pode compreender a realidade de um país com base em apenas um índice.

Exemplo disso: Estados Unidos e China, os dois países com o maior PIB mundial são, também, os maiores emissores globais de gases de efeito estufa.

É por esta razão que a utilização política da expressão desenvolvimento sustentável representa uma armadilha do sistema imperante: assume os termos da ecologia (sustentabilidade) para esvaziá-los e assume o ideal da economia (crescimento/desenvolvimento), mascarando, porém, a pobreza que ele mesmo produz.¹⁶

Por estas razões que, a forma como se entende o princípio do desenvolvimento sustentável é determinante para conhecer o modelo econômico que se deseja adotar. Se aquele velho modelo capitalista, no qual o melhor negócio é aquele que irá gerar o maior lucro, ou aquele que consiga satisfazer as necessidades das gerações atuais sem afetar a capacidade das gerações futuras de gerar suas próprias necessidades.

¹⁴ BOFF, 2012. p. 54

¹⁵ Ibidem. p. 46

¹⁶ Ibidem.

Uma sociedade só pode ser considerada sustentável, se ela mesma, por seu trabalho e produção, tornar-se mais e mais autônoma. Se tiver superado níveis agudos de pobreza ou se tiver condições de crescentemente diminuí-la. Se seus cidadãos estiverem ocupados em trabalhos significativos. Se a seguridade social for garantida para aqueles que são demasiadamente jovens ou idosos ou doentes e que não podem ingressar no mercado de trabalho. Se a igualdade social e política, também de gênero, for continuamente buscada. Se a desigualdade econômica for reduzida em níveis aceitáveis.¹⁷

2.2 PRINCÍPIO DO POLUIDOR PAGADOR

Assim, como o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, o Princípio do Poluidor Pagador não foi um princípio trazido pela Lei n. 12.305/2010. Pois, antes do art. 6º, inciso II, dispor que, constitui um dos princípios da PNRS o Poluidor – Pagador, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por meio da Recomendação C(72), 128, de 28 de maio de 1972 já o havia incorporado formalmente.

Em âmbito nacional, o Princípio encontra-se consolidado no item 16 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992:

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

A Lei n. 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 4º, inciso VII, determina que, constitui um dos seus objetivos “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.”

O Decreto n. 7.404/2010, que regulamentou a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos prevê, em seu art.4º, que compete ao Comitê Interministerial promover estudos e propor medidas visando à desoneração tributária de produtos recicláveis e reutilizáveis e a simplificação dos procedimentos para o cumprimento de obrigações acessórias relativas à movimentação de produtos e embalagens fabricados com estes materiais e, ainda, promover estudos visando a criação, modificação e extinção de condições para a utilização de linhas de financiamento ou creditícias de instituições financeiras federais.

¹⁷ BOFF, 2012. p. 128

Pode-se asseverar que este Princípio tem como fundamento, a internalização dos impactos ambientais por aqueles que desenvolvem a atividade poluidora.

Não se trata de um “direito de poluir”, pois, apesar de ainda haver interpretações distorcidas e equivocadas acerca do que se deve depreender de tal premissa, em verdade, tal princípio refere que, o causador da poluição arcará com seus custos.

As implicações práticas do Princípio do Poluidor – Pagador estão em alocar as obrigações econômicas em relação às atividades causadoras de danos, particularmente em relação à responsabilidade, ao uso dos instrumentos econômicos e à aplicação de regras relativas à concorrência e aos subsídios.¹⁸

Este princípio possui uma peculiaridade com relação aos demais e, talvez, seja essa a razão de encontrar-se leituras distorcidas a seu respeito, uma vez que o mesmo apresenta duas vertentes.

Uma delas visa à eliminação do processo produtivo, das chamadas externalidades negativas, o relacionando intrinsecamente com o Princípio da Prevenção. A outra tem o intuito de responsabilizar o poluidor para que o mesmo arque com os custos da recuperação ambiental, na hipótese de um possível dano ambiental resultante da sua atividade.

Esta última tem relação direta com a responsabilidade pela conduta lesiva, conforme dispõe o art. 225§3º, da CF/88: As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (art. 225, §3º, da CF/88)

Nas insígnias palavras de Patrícia Faga Iglesias a respeito do princípio:

Significa que, em função do caráter difuso do bem socioambiental, o responsável pela utilização em seu próprio proveito deve arcar com os custos de prevenção do dano. Esse aspecto é extremamente importante, pois com uma conduta preventiva, os custos da efetiva prevenção serão arcados por aquele que produz. No entanto, eventual custo repressivo ou reparatório também deve ser creditado ao degradador.¹⁹

¹⁸ LEMOS, 2012. p. 59

¹⁹ Ibidem. p. 64

No entanto, a pedra de toque deste axioma está na internalização das externalidades ambientais negativas, que ocorrem quando: a produção ou o consumo de um bem afetam [negativamente] produtores ou consumidores não envolvidos na operação de compra e venda deste bem, e quando tais efeitos de “transbordamento” não se refletem nos preços de mercado.²⁰

Consoante leciona Annelise Monteiro Steigleder:

[...] o poluidor passa a ser o primeiro pagador, de modo que é obrigado a integrar plenamente, no seu processo de decisão, o sinal econômico que constitui o conjunto dos custos ambientais, de sorte que as subtrações quantitativas e qualitativas do ambiente que ficariam a cargo da sociedade sejam suportados pelos empreendedores da atividade como verdadeiros custos de produção, de tal modo que suas decisões acerca do nível de poluição situem a atividade num ponto mais próximo do socialmente ótimo.²¹

Como se verá em capítulo próprio, esse Princípio é de extrema importância para definir a parcela de responsabilidade que caberá a cada agente elencado no art. 30, da PNRS.

2.3 RESOLUÇÕES

A primeira legislação brasileira, que tentou atribuir algum tipo de responsabilidade ao fabricante, foi o Decreto Lei n. 413/75, que estabeleceu em seu art. 1º que, as indústrias instaladas ou a se instalarem no território nacional seriam obrigadas a promover as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e contaminação do meio ambiente.

Contudo, fora por meio de Resoluções que se desenvolveu no Brasil a gestão dos resíduos e a destinação adequada dos mesmos. Assim, conforme mencionado anteriormente, antes da promulgação da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, já haviam sido instituídas regras para a regulação na forma de comercialização e destinação de determinados resíduos.

²⁰ LEMOS, 2012. p. 59

²¹ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental do direito brasileiro. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

Não obstante as divergências acerca da constitucionalidade de se criar obrigações aos fabricantes e comerciantes, através de Resoluções, em sua maioria, expedidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), não se pode deixar de reconhecer a importância das mesmas na tutela do meio ambiente.

A Resolução n. 416/2009 do Conama prevê, em matéria de pneus inservíveis, um sistema de destinação equivalente à fabricação de pneus novos (para cada pneu colocado no mercado, a empresa fabricante ou importadora deve dar destinação adequada a um pneu inservível. Prevê ainda a implementação de um programa de coleta, armazenamento e destinação de pneus inservíveis.²²

A Resolução n. 401/2008 do Conama prevê, além dos limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio a serem utilizados nas pilhas e baterias, as informações que devem ser prestadas ao consumidor, bem como um sistema de coleta de pilhas e baterias usadas.²³

Ainda neste sentido, a Resolução n. 307/2002 do Conama estabeleceu diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil, impondo aos Municípios e ao Distrito Federal o dever de elaborar Programa Municipal de gerenciamento de Resíduos da Construção Civil.

É neste ponto, acerca da normatização já existente quando da promulgação da PNRS, que pesam algumas críticas à novel legislação. Isto porque, a lei da PNRS determina em seu art. 33 quais os resíduos estão sujeitos à logística reversa: São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista e produtos eletroeletrônicos e seus componentes.²⁴

²² LEMOS, 2012. p. 203

²³ Ibidem. p. 202

²⁴ BRASIL. Lei n. 12.305, de 12 de agosto de 2010b. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 28 ago. 2013. Art.33

Depreende-se do dispositivo legal que, em linhas gerais, os resíduos ora mencionados já possuíam regulamentação própria. Por isso, a interrogação que fica, em verdade, não diz respeito exatamente aos pontos inovadores da PNRS, mas, tão somente, quanto ao seu real cumprimento pela cadeia responsável por implementar os instrumentos ali dispostos.

3 OS NOVOS PARADIGMAS TRAZIDOS PELA LEI n. 12.305/2010

Conforme mencionado no capítulo acima, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos se utilizou de institutos já conhecidos no direito ambiental e, acresceu outros novos, a fim de estender a proteção ao meio ambiente em face da poluição gerada pelo aumento significativo dos resíduos e sua deposição inadequada.

Assim, conforme aponta Lyssandro Norton Siqueira, a Política Nacional de Resíduos Sólidos elenca entre os seus instrumentos a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.²⁵

O problema dos resíduos é exatamente o seu potencial poluente. Aponta Paulo Jorge Figueiredo que nos deparamos com um fluxo de elementos artificiais e/ou em altas concentrações muitas vezes tóxicos, ou nocivos à vida na biosfera. Seu depósito ocorre, a todo momento, nas várias regiões e subsistemas do planeta. E, em função da própria dinâmica da natureza, acabam por retornar ao ciclo de vida da raça humana nas formas de poluição, radiação, contaminação de alimentos, chuva ácida, efeito estufa, destruição da camada de ozônio etc. Não podemos nos esquecer que a base para a grande geração de resíduos na atualidade é exatamente o consumismo como sinônimo de bem-estar.²⁶

Importante mencionar, que os instrumentos abordados a seguir encontram-se fundamentados no princípio da prevenção, a exemplo do art. 9º, da Lei n. 12.305/2010, que determina que, na gestão e no gerenciamento dos resíduos deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

²⁵ BECHARA, 2013. p. 143

²⁶ LEMOS, 2012, p. 93

Dessa forma, antes de reciclar, a prioridade da PNRS é a não geração de resíduos ou, ao menos, a redução, por exemplo, via educação ambiental, com estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável. Igualmente, é preferível que o desenvolvimento e a criação de embalagens considere a possibilidade de reutilização definida na lei como “processo de reaproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama, e se couber, do SNVS e do Suasa. (art. 3º, XVIII, PNRS).”²⁷

Portanto, os instrumentos da PNRS assumem uma função preventiva importante, posto que, os danos ambientais, salvo raras exceções, são irreparáveis. Nas palavras de Patrícia Faga,

Há de se reconhecer, no entanto, que a função preventiva assume importância crucial quando se tem em consideração aquelas situações em que é totalmente impossível a reparação integral, a volta ao *statu quo ante*. São os casos de danos ao meio ambiente, à saúde, à integridade física. Para essas situações mais que indenizações pesadas, faz-se necessária a utilização de instrumentos de prevenção anteriores ao dano.²⁸

3.1 LOGÍSTICA REVERSA

A Logística Reversa é o instrumento basilar da Política Nacional de Resíduos Sólidos, disposto pela primeira vez na legislação brasileira, constitui aparelho de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios, destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (art.3º, inciso XII).

Apesar de alguns resíduos encontrarem-se regulamentados quando promulgada a Lei n. 12.305/10, conforme visto no Capítulo 2.3 deste trabalho, não havia, ainda, no ordenamento jurídico brasileiro, a previsão de medidas a serem adotadas de forma desencadeada. Abrangendo, assim, toda a cadeia produtiva (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes) dos agrotóxicos, dos pneus, das pilhas e baterias, dos óleos lubrificantes (seus resíduos e embalagens), das lâmpadas fluorescentes (de vapor de sódio, de mercúrio e de luz mista) produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

²⁷ LEMOS, 2012. p. 129

²⁸ Ibidem. p. 187

Importante referir, preliminarmente, que o legislador, astutamente, no *caput* do art. 33 da PNRS, dispôs que o sistema ali previsto deverá funcionar independentemente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos.

Isto porque, a finalidade deste instrumento é transferir para os que efetivamente lucram com a colocação no mercado desses produtos que, após o seu consumo, arquem com os custos da sua destinação ambientalmente adequada.

Como bem explica Patrícia Faga:

Nos termos da legislação brasileira, todos aqueles que participam do ciclo que começa com a fabricação do produto e vai até a destinação adequada do produto ou da embalagem, são responsáveis. Especialmente os que fabricam produtos e embalagens devem responder pelo ciclo completo desde a fabricação até a disposição final.²⁹

A lei define a logística reversa como o instrumento compreendido por um conjunto de ações destinadas a viabilizar o retorno dos resíduos ao setor empresarial para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

No art. 8º diz constituir a logística reversa um dos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, no entanto, conforme se observa no art. 33, a adoção deste instrumento não se tornou obrigatório a todos os geradores de resíduos.

Assim, como bem resume Patrícia Faga I. Lemos:

No caso dos resíduos sujeitos à logística reversa no âmbito da legislação brasileira, há diversas obrigações para a cadeia produtiva (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes) como divulgação de informações relativas a como evitar, reciclar e eliminar resíduos associados aos seus produtos, bem como o recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, e, ainda, a obrigação de dar destinação final ambientalmente adequada.³⁰

A logística reversa poderá ser implementada e operacionalizada, através de parcerias entre os produtores e as cooperativas de catadores de materiais recicláveis, ou entre estes e o poder público, por meio dos chamados eco pontos, locais disponibilizados para a entrega dos resíduos após o consumo e, posterior recolhimento pelos responsáveis em dar-lhes a correta destinação.

²⁹ LEMOS, 2012. p. 105

³⁰ Ibidem.

A implantação de PEV's (Pontos de Entrega Voluntária) e Eco Pontos para a inicialização e operacionalização da Logística Reversa é uma opção viável e econômica. O estabelecimento de PEV's e Eco Pontos podem ser feitos através de acordos com os fabricantes, comerciantes, distribuidores e importadores, que desejem implantá-los.

A lei suscita, ainda, no §1º do art. 33 o dever de se estender a logística reversa “a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.”³¹

Quanto às embalagens, em geral, seus responsáveis devem cuidar para que propiciem a reutilização ou a reciclagem e devem ser: restritas em volume e peso às dimensões necessárias para a proteção do conteúdo para a comercialização do produto; projetadas de forma que possam ser reutilizadas de maneira tecnicamente viável e compatível com as exigências aplicáveis ao produto nelas contido; recicláveis, quando não for possível a reutilização ou reciclagem, a depender de previsão no regulamento da lei.³²

Destarte, uma vez implementada a logística reversa, nos termos da Lei n. 12.305/2010, os consumidores estarão obrigados a retornar os produtos e embalagens arrolados no art. 33, §3º, aos comerciantes ou distribuidores. E estes por sua vez estarão obrigados a devolvê-los aos fabricantes ou importadores.

Nas palavras de Patrícia Faga: Em razão disso, o produtor de determinado produto passa a ser responsável não apenas pela diminuição do impacto ambiental em sua esteira e chaminé de produção, mas também após a utilização do produto pelo destinatário final.³³

Conclui-se, portanto, que a Logística Reversa não é um procedimento unilateral e imediato, é um processo com vários atores sociais interagindo e produzindo cotidianamente realidades variadas e regionalizadas.

³¹ Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: § 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no **caput** serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

³² LEMOS, 2012. p. 109

³³ Ibidem. p. 115

3.2 ACORDOS SETORIAIS

Acordo Setorial é o “ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.”³⁴

O acordo setorial caracteriza-se como um dos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, através do qual será implementada a logística reversa. Conforme se pode depreender do art. 33 §7º, o referido acordo visa determinar e atribuir a cada um dos atores os encargos pelo retorno do resíduo ao seu gerador e sua destinação ambientalmente adequada:

Art.33 §7º Se o titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, encarregar-se de atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens a que se refere este artigo, as ações do poder público serão devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes.³⁵

Para serem reconhecidos, os acordos setoriais devem ser elaborados em consonância com os procedimentos dispostos no Decreto n. 7.404/2010, uma vez que, a depender do ente federativo envolvido o mesmo pode apresentar abrangência nacional.

Apesar da denominação conferida ao instrumento, o mesmo não pode ser entendido como uma composição de interesses entre os diversos pactuantes, pois, o acordo setorial implica na assunção de obrigações e deveres, com o objetivo de implementar a logística reversa no âmbito dos produtos por ele compreendido.

Por isso que, quando os mesmos são “iniciados pelos fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes serão precedidos da apresentação de proposta formal pelos interessados ao Ministério de Meio Ambiente, contendo os requisitos referidos no art. 23.”³⁶

³⁴ BRASIL, 2010b.

³⁵ Ibidem.

³⁶ BRASIL. Decreto n. 7.404, de 23 de dezembro de 2010a. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm>. Acesso em: 28 ago. 2013.

Nesses termos, o Ministério do Meio Ambiente realizará a avaliação das propostas contendo os acordos setoriais, observando os seguintes requisitos: adequação da proposta à legislação e às normas aplicáveis, atendimento ao edital de chamamento, no caso dos processos iniciados pelo Poder Público, e apresentação dos documentos que devem acompanhar a proposta, em qualquer caso, contribuição da proposta e das metas apresentadas para a melhoria da gestão integrada e do gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos e para a redução dos impactos à saúde humana e ao meio ambiente, observância do disposto no art. 9º da Lei n. 12.305, de 2010, quanto à ordem de prioridade da aplicação da gestão e gerenciamento de resíduos sólidos propostos, representatividade das entidades signatárias em relação à participação de seus membros no mercado dos produtos e embalagens envolvidos e contribuição das ações propostas para a inclusão social e geração de emprego e renda dos integrantes de cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis constituídas por pessoas físicas de baixa renda.

Outra imposição importante para a aprovação dos acordos setoriais pelo Ministério do Meio Ambiente, nos casos em que os mesmos tenham sido iniciados pela União, é a necessidade de submissão da proposta de acordo à consulta pública.

A condição mencionada para a aprovação dos acordos encontra amparo na própria PNRS, que alude constituir um dos seus princípios “o direito da sociedade à informação e ao controle social.”³⁷

A respeito da participação da coletividade, explica Sheila Cavalcante Pitombeira, em “Os inventários e o Sistema declaratório Anual de Resíduos Sólidos”:

Essa participação da coletividade é de fundamental importância à aceitação da política ambiental e sua abrangência no seio da sociedade, como também à aferição sobre a eficácia dos instrumentos utilizados. Isto porque é crescente a rejeição à regulamentação e ao controle do Estado sobre as atividades privadas, confundindo-se, na maioria das vezes, políticas públicas com intervenção governamental e medidas protetivas ao meio ambiente com embaraços ao progresso e ao desenvolvimento. Aspectos relevantes da política nacional de resíduos sólidos.³⁸

³⁷ BRASIL, 2010b.

³⁸ PITOMBEIRA, Sheil Cavalcante. Saneamento ambiental: a responsabilidade decorrente do Consumo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL, 14., 2009, São Paulo. **Anais Direito Ambiental, Mudanças Climáticas e Desastres: impacto nas cidades e no patrimônio cultural**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009. p. 34

3.3 TERMOS DE COMPROMISSO

O Termo de Compromisso constitui, assim como o Acordo Setorial, um dos instrumentos da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, contudo, apesar de aparecer no texto legal sempre como uma alternativa a adoção do acordo setorial, observa-se no Decreto n. 7.404/2010 algumas diferenças entre os dois institutos.

O art. 32 do referido diploma trás as hipóteses em que os termos de compromisso serão utilizados: quando não houver, em uma mesma área de abrangência, acordo setorial ou regulamento específico ou para a fixação de compromissos e metas mais exigentes que o previsto em acordo setorial ou regulamento.

Pode-se inferir assim, que os Termos de Compromisso serão utilizados de forma subsidiária, ou seja, quando ainda não fixado acordo setorial ou regulamento; ou ainda quando trouxer regras mais rígidas que as existentes.

Ainda nesse sentido, observa-se que a lei concede preferência aos termos realizados em âmbito nacional.

A lei tratou, inclusive, de definir uma regra de hierarquia entre os instrumentos firmados, estabelecendo que os acordos setoriais e termos de compromisso firmados em âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual, e estes sobre os firmados em âmbito municipal. Na aplicação de regras concorrentes, os acordos firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais e termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica.³⁹

Apesar desta constatação, não se encontra na Lei n. 12.305/2010, tampouco no Decreto n. 7.404/2010, as hipóteses em que se deva adotar um ou outro instrumento. Logo, a doutrina também não se manifestou sobre os referidos instrumentos de concretização da logística reversa.

A omissão legal pode acarretar um esvaziamento dos institutos e seu descumprimento por aqueles que a lei atribuiu a responsabilidade pela destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.

³⁹ SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. In: BECHARA, Erika (Org.). **Aspectos relevantes da política nacional de resíduos sólidos**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 157

4 DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA NO PÓS-CONSUMO

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos introduziu a Responsabilidade Compartilhada pelo Ciclo de Vida dos Produtos, trazendo para a legislação infraconstitucional a regra há muito imposta pela CF/88, segundo a qual, o Poder Público e a Coletividade têm o dever de preservar e defender o meio ambiente, para as presentes e para as futuras gerações.

Art. 3º XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei.⁴⁰

Como muito bem expõe Paulo Velten⁴¹:

Estamos acostumados com a ideia do Estado Provedor, ou seja, o Estado tem o dever de prover as condições para a saúde, a educação, a habitação, conforme preconiza a Constituição. Entretanto, se verificarmos no art. 225 da referida Carta, no que diz respeito ao meio ambiente, no *caput* do referido artigo, a norma afirma que o cuidado com o meio ambiente é dever do Estado e de toda a Coletividade.

Através da Responsabilidade Compartilhada é possível delimitar e identificar a atuação e, portanto, a atribuição de cada um dos atores, na destinação ambientalmente adequada de determinado produto.

Imperioso afirmar, que a responsabilidade compartilhada inaugura um novo paradigma na gestão dos resíduos sólidos, visto que, se impõe a cada uma das pessoas físicas ou jurídicas, individualmente, a responsabilidade pela gestão e/ou destinação ambientalmente adequada de determinado resíduo, na medida em que tenha contribuído para sua geração.

Consoante o disposto na Lei n. 12.305/2010, a gestão integrada dos resíduos sólidos é o conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos, de forma a considerar as dimensões políticas, econômicas, ambientais, culturais e sociais, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

⁴⁰ BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 ago. 2013.

⁴¹ Advogado, Mestre em Políticas Públicas e Processo, Doutorando pela Estácio de Sá. Professor da UFES – Universidade Federal do Espírito Santo (cadeira de Direito Ambiental).

Ainda, neste sentido, compõe um dos objetivos da Política Nacional de Resíduos a integração dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Ou seja, independente do responsável pela gestão dos resíduos, deverá ser priorizada a contratação ou a realização de parcerias com catadores de materiais recicláveis ou mesmo com as cooperativas de materiais recicláveis.

Importante referir, que a responsabilidade compartilhada constitui um dos Princípios da PNRS, o que significa dizer, que constitui o fundamento no qual se originam as obrigações dispostas na Lei.

Neste momento, se faz necessária uma breve elucidação do que se deve entender por resíduos sólidos, pois que a lei não se mostra esclarecedora o suficiente.

O art. 3º, inciso XVI, estabelece que são resíduos sólidos todos os materiais, substâncias, objetos ou bens descartados, que resultem de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semi-sólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

Patrícia Faga I. Lemos classifica os resíduos como bens socioambientais:

Por isso, classificamos os resíduos como bens socioambientais que, por sua importância para as presentes e futuras gerações, acabam por gerar responsabilidade do proprietário ou do possuidor. Lembramos que a função socioambiental é conceito aplicável não apenas à propriedade, estendendo-se também à posse.⁴²

A autora entende que o rejeito é, também, um bem socioambiental:

Entretanto, vamos além, pois entendemos que mesmo o rejeito, apesar de esgotadas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, fica vinculado apenas e tão somente à disposição final ambientalmente adequada, de acordo com as tecnologias do momento e, por isso, não pode ser livremente disposto. Neste sentido, é também um bem socioambiental, de dupla titularidade. Tanto é assim, que a mesma lei prevê no art. 3º, VIII, que a disposição final ambientalmente adequada consiste na “distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando as normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos”.⁴³

⁴² LEMOS, 2012. p. 88

⁴³ Ibidem.

Ainda, em sua obra, a autora destaca a existência de duas formas de se entender os resíduos sólidos, sob o aspecto subjetivo, no qual, os resíduos valorizáveis não seriam resíduos e, sob o aspecto objetivo, segundo o qual, tanto os resíduos sujeitos à eliminação, quanto os valorizáveis são resíduos.

A Lei da PNRS não faz tal distinção, se valorizáveis ou não, adotando-se, portanto, a definição objetiva de resíduos sólidos.

Desta forma, aborda-se, a seguir, a responsabilidade dos Geradores, do Poder Público e do Consumidor, na gestão dos resíduos sólidos e na sua destinação ambientalmente adequada.

4.1 DA RESPONSABILIDADE DOS GERADORES

A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos inaugura o seu texto elucidando em seu art. 1º, §1º, quais são os sujeitos submetidos aos seus regramentos.

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

§ 1º Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.⁴⁴

De acordo com o art. 3º, inciso IX da Lei n. 12.305/20120, geradores de resíduos sólidos são todas as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluindo o consumo.

Neste artigo compreende-se como gerador e, portanto, como responsável pela destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos, todos aqueles que, em algum momento, participaram do ciclo de vida do produto, que vai da fabricação até sua destinação adequada.

⁴⁴ BRASIL, 2010b.

Como se verá em capítulo próprio, o Poder Público e o consumidor, também se encontram abrangidos pela definição supramencionada. Contudo, ao Poder Público foi atribuída a responsabilidade pela gestão dos mesmos. E ao consumidor, a responsabilidade pela disposição adequada para a coleta ou sua devolução, no caso dos produtos que obrigatoriamente devem se submeter ao sistema da logística reversa.

Conforme definido no art. 33 da PNRS os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos (resíduos e embalagens), pilhas, baterias, pneus, óleos lubrificantes (resíduos e embalagens), lâmpadas fluorescentes (de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista) e produtos eletroeletrônicos e seus componentes, são obrigados a estruturar e executar a logística reversa, com o retorno do produto, após o uso, pelo consumidor.

A expressão vital deste artigo diz respeito à obrigação dos fabricantes de operar a logística reversa, independente do serviço público de limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos.

Extrai-se desse dispositivo, que a PNRS, através da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, visa à eliminação das chamadas externalidades negativas. Nas palavras de Patrícia Faga:

[...] estaremos diante de uma externalidade negativa toda vez que parte dos custos decorrentes da produção e do consumo de um bem forem direcionados para indivíduos alheios a esta cadeia de produção e consumo. No caso dos recursos ambientais, podemos afirmar que haverá uma externalidade negativa toda vez que um impacto ambiental gerado pela produção e pelo consumo não for suportado pelos agentes diretamente beneficiados pela atividade produtiva. Isso significa que os custos ambientais estarão sendo transferidos para a coletividade, tendo-se em vista que os bens ambientais são bens de uso comum do povo.⁴⁵

Ou seja, tem como objetivo impor ao produtor a internalização dos impactos negativos que sua atividade gera ao meio ambiente, fazendo com que os mesmos os adicionem ao custo final do produto, influenciando no seu preço de mercado.

Dessa forma, os preços traduziriam o real valor do produto e, portanto, seu consumo só se daria entre aqueles que estão realmente dispostos a adquiri-lo.

⁴⁵ LEMOS, 2012. p. 59

Caso contrário, Patrícia Faga I. Lemos aponta que:

[...] diante das externalidades negativas ambientais, consumidores e produtores serão beneficiados com preços mais baixos e com uma produção em maior escala. Ocorre que ambos os benefícios serão custeados por toda sociedade, que arca com as conseqüências ambientais negativas decorrentes dessa relação produtiva.⁴⁶

Como se pode observar, este tópico se mostra um dos mais relevantes da PNRS, haja vista que, dos objetivos da lei em comento, o art. 7º e incisos estão relacionados, ainda que de maneira indireta, ao incentivo à adoção de técnicas de produção que gerem o menor impacto possível no meio ambiente.

Outro indício relativo, ao intuito de conferir aos geradores dos resíduos a assunção da sua destinação ambientalmente adequada, está na parte final do art. 10, no qual, tem-se que, incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios sem prejuízo da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos.

Além disso, deverão divulgar informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos. Deverão, ainda, recolher os produtos e os resíduos remanescentes após o uso, assim como promover a sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa, e assumir o compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, participar das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não inclusos no sistema de logística reversa.⁴⁷

Nos termos da lei, o Poder Público tem a responsabilidade pela gestão dos resíduos sólidos, mas não pelos custos da sua destinação adequada. Pois, o Poder Público e a coletividade, conforme mencionado acima, não deve suportar as despesas relativas ao retorno do produto a sua cadeia produtiva, uma vez que, não tenha contribuído para sua geração.

E isto porque, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecidamente um direito difuso, que não se esgota em apenas um indivíduo, mas que pertence à coletividade. Assim, o Estado não pode ser colocado na condição de garantidor universal, sem que toda a coletividade arque com os custos que daí advenham, inclusive, quanto ao prejuízo no atendimento as demais obrigações legais. Isto é, os prejuízos ambientais serão sempre sentidos e os custos da sua reparação repassados à população.

⁴⁶ LEMOS, 2012. p. 61

⁴⁷ SIQUEIRA, 2013, p. 149

Em matéria de pós-consumo, o ponto nodal é a responsabilidade pelo ciclo de vida do produto: “do berço ao túmulo”. Assim, tal responsabilidade se dá na “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final” (art. 3º, IV, PNRS).⁴⁸

E, portanto, é a partir da compreensão de que os prejuízos ao meio ambiente afetam a toda população, indiscriminadamente, que se deve interpretar a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, ao que tange a responsabilidade dos geradores.

Somente através dessa concepção será possível exigir que os geradores invistam em tecnologias limpas e utilizem como matéria prima insumos reciclados ou recicláveis.

4.2 DA RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO

Na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos a responsabilidade do Poder Público é tratada de forma peculiar, haja vista que, quando se trata da responsabilidade estatal, em regra, a responsabilidade é objetiva, podendo decorrer de atos lícitos, ilícitos ou omissos.

Para se entender a razão da PNRS tratar a responsabilidade do ente federativo de forma excepcional, se deve analisar, inicialmente, os paradigmas que fundamentam a responsabilidade da Administração Pública, no exercício de suas atividades precípua, como propõe Celso Antônio Bandeira de Mello: Como qualquer outro sujeito de direitos, o Poder Público pode vir a se encontrar na situação de quem causou prejuízo a alguém, do que lhe resulta obrigação de recompor os agravos patrimoniais oriundos da ação ou abstenção lesiva.

A jurisprudência não é unânime quando se trata do tema, pois há julgados que se assentam na teoria do risco integral, e outros que afirmam que a responsabilidade do ente público está amparada na responsabilidade objetiva.

Em linhas gerais, a Teoria que impõe à Administração Pública a responsabilidade pela reparação do dano, nos casos em que se verifique a relação de causalidade entre a ação administrativa e a lesão sofrida pelo administrado, chama-se Teoria do Risco Administrativo. Como o próprio nome já indica, essa Teoria torna o Estado responsável pelos riscos inerentes à atividade administrativa. Assim dispõe o art. 37, § 6º, da Constituição:

⁴⁸ LEMOS, 2012. p. 210

As pessoas Jurídicas de Direito Público e as de Direito Privado prestadores de serviços Públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.⁴⁹

Entretanto, embora os danos causados por uma ação do Estado importem em uma responsabilidade objetiva, não significa que ao Estado caberá responder, irrestritamente, por todos os danos e prejuízos causados ao particular. Pois, quando os mesmos decorrerem de uma omissão, a depender da circunstância fática a responsabilidade será subjetiva.

Assim, nos casos de responsabilidade por omissão deve-se distinguir a omissão genérica da omissão específica, para avaliar a responsabilidade do Estado. Quando o dano decorre de uma omissão específica, ou seja, quando a Administração tinha o dever de vigilância ou, ainda, quando há o evidente desatendimento as disposições de direito público há a Responsabilidade Objetiva.

Quando o bem lesado for o meio ambiente a doutrina e a jurisprudência são unânimes em afirmar que a responsabilidade do Poder Público é objetiva. Visto que, o art. 225 da CF/88 dispõe que: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Depreende-se, portanto, que não constitui mera faculdade a ação do Poder Público no sentido de defender o meio ambiente, pois ao mesmo é conferido o dever de agir para garantir a efetividade deste direito.

Mas, conforme mencionado no início deste capítulo, na lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos a responsabilidade do ente público diluiu-se diante da responsabilidade compartilhada de todos aqueles que se encontram abrangidos pela definição do art. 3º, IX, como geradores de resíduos sólidos.

Exemplo disto é o art. 29, que dispõe, “Cabe ao poder público atuar, subsidiariamente, com vistas a minimizar ou cessar o dano, logo que tome conhecimento de evento lesivo ao meio ambiente ou à saúde pública relacionado ao gerenciamento de resíduos sólidos.”⁵⁰

⁴⁹ BRASIL, 1988. Art. 37, §6

⁵⁰ BRASIL, 2010b. Art. 29

Depreende-se dos dispositivos acima, que ao Poder Público foi atribuída à responsabilidade subsidiária quando não tiver dado causa ao evento danoso. Quanto a esta particularidade, Patricia Faga I. Lemos comenta:

Aqui, cabe uma crítica ao dispositivo legal. Muito já se discutiu a respeito as responsabilidade solidária ou subsidiária do Estado. De fato, para fins de gerenciamento de resíduos, o papel do Poder Público é fundamental, seja legislando para dar cumprimento às disposições da PNRS, seja exercendo seu papel fiscalizatório. Não nos parece adequado afrouxar a malha protetiva do meio ambiente, permitindo que o Poder Público responda apenas subsidiariamente. Tal disposição enfraquece a sistemática de proteção integral e de responsabilidade compartilhada.⁵¹

Desta forma, nos termos da PNRS, a atuação do Poder Público orienta-se predominantemente a elaborar os Planos de Resíduos Sólidos de forma a viabilizar a gestão eficiente dos resíduos por toda a cadeia de geradores.

O desempenho acessório do Poder Público encontra-se presente em diversos dispositivos da lei: o art. 27, § 2º, diz que, nos casos abrangidos pelo art. 20, as etapas sob responsabilidade do gerador que forem realizadas pelo poder público serão devidamente remuneradas pelas pessoas físicas ou jurídicas responsáveis.

Nesta esteira, o art. 33 § 7º determina que, se o titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, encarregar-se de atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens a que se refere este artigo, será devidamente remunerado, na forma previamente acordada entre as partes.

Ademais, caberá ao ente federativo articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos. E, ainda, realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial.

Pois bem, apesar de evidenciada a particularidade da lei em voga acerca da responsabilidade do Poder Público frente a gestão e destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos o dever de tutelar o meio ambiente contra degradações se impõe a todos, independente de quem tenha sido o efetivo poluidor.

⁵¹ LEMOS, 2012. p. 168

Assim sendo, incumbe ao poder público o dever constitucional de preservar as riquezas ambientais, ainda que existam atipicidades pontuais, a finalidade central da Política Nacional de Resíduos Sólidos, deve sempre ser observada.

4.3 DA RESPONSABILIDADE DO CONSUMIDOR

O art. 225 da Constituição Federal impõe ao Poder Público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente.

Destarte, depreende-se que à sociedade civil foram atribuídas obrigações no sentido de agir em prol do equilíbrio ecológico, mas, além disto, de orientar suas ações para que as mesmas não constituam uma ameaça ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desta premissa, conclui-se, que não basta à legislação conter dispositivos responsabilizando, apenas, o Poder Público por danos ambientais, tendo em vista, que é impossível controlar todas as atividades humanas que representem uma ameaça aos recursos naturais.

Assim, através da responsabilidade compartilhada, mencionada acima, se atribui a cada um dos atores, inseridos na cadeia de geração dos resíduos, o ônus de destiná-los corretamente.

Nos termos da Lei n. 12.305/2010, o consumo encontra-se inserido em uma das etapas do ciclo de vida do produto (art.3º, inciso IV). E no inciso IX, o consumo é definido como uma atividade humana geradora de resíduos.

O Decreto n. 7.404/2010 determina no art.5º, que os consumidores são responsáveis pelo ciclo de vida dos produtos, no art.6º, que os consumidores são obrigados a acondicionar corretamente os resíduos gerados e a disponibilizá-los adequadamente para a coleta ou para sua devolução.

O art. 23, inciso VI, dispõe que os acordos setoriais que visam à implementação da logística reversa devem conter as formas de participação dos consumidores.

Ainda, o art. 77§2º, incisos IV, V, VI e VIII e §3º, define que a educação ambiental na gestão de resíduos sólidos é parte integrante da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Estabelecendo que, cabe ao Poder Público fomentar ações de conscientização ao consumo sustentável e incentivar pesquisas voltadas ao comportamento do consumidor brasileiro.

Ao final, assenta que, as medidas adotadas pelo poder público não isentam o fornecedor de informar o consumidor acerca do cumprimento dos sistemas de logística reversa e coleta seletiva. Assim, observa-se, que o legislador, acertadamente, inseriu o consumidor na cadeia dos geradores de resíduos, atribuindo-lhe a responsabilidade pela destinação adequada dos mesmos.

A Lei da PNRS se mostrou, neste sentido, bastante inovadora, pois deu visibilidade a questões que antes ficavam adstritas à esfera política. No entanto, o reconhecimento de que se fazia necessário alterar de forma drástica os valores introduzidos e, há muito enraizados nas sociedades pós-modernas acerca do consumo, não ocorreu da noite para o dia.

Este fenômeno, que hoje é conhecido como sociedade do consumo, teve início na Primeira Revolução Industrial, quando a indústria passa a utilizar-se de máquinas que permitem o aumento da produção de forma sistemática.

No século XIX se inicia na Europa um processo de educação para o consumo dos segmentos populares, principalmente através de lojas de departamentos nas grandes cidades, e da propaganda, associando o consumo ao lazer, prazer e conforto.

A sociedade vive hoje num cenário que Thorstein Veblen chamou de cultura do consumo. O ato de consumir não mais se restringe a produtos indispensáveis ao atendimento de necessidades físicas, mas, e principalmente, pelo consumo de bens supérfluos.

O objeto não é um objeto geral, mas um objeto determinado, que deve ser consumido de forma determinada, à qual a própria produção deve servir de intermediário. A fome é a fome, mas fome que se satisfaz com carne cozinhada, comida com faca e garfo, não é a mesma fome que come a carne crua, servindo-se das mãos, das unhas, dos dentes.

Desta forma, o consumo atribuiu novas identidades sociais e construiu novos direitos. A proteção do consumidor encontra-se na Constituição de 1988 como um direito fundamental calcado no Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, assim definido no art. 1º, inciso III da CRF/88.

Como explica Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

A República Federativa do Brasil está atualmente estruturada em cinco fundamentos que indicam a forma correta de interpretar toda a aplicação do direito positivo brasileiro em vigor, ou seja, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal, a República Federativa do Brasil, a partir de 1988, veio a se constituir em Estado Democrático de Direito, adotando como alicerces a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa assim como o pluralismo político (art. 1º, I a V).⁵²

O Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, também é um direito fundamental, inerente à preservação da vida, conforme comenta Celso Antonio:

Fica evidente que a definição jurídica de meio ambiente está circunscrita à tutela da vida em todas as suas formas, ou seja, o direito ambiental se ocupa da defesa jurídica da vida no plano constitucional. O direito à vida em todas as suas formas, estabelecido pelo art. 225 da Constituição Federal, deve ser ecologicamente equilibrado, ou seja, restou assegurado o direito à vida relacionado com o meio, com o recinto, com o espaço em que se vive.⁵³

A PNRS incluiu o consumidor na cadeia de responsáveis pela destinação adequada dos resíduos, pois, como bem explica Patrícia Faga I. Lemos:

E nessa satisfação de necessidades individuais, sejam elas físicas ou culturais o consumo acaba por apresentar reflexos que ultrapassam a pessoa do consumidor. Um dos mais notáveis está precisamente no descarte dos resíduos decorrentes do consumo.⁵⁴

Como referido acima, uma das transformações mais profundas que a PNRS apresentou, está na responsabilidade pela destinação dos resíduos, após o consumo. Não obstante o seu caráter pedagógico, a lei utiliza a expressão “consumo sustentável” ao tratar do tema. Conforme mencionado no Capítulo 2.1 deste trabalho, sob a ótica do sistema capitalista, o consumo sustentável representa uma contradição em si mesmo.

E isto porque, os impactos ambientais ocasionados pela simples produção de um bem são irreversíveis, ainda que o mesmo seja corretamente destinado.

O Capítulo 4 da Agenda 21, que trata sobre as “Mudanças dos Padrões de Consumo”, declara que os padrões de consumo e produção acabam por agravar a pobreza e os desequilíbrios.

⁵² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 14. ed. rev. ampl. e atua. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 22

⁵³ Ibidem. p. 54

⁵⁴ LEMOS, 2012. p. 24

A responsabilidade pós-consumo é, talvez, a diretriz mais complexa, pois o consumo está repleto de simbolismos que vão muito além da necessidade de satisfazer-se.

Na verdade, o consumo é um fenômeno social, não envolve apenas a satisfação das nossas necessidades. A escolha dos produtos não é individual, como se poderia pensar a princípio. Isso, porque há todo um contexto de inserção na vida em sociedade, fazendo com que nossas opções de consumo levem em consideração fatores econômicos e culturais.⁵⁵

O consumo está intimamente relacionado ao ideal de poder e felicidade. O sucesso do indivíduo é medido pela quantidade de bens que adquiriu e acumulou ao longo da vida. Logo, quanto mais se tem, sob esta concepção, mais feliz se é. Este modelo de felicidade se deve em grande parte ao fenômeno da Globalização.

Infelizmente, a padronização das culturas devido à globalização evidencia um modelo de vida cujos parâmetros impostos estão intimamente ligados ao consumo cada dia em maior escala, especialmente de produtos industrializados e de baixo valor agregado – em relação às pessoas e ao meio ambiente; ao desperdício e à produção excessiva de resíduos sólidos.⁵⁶

Nas palavras de um dos maiores intelectuais do século XX, Eric Hobsbawm, a globalização é:

[...] o mundo visto como um conjunto único de atividades interconectadas que não são estorvadas pelas fronteiras locais – provocou um profundo impacto político e cultural, sobretudo na sua forma atualmente dominante de um mercado global livre e sem controles.⁵⁷

Os mercados livres acentuam as desigualdades entre as nações e acaba por impor padrões econômicos, sociais e culturais dos países economicamente mais fortes aos países em desenvolvimento. Nesta lógica, o modelo imposto introduziu no ideário humano o desejo de possuir, pois os sistemas capitalistas, em especial, o norte americano criaram seres eternamente insatisfeitos.

Contudo, não se pode responsabilizar o consumidor por todos os impactos advindos da produção, tampouco pela degradação dos recursos naturais. Por isso, que a PNRS estabeleceu a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, ou seja, toda a cadeia de geradores é responsável dentro de certos limites.

⁵⁵ LEMOS, 2012. p. 26

⁵⁶ GALLI, Alessandra. A educação ambiental, seu papel transformador e a nova política de resíduos sólidos. In: BECHARA, Erika (Org.). **Aspectos relevantes da política nacional de resíduos sólidos**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 49

⁵⁷ HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**, São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 10

Dessa forma, a PNRS estabeleceu a logística reversa, determinando que o consumidor também é responsável pelo retorno de alguns produtos e embalagens após a sua utilização. Essa cadeia de responsabilidades, pelo ciclo de vida do produto, tem como objetivo, diminuir os riscos de danos ambientais, bem como, de aumentar a chance de imputar ao real causador do dano, o ressarcimento pelos prejuízos causados.

Na Lei n. 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, depara-se pela primeira vez na legislação brasileira com a responsabilidade objetiva por danos causados ao meio ambiente. Isto significa que, basta a comprovação do dolo ou da culpa para se imputar a alguém a responsabilidade pelo evento danoso. Assim, não há mais que se fala em ato ilícito.

A partir da promulgação da referida lei, a doutrina passou a explicar a responsabilidade objetiva ambiental, através de duas teorias: Teoria do Risco Integral e Teoria do Risco Criado. Aqueles que se filiam a primeira não admitem nenhuma excludente. Os que defendem que na responsabilidade por danos ambientais deve-se aplicar a Teoria do Risco Criado, admitem duas excludentes ao nexo causal: o caso fortuito ou a força maior.

Ambas as teorias, quando aplicadas ao caso concreto aumentam de forma substancial as chances de responsabilização, isto porque, os danos ambientais, em sua maioria, são difusos e de difícil individualização. Todavia, a responsabilidade civil pós-consumo fundamenta-se, a meu ver, na Teoria do Risco Criado.

Em verdade, a lei da PNRS atribuiu e detalhou a responsabilidade já expressa no art. 225 da CF/88, que como dito, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e para as futuras gerações.

Mas, além da responsabilidade objetiva, há uma peculiaridade quando se trata de responsabilidade civil no direito ambiental, que é a flexibilização do nexo causal, muito bem explicada pela autora Patrícia Faga I. Lemos:

Neste início de século XXI, é necessário que o homem perceba na responsabilização e, portanto, na perquirição do nexo causal, não um limite para o desenvolvimento das atividades econômicas, mas um instrumento de conciliação entre tal desenvolvimento e a conservação do meio ambiente, cuja irreversibilidade dos danos agora começa a ser percebida.⁵⁸

⁵⁸ LEMOS, 2012. p. 147

A responsabilidade pós-consumo insere-se nessa dinâmica e exige um estudo inovador do nexo causal, sem o qual o liame lógico-científico impediria que se alcançasse a reparação de um dano que, embora presente *ab initio*, pode manifestar-se apenas em um momento futuro, ou mesmo surgir após a suposta atividade danosa.⁵⁹

O aspecto negativo da flexibilização do nexo causal é a promoção de um cenário de insegurança jurídica, visto que, há a possibilidade de imputar a responsabilidade por danos ao meio ambiente a quem não lhe deu causa. Posto que, basta que se desenvolva atividade potencialmente geradora de riscos, para que lhe seja imputada à responsabilidade em reparar possíveis prejuízos ocasionados ao entorno.

Desta forma, o direito ambiental constitui-se de características próprias que devem ser consideradas quando aplicadas ao caso concreto, sob pena de não haver reparação eficiente e imediata ao prejuízo ocasionado.

Não obstante suas peculiaridades, o direito ambiental deve orientar-se, também, pelos Princípios Gerais do Direito e, é sob esta égide, que a flexibilização do nexo causal deverá harmonizar-se. Mas, quando se trata da Responsabilidade Pós Consumo a flexibilização do nexo causal é fundamental para se atribuir o dano ao seu causador, ainda que se encontre em regiões distintas.

Como bem explica Patrícia Faga I. Lemos:

[...] a responsabilidade pós-consumo abrange um momento no qual o objeto causador do dano já está muitas vezes desvinculado da conduta que o formou, tornando ainda mais gravosa a missão daquele que precisa estabelecer um nexo de causalidade. É o caso do lixo, dos resíduos sólidos, por exemplo. Na maior parte dos casos, não têm origem certa, misturam-se e se desintegram, causando danos quase sempre sem donos.⁶⁰

Todavia, a efetivação da responsabilidade pós-consumo, nos termos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, está condicionada ao cumprimento das obrigações dos demais geradores, bem como, do Poder Público.

A novel Política Nacional de Resíduos Sólidos desenhada em artigos na Lei nº 12305/2012 trouxe, de forma explícita, a responsabilidade ambiental pós consumo como sólido princípio da “logística reversa”, sendo essa importante instrumento para a gestão compartilhada dos resíduos sólidos.⁶¹

⁵⁹ LEMOS, 2012. p. 147

⁶⁰ Ibidem. p. 157

⁶¹ SILVA, Bruno Campos. A responsabilidade ambiental pós-consumo. In: BECHARA, Erika (Org.). **Aspectos relevantes da política nacional de resíduos sólidos**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 177

Ou seja, enquanto não forem cumpridas as determinações legais, ou ainda, enquanto não forem implementadas políticas públicas voltadas à gestão dos resíduos sólidos, o consumidor ficará limitado a destinar seu “lixo” da forma que entender apropriado. A explicação para esta relação de dependência encontra-se nos próprios dispositivos da PNRS.

Pois bem, dentre os instrumentos da PNRS (art.), tem-se: os planos de resíduos sólidos, a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e os acordos setoriais.

A Lei n. 12.305/2010 seria em parte, então, como se fosse uma “lei quadro”, cujos principais dispositivos dependem de regulamentação para se chegar à efetiva operacionalização; sem perder de vista a imprescindível necessidade de normas estaduais e municipais inerentes à matéria.⁶²

O art. 28 dispõe que: O gerador de resíduos sólidos domiciliares tem cessada sua responsabilidade pelos resíduos com a disponibilização adequada para a coleta ou, nos casos abrangidos pelo art. 33, com a devolução.

O art. 33 aborda a responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos ali elencados, pela elaboração do sistema de logística reversa, independente do serviço público de limpeza urbana. São eles, os agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

No §4º, deste mesmo artigo: os consumidores deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens a que se referem os incisos I a VI do caput, e de outros produtos ou embalagens objeto de logística reversa, na forma do § 1º.

O art. 35 cita que, sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e na aplicação do art. 33, os consumidores são obrigados a: acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados, disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.

Depreende-se dos dispositivos citados, que a responsabilidade pós-consumo está

⁶² SILVA, 2013, p. 180

sujeita à adoção de medidas pelos fabricantes, comerciantes e pelo Poder Público. Pois, sem a elaboração e a execução dos instrumentos da PNRS, não haverá meios de exigir a destinação ambientalmente adequada dos resíduos resultante do consumo.

Outra ferramenta, sem a qual não será possível alcançar à responsabilidade pelo consumo no pós-consumo é a Educação Ambiental nela incluindo o Princípio da Informação.

Por fim, é indispensável dizer que a informação está umbilicalmente ligada à Educação Ambiental e o tema do “direito da sociedade à informação e ao controle social” vem disposto no inciso X do mesmo art. 6º e no art. 8º da PNRS, incisos XI, XII e XVII alínea “e”, os quais também tratam, respectivamente, do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir); do Sistema Nacional de Informação em Saneamento Básico (Sinisa); e do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima) – sendo que este último é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente instituída pela Lei nº 6.938/1981.⁶³

O Princípio da Informação pode ser visto sob dois aspectos distintos. O primeiro, citado acima, encontra-se relacionado com a educação ambiental e com o controle social exercido sobre as políticas públicas que estão sendo implementadas para atender as determinações da PNRS.

O segundo aspecto relaciona-se com o direito de ser informado, como bem explica Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

Ressalte-se ainda que a informação ambiental é corolário do direito de ser informado, previsto nos arts. 220 e 221 da Constituição Federal. O citado art. 220 engloba não só o direito à informação, mas também o direito a ser informado (faceta do direito de antena), que se mostra como um direito difuso, sendo, por vezes, um limitador da liberdade de informar.⁶⁴

É possível localizar o Princípio da Informação, sobre esta dimensão, no art. 31, inciso II da Lei n. 12.305/2010, no art. 23, incisos VII e X e art. 77, inciso IV e §3º do Decreto n. 7.404/2010.

O art. 31, inciso I, diz que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes são responsáveis por colocar no mercado, produtos que, após o consumo sejam passíveis de reutilização, reciclagem ou qualquer outra forma de destinação ambientalmente adequada. O inciso II, deste mesmo artigo, diz ainda, que os mesmos devem informar as formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados aos seus respectivos produtos.

Depreende-se deste dispositivo, que a responsabilidade pela destinação

⁶³ GALLI, 2013, p. 57

⁶⁴ FIORILLO, 2013.

ambientalmente adequada dos resíduos pelo consumidor, dependerá de dados que deverão ser fornecidos pelos fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes no momento da venda dos produtos.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos em vários momentos aborda a Educação Ambiental, ainda que indiretamente. Entre os princípios da PNRS está o da “cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade”, o qual vem destacado no art. 6º, inciso VI. Para que a sociedade coopere realmente, ela deve ser educada para formar sua consciência acerca da real necessidade de sua participação efetiva nesse processo de verdadeira revolução dos padrões socioeconômico, culturais e ambientais.⁶⁵

Nesta esteira, o art. 23, incisos VII e X do Decreto n. 7.404/2010, dispõe que, os Acordos Setoriais, visando à implementação da Logística Reversa, deverão prever mecanismos para informar os métodos existentes para evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados aos produtos ou embalagens postos no mercado. Alertando, ainda, para os riscos decorrentes do seu manuseio.

O art. 77 do Decreto preceitua que a Educação Ambiental, na gestão dos resíduos sólidos, é parte integrante da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. No inciso IV fixa que, o Poder Público, a fim de aprimorar o conhecimento, os valores, os comportamentos e o estilo de vida relacionados à gestão e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, deverá desenvolver ações educativas voltadas à conscientização dos consumidores com relação ao consumo sustentável e às suas responsabilidades no âmbito da responsabilidade compartilhada de que trata a Lei n. 12.305/2010.

Este mesmo artigo, no §3º, afirma que, as ações de educação ambiental não excluem as responsabilidades dos fornecedores referentes ao dever de informar o consumidor para o cumprimento dos sistemas de logística reversa e coleta seletiva instituídos.

Nos dizeres de Alessandra Galli:

Para que a sociedade faça sua parte em relação ao cumprimento dos ditames da PNRS é preciso que o Estado Brasileiro seja eficiente, dê o exemplo, faça sua parte em tudo que lhe cabe e invista efusivamente em Educação Ambiental, em todos os níveis do conhecimento.⁶⁶

Assim, imperioso ressaltar, que enquanto não forem elaboradas políticas públicas voltadas a informar a população, acerca dos danos resultantes da não destinação adequada dos

⁶⁵ GALLI, 2013. p. 55

⁶⁶ Ibidem. p. 57

resíduos, ou ainda, a correta forma de fazê-lo, a imputação da responsabilidade pelos danos causados por resíduos gerados com o consumo ficará prejudicada.

REFERÊNCIAS

A CARTA da terra em ação. Disponível em: <www.cartadaterrabrasil.org> Acesso em: 06 jul. 2013.

BECHARA, Erika (Org.). Aspectos relevantes da política nacional de resíduos sólidos. São Paulo: Atlas, 2013.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é – o que não é. Petrópolis: Vozes, 2012.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 ago. 2013.

BRASIL. Decreto n. 7.404, de 23 de dezembro de 2010a. Regulamenta a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm>. Acesso em: 28 ago. 2013.

BRASIL. Lei n. 12.305, de 12 de agosto de 2010b. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 28 ago. 2013.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 307, de 05 de julho de 2002. Alterada pela Resolução n. 348/04 (alterado o inciso IV do art. 3). Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/arquivos/36_09102008030504.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2013.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 401, de 4 de novembro de 2008. Alterada pela Resolução n. 424, de 2010 e Revoga a Resolução CONAMA n. 257/99. Estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado, e dá outras providências. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=589>>. Acesso em: 28 ago. 2013.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 416, de 30 de setembro de 2009. Revoga as Resoluções n. 258/1999 e n. 301/2002. Dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, e dá outras providências. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=616>. Acesso em: 28 ago. 2013.

COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério. **O direito ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 14. ed. rev. ampl. e atua. São Paulo: Saraiva, 2013.

GALLI, Alessandra. A educação ambiental, seu papel transformador e a nova política de resíduos sólidos. In: BECHARA, Erika (Org.). **Aspectos relevantes da política nacional de resíduos sólidos**. São Paulo: Atlas, 2013.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**, São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos sólidos e responsabilidade Civil Pós-Consumo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ONOB. Nações Unidas no Brasil. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/>. Acesso em: 28 ago. 2013.

PITOMBEIRA, Sheil Cavalcante. Saneamento ambiental: a responsabilidade decorrente do Consumo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL, 14., 2009, São Paulo. **Anais Direito Ambiental, Mudanças Climáticas e Desastres: impacto nas cidades e no patrimônio cultural**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009. p. 269-281.

SILVA, Bruno Campos. A responsabilidade ambiental pós-consumo. In: BECHARA, Erika (Org.). **Aspectos relevantes da política nacional de resíduos sólidos**. São Paulo: Atlas, 2013.

SIQUEIRA, Lyssandro Norton. Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. In: BECHARA, Erika (Org.). **Aspectos relevantes da política nacional de resíduos sólidos**. São Paulo: Atlas, 2013.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental do direito brasileiro**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.