

# **Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto prevista na Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos – repercussões na responsabilidade pós-consumo<sup>1</sup>**

***Vera Regina Hippler***

*Advogada da CAIXA no Rio Grande do Sul  
Mestre e doutora em Direito do Estado pela PUC-SP  
subárea de concentração Direito Administrativo  
Especialista em Direito Constitucional pela UNIFIA/SP*

## **RESUMO**

Este esboço trata da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto definida pela Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei nº 12.305/2010, como o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, dos importadores, dos distribuidores e dos comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de 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. A proposta é tratar a responsabilidade compartilhada e a responsabilidade pós-consumo como sistemas de responsabilidade diferenciados e enxergar a responsabilidade pós-consumo como uma responsabilidade de retaguarda cujo momento de incidência objetiva reequilibrar o sistema. Por derradeiro, afigura-se a situação jurídica almejada ou ponto ótimo na gestão compartilhada de resíduos: a não incidência da responsabilidade pós-consumo.

Palavras-chave: Resíduos sólidos. Ciclo de vida do produto. Responsabilidade compartilhada. Responsabilidade pós-consumo.

---

<sup>1</sup> Este artigo é um esboço rudimentar da nossa tese de doutorado defendida na PUC-SP em 13 de junho de 2013, intitulada: *Contornos jurídicos da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto prevista na Lei 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos – repercussões na responsabilidade pós-consumo*, sob a orientação do professor Carlos Ari Sundfeld.

## ABSTRACT

This paper examines the shared responsibility for product life cycles defined by the National Policy on Solid Waste, Law 12,305/2010, as a set of individual or collective responsibilities enjoyed by manufacturers, importers, distributors, retailers, consumers, and public waste management agencies, in order to minimize the volume of solid waste and refuse as well as to reduce the public health and environmental impact throughout a product's life cycle. The paper proposes to treat the shared responsibility and the post-consumption responsibility as distinct systems of responsibilities in which the post-consumption responsibility is seen as a responsibility of last resort, as a tool to restore balance to the system. Lastly, the paper concludes that the desirable legal position, the ultimate goal for the shared responsibilities of solid waste, is to avoid the use of post-consumer responsibility.

Keywords: Solid waste. Product life cycles. Shared responsibility. Post-consumption responsibility.

## Introdução

A concentração das populações nas cidades (quase metade da população mundial vive atualmente em áreas urbanas e a estimativa é que em 2050 tal cifra chegue a 65%, e nas regiões mais pobres do planeta) traz consequências como a urbanização exacerbada e desordenada com aumento do desemprego e da pobreza, deficiência de infraestrutura e de serviços públicos e degradação ambiental. Para manter a qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>2</sup> (inclui a qualidade da vida<sup>3</sup>) e lograr o desenvolvimento sustentável, a gestão ambientalmente racional dos resíduos comparece como questão central. Vários são os fatores que afetam a produção de resíduos. O aumento da população é um deles, mas não o único. O aumento da renda e, conseqüentemente, de consumo também leva a maior geração de resíduos. Também

<sup>2</sup> Conforme determina o art. 225, *caput*, da Constituição Federal/88. "Art. 225. 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."

<sup>3</sup> Indiferentemente se humana, animal ou vegetal, em decorrência da previsão do art. 225, § 1º, inc. VII, da CF/88, porque em se tratando de meio ambiente tudo está inter-relacionado. "Art. 225. [...] § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade."

mudanças sociais, como menor número de pessoas por domicílio, que demanda uso de determinados produtos como mobiliário, equipamentos domésticos, aumentando a geração de resíduos per capita; a preferência maior por itens descartáveis – as famigeradas sacolas plásticas, pratos, copos e fraldas, passando pelas embalagens ditas secundárias, que nada agregam em proteção ao produto –; e a obsolescência tecnológica programada<sup>4</sup>, prática das empresas produtoras de bens que torna a durabilidade dos objetos menor e faz com que o conserto seja mais caro que a compra de um novo produto. No enfrentamento dessa questão de manejo de resíduos, os países têm publicado leis que obrigam os produtores a atentar para as externalidades negativas geradas pelos produtos que fabricam, obrigando-os a reinserir no mercado o que remanesce do produto que ainda possa ser reutilizável ou reaproveitável após o seu uso pelo consumidor ou dar-lhe a disposição adequada, como em aterros controlados, por exemplo.<sup>5</sup>

No Brasil, constata-se, há muito, uma crise de efetividade na aplicação das normas de proteção ambientais geratriz de certa *frustração ambiental* (ANDRADE, 2009; BARROSO, 2003), já que na questão do trato dos resíduos (o lixo nosso de todos os dias) a ferramenta de gestão tradicionalmente empregada pelo Poder Público é a técnica do comando e controle, de cunho corretivo e repressivo e que não é suficiente para coibir danos ao meio ambiente. Consequência dessa *frustração* é a perda de funcionalidade da classificação tradicional da responsabilidade cumulativa civil, administrativa e penal pelas condutas e atividades lesivas ao meio ambiente de cunho ressarcitório e repressivo na gestão do risco ambiental (YOSHIDA, 2012). Para tentar sanar a sensação de que as normas ambientais estão descoladas da realidade e não se materializam

<sup>4</sup> O tema da obsolescência programada foi recentemente analisado pelo Superior Tribunal de Justiça por ocasião do julgamento do REsp 984.106/SC, rel. min. Luis Felipe Salomão, j. 04.10.2012. 4.<sup>a</sup> Turma. Inteiro teor do acórdão está disponível na página do Tribunal. Divulgado no Informativo do STJ n. 506. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/infojur/doc.jsp>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

<sup>5</sup> De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em publicação conjunta com o centro GRID-Arendal (UNEP, 2006), “[...] a vida útil de vários produtos está diminuindo. Cerca de 80% do que é fabricado é descartado em até seis meses após a produção. Os produtos contêm mais componentes de curta vida útil e estes em geral têm uma biodegradabilidade mais difícil do que antes. Tudo isso complica a forma como os produtos são processados quando se tornam resíduo”. Quer dizer: para alguns produtos o ciclo da gestão de resíduos é mais longo do que o ciclo de vida de muitos produtos. Disponível em: <[http://www.grida.no/files/publications/vital-waste2/VWG2\\_p20and21.pdf](http://www.grida.no/files/publications/vital-waste2/VWG2_p20and21.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2012.

em proveitos reais e visíveis para os cidadãos<sup>6</sup>, o legislador brasileiro cunhou na Lei 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS um conceito inovador<sup>7</sup> ao lado das já conhecidas *responsabilidade individualizada* e *responsabilidade solidária*, a chamada *responsabilidade compartilhada*, com o objetivo de entrelaçar as responsabilidades de todos os geradores de resíduos sólidos<sup>8</sup>, mas dividi-las nos limites de atuação de cada partícipe citado na lei. Referida lei constitui o marco legal para os resíduos sólidos e inclui-se como um dos instrumentos jurídicos que tentam superar a antagônica relação entre progresso material e meio ambiente, com a adoção pelo legislador de preceito da chamada economia circular<sup>9</sup>, em razão de a norma considerar a relação entre os usos dos recursos e a consequente reinserção e descarte dos mesmos na cadeia produtiva.

<sup>6</sup> Situação visível pela prática funesta de *ainda* se depositar de forma inadequada os resíduos em lixões causadores de todo tipo de poluição: do solo, do ar, das águas subterrâneas etc. Para saber mais sobre resíduos e a sociedade de risco – a chamada sociedade pós-industrial –, ler Beck (2010).

<sup>7</sup> O termo *inovador* deve ser lido com ressalvas. Antes da promulgação da PNRS, havia diplomas outros que atribuíam aos fornecedores a responsabilidade pelo recolhimento das embalagens e demais resíduos gerados em razão da utilização de determinados produtos, tais como a Lei nº 7.802/1989, que dispõe sobre agrotóxicos, a Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para saneamento básico e dispõe brevemente sobre resíduos sólidos, e as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) que disciplinam a destinação de pneus inservíveis, óleos lubrificantes, pilhas e baterias, entre outros, e ainda regramentos estaduais e municipais. Um grande volume de normas dispersas. Para saber sobre a tipologia dos resíduos, a legislação e normas brasileiras aplicáveis a cada tipo ver: Guia para Elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu\\_urbano/arquivos/guia\\_elaborao\\_plano\\_de\\_gesto\\_de\\_resduos\\_rev\\_29nov11\\_125.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/arquivos/guia_elaborao_plano_de_gesto_de_resduos_rev_29nov11_125.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2012.

<sup>8</sup> “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] IX - geradores de resíduos sólidos: pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo; [...] XV - rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada; XVI - resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, 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.”

<sup>9</sup> Economia circular contrapõe-se a economia linear, visto que esta última não considera dentro do processo de produção a reinserção e descarte dos resíduos.

A lei trata o resíduo sólido com um bem socioambiental<sup>10</sup> e propõe uma desconstrução semântica do significado do termo lixo para requalificar o que a sociedade moderna tem rotulado como materiais inúteis, respondendo contrariamente a uma lógica de descartabilidade legitimadora do surgimento de montanhas de refugos.

## 1 Direito comparado – a chamada responsabilidade alargada do produtor

A gestão dos resíduos é considerada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), no relatório “Rumo a uma economia verde: caminhos para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza”, um dos setores-chave para investimentos na transição da atual “economia marrom” para a “economia verde”, definida como “aquela que resulta na melhoria do bem-estar humano e da igualdade social, ao mesmo tempo que reduz significativamente os riscos ambientais e as carências ecológicas”.<sup>11</sup> Nesse documento, o PNUMA recomenda expressamente a adoção de uma responsabilidade alargada do produtor, *extended producer responsibility*.<sup>12</sup> A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>13</sup> define essa responsabilidade como

<sup>10</sup> “Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...] VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania”.

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.pnuma.org.br/comunicados\\_detalhar.php?id\\_comunicados=125](http://www.pnuma.org.br/comunicados_detalhar.php?id_comunicados=125)>. Acesso em: 11 out. 2012.

<sup>12</sup> Termo cunhado por pelo sueco Thomas Lindhqvist, que, em sua tese de doutoramento de 2000, *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production*, define a responsabilidade alargada do produtor como “um princípio estratégico para promover aperfeiçoamentos ambientais em todo o ciclo de vida dos sistemas de produtos, por meio da extensão das responsabilidades do fabricante do produto para várias partes de todo o ciclo de vida do produto e, especialmente, para o recolhimento, a reciclagem e a disposição final do produto” (LINDHQVIST, 2000 *apud* MOREIRA, 2013, p. 112-113). Nos EUA, o termo tem se convencionado chamar *extended product responsibility*. É de Thomas Lindhqvist e de Karl Lidgren a expressão “do berço ao túmulo” (*from cradle to grave*), hoje corrente para ilustrar a dimensão que se quer dar à responsabilidade do produtor.

<sup>13</sup> A OCDE publicou um manual sobre o tema em 2001: OECD. *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*. Paris: OECD Publishing, 2001. Disponível em: <<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=972001041p1>>. Acesso em: 11 out. 2012.

uma abordagem ambiental estratégica em que a responsabilidade do produtor pelo produto é estendida ao estágio pós-consumo do ciclo de vida do produto. Uma política de Responsabilidade Estendida do Produtor é caracterizada por: (1) alteração da responsabilidade (física e/ou econômica; total ou parcial) em direção ao produtor e afastando-se das municipalidades; e (2) provisão de incentivos aos produtores para que levem em conta considerações ambientais no *design* de seus produtos.<sup>14</sup>

No âmbito europeu, a Diretiva 2008/98/CE, que estabeleceu o enquadramento legal para o tratamento dos resíduos em geral, tendo em vista todo o ciclo dos resíduos, desde a geração até o descarte, com ênfase na sua valorização e reciclagem, encampou esse conceito. Trata-se de proposta que desafia a ideia tradicional de que o fabricante só tem a preocupação com um dos sentidos da cadeia de produção e consumo: aquela que inicia com a fabricação do bem, passa pela sua distribuição e termina com o consumo, e que não tem qualquer responsabilidade pela disposição final do produto (resíduo), após a sua inserção no mercado.

A lógica que a *extended producer responsibility* contempla adiciona às atribuições do fabricante a responsabilização pelos resíduos oriundos de seus produtos. Trata-se de estratégia que ressalta a importância da estruturação de sistemas de logística reversa adequados para o recolhimento do que restar do produto após o seu uso. A responsabilidade alargada do produtor, portanto, tem início com a concepção do produto, etapa anterior ao consumo, e encontra repercussão em três diferentes fases do ciclo de produção e consumo: o *design* e a confecção do produto, a gestão dos resíduos e a reparação dos danos. Para evitar a diluição de responsabilidades ao longo da cadeia de produção, essa forma de responsabilização reconhece que o produtor se encontra em melhor posição técnica e econômica para influenciar o restante da cadeia no sentido de reduzir os impactos ambientais do ciclo de vida dos produtos. O conceito de responsabilidade pós-consumo no Brasil está inserido dentro do conceito de responsabilidade

<sup>14</sup> No original: "an environmental policy approach in which a producer's responsibility for a product is extended to the post-consumer stage of a product's life cycle. An EPR policy is characterized by: (1) the shifting of responsibility (physically and/or economically; fully or partially) upstream toward the producer and away from municipalities; and (2) the provision of incentives to producers to take into account environmental considerations when designing their products". Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en\\_2649\\_34281\\_35158227\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_2649_34281_35158227_1_1_1_1,00.html)>. Acesso em: 11 out. 2012.

alargada do produtor, na etapa da reparação dos danos. A responsabilidade compartilhada trazida pela lei brasileira não se confunde nem com a responsabilidade alargada do produtor do direito europeu, nem com a responsabilidade pós-consumo.<sup>15</sup>

## 2 Definição, objetivos e natureza jurídica<sup>16</sup> da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos

A PNRS *define* responsabilidade compartilhada no artigo 3º, XVII, e no artigo 30. Dispõe a lei:

é o 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.

A definição nomeia as pessoas envolvidas (indiferente se físicas ou jurídicas, de direito público ou de direito privado), atribui responsabilidade a elas durante o ciclo de vida dos produtos<sup>17</sup> e finaliza com os objetivos perseguidos: reduzir os impactos causados à saúde humana e ao meio ambiente. Com isso, a responsabilidade com a gestão de resíduos sólidos deixou de ser exclusividade do Poder Público e passa a ser compartilhada por todos os envolvidos e abrange as etapas desde o desenvolvimento do produto, obtenção de matérias-primas e insumos, processo produtivo, consumo e disposição final ambientalmente adequada.

A lei traz uma novidadeira forma de dar cumprimento à função socioambiental da propriedade ao incluir como atribuição do proprietário do bem a responsabilidade por seu resíduo e com isso eliminar situação frequente enfrentada quando presente o dano ambiental, a conhecida “irresponsabilidade organizada”. Loubet

<sup>15</sup> Para compreender essas distinções e conhecer sobre legislação estrangeira relativa à responsabilidade pela destinação de resíduos sólidos, ver Juras (2012).

<sup>16</sup> Ver também Araújo e Juras (2011; 2012), Lemos (2011), Soler e Silva Filho (2012) e Moreira (2011).

<sup>17</sup> “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:[...] IV - ciclo de vida do produto: 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”.

(2011) traz conceito doutrinário que identifica a responsabilidade compartilhada com a logística reversa<sup>18</sup> “a faceta prática de sua aplicação”, forma de conceituar dita responsabilidade de certa maneira estreita<sup>19</sup> pelo fato de confundir um instrumento com um princípio, como adiante se verá.

Os **objetivos** da responsabilidade compartilhada estão elencados no art. 30, parágrafo único da lei. São eles: compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis; promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas; reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais; incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade; estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis; propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade e incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

A **natureza jurídica** da responsabilidade compartilhada é de *princípio*, conforme dispõe o artigo 6.º, VII, da Lei nº 12.305/2010<sup>20</sup>, e tem fundamento nos princípios do poluidor-pagador e do protetor-recebedor. De certa forma, dá mais sentido àquele primeiro, segundo o qual o custo da poluição deve ser preferencialmente atribuído àquele que auferir os benefícios da sua geração. A proposta-chave da lei é dar uma função objetiva aos citados princípios não os definindo em termos absolutos, com a tradicional visão de elevada carga axiológica e reduzida densidade normativa, tão distantes quanto o Olimpo.<sup>21</sup> Não é esse o objetivo. O fundamento está na difusidade do conteúdo jurídico da responsabilização, isto é, na aceitação da imprescindibilidade do sistema de responsabili-

<sup>118</sup> “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: [...] XII - logística reversa: instrumento 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”.

<sup>19</sup> Para saber mais sobre logística reversa, ver também Leite (2012).

<sup>20</sup> “Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:[...] VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos”.

<sup>21</sup> Para ler uma crítica bem-humorada sobre princípios jurídicos e a indeterminação deles decorrente na interpretação e consequente aplicação de tais normas jurídicas ver Sundfeld (2012). Na página 67 da citada obra, o autor ironiza: “E a fábrica de princípios lança *produtos* sem parar, o trabalho de absorvê-los é permanente e ruidoso” (grifo do autor).



dade compartilhada para a defesa do meio ambiente construído com o emprego de um modelo de relação jurídica poligonal forjado sob vínculos de atributividade específicos e determinados pela lei, pelos acordos setoriais<sup>22</sup>, pelos termos de compromisso<sup>23</sup> e pelos regulamentos<sup>24,25</sup>, os quais detalham as específicas responsabilidades de cada integrante.

### 3 Obrigações dos geradores de resíduos sólidos

O legislador inseriu as **obrigações dos geradores** e do **Poder Público** em duas Seções, do Capítulo III, do Título III da Lei nº 12.305/2010. Na *Seção I* são tratadas as responsabilidades do Poder Público e dos vários setores da economia quanto aos resíduos sólidos gerados em suas atividades. Na *Seção II*, a Lei trata da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, que envolve fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, assim como os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos e o Poder Públi-

<sup>22</sup> “Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: I - acordo setorial: 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”. O Acordo Setorial para implantação do sistema de logística reversa de embalagens plásticas de óleos lubrificantes foi assinado pelos sindicatos representativos do setor empresarial e pela ministra do Meio Ambiente no dia 19 de dezembro de 2012. O Acordo Setorial para implantação de logística reversa de medicamentos foi prorrogado, conforme EDITAL Nº 01/2014 do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS E AMBIENTE URBANO - DEPARTAMENTO DE AMBIENTE URBANO. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/editais\\_e\\_chamadas/SRHU/2014/fevereiro/prorrogado\\_edital\\_medicamentos\\_01\\_2014.pdf](http://www.mma.gov.br/images/editais_e_chamadas/SRHU/2014/fevereiro/prorrogado_edital_medicamentos_01_2014.pdf)>. Acesso em: 3 mar. 2014.

<sup>23</sup> “Art. 32. O Poder Público poderá celebrar termos de compromisso com os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes referidos no art. 18, visando o estabelecimento de sistema de logística reversa: I - nas hipóteses em que não houver, em uma mesma área de abrangência, acordo setorial ou regulamento específico, consoante estabelecido neste Decreto; ou II - para a fixação de compromissos e metas mais exigentes que o previsto em acordo setorial ou regulamento.”

<sup>24</sup> Art. 15 do Decreto 7.404, de 2010 - “Os sistemas de logística reversa serão implementados e operacionalizados por meio dos seguintes instrumentos: I - acordos setoriais; II - regulamentos expedidos pelo Poder Público; ou III - termos de compromisso.” Art. 30 do Decreto 7.404, de 2010 - “Sem prejuízo do disposto na Subseção I, a logística reversa poderá ser implantada diretamente por regulamento, veiculado por decreto editado pelo Poder Executivo.”

<sup>25</sup> Para saber mais sobre acordos setoriais, termos de compromisso e regulamentos ver Soler, Machado Filho e Lemos (2012).

co no exercício de poder de polícia. Por que essa separação? Ora, porque a determinados tipos de resíduos aplicam-se regras diferenciadas. Nessas duas seções é que a lei lista as diferentes responsabilidades dos geradores de resíduos sólidos: responsabilidades do Poder Público no exercício do poder de polícia; responsabilidades pelos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e pelos resíduos gerados em instalações públicas; responsabilidades dos entes privados pelos resíduos gerados em ambientes sob sua gestão; responsabilidades decorrentes da logística reversa e da implementação de Plano de Gerenciamento obrigatório e responsabilidades do consumidor/gerador domiciliar.

A *primeira seção* é inaugurada com “uma norma principiológica, que visa a determinar a interpretação das demais normas no sentido da necessidade de atuação conjunta de todos os setores como condição fundamental para o funcionamento da política proposta, cada qual responsável pelas obrigações e funções que lhes são atribuídas por lei” (SOUZA; CASTRO, 2010, p. 9).

O *Poder Público*, o *setor empresarial* e a *coletividade* são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas na Lei 12.305/2010 e no Decreto 7.404/2010 (art. 25).

Nessa seção, o legislador incumbiu ao *titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos* a responsabilidade pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços (art. 26).

Também na primeira seção estão as *responsabilidades dos geradores de resíduos, pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 da Lei, obrigados à elaboração, implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos* aprovado pelo órgão competente na forma do art. 24 (art. 27 da PNRS). Essa responsabilidade não é uma “responsabilidade compartilhada”, mas é “responsabilidade pós-consumo”, revestida das características da responsabilidade cumulativa tradicional objetiva, solidária, de risco e que pede reparação integral conforme art. 14, § 1.º, da Lei nº 6.938/1981, como adiante será visto. A responsabilidade compartilhada só virá na seção seguinte, aí sim, como instituto inovador.

Assim, segundo o art. 20 da PNRS, são responsáveis pela elaboração, implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos os geradores de resíduos sólidos de serviços públicos de saneamento básico, industriais, de serviços de saúde e de mineração; os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos ou gerem resí-

duos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo Poder Público municipal; as empresas de construção civil; os responsáveis por portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteiras; as empresas de transporte e os responsáveis por atividades agrossilvopastoris. Se houver contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou de disposição final de rejeitos, essas pessoas referidas no art. 20 continuam responsáveis por danos que vierem a ser provocados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos (art. 27, § 1.º, da PNRS).

O *gerador de resíduo domiciliar* tem cessada sua responsabilidade pelos resíduos caso proceda com a disponibilização adequada para a coleta ou mediante a devolução dos resíduos sujeitos à logística reversa (art. 28 da PNRS). A obrigação é muito simples no primeiro caso e no segundo exige que o consumidor devolva os resíduos aos fluxos estabelecidos pelos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, uma vez que o gerenciamento de tais resíduos não será mais incluído no sistema de limpeza urbana.

Segundo Milaré (2011, p. 890-891), “a lei inovou na matéria (da responsabilidade), ao estabelecer uma linha de corte para a responsabilidade do gerador de resíduo sólido domiciliar” no art. 28 anteriormente citado. Para ele,

Essa previsão provoca, em nosso sentir, verdadeira revolução no sistema da responsabilidade objetiva em matéria ambiental, na medida em que possibilita o afastamento da teoria do risco integral, que sempre defendemos como imperante no sistema de responsabilidade civil, ambiental, e impõe a adoção da teoria do risco criado, adotada pelo Código Civil de 2002, ao permitir a incidência de uma excludente de responsabilidade (MILARÉ, 2011, p. 890-891).

O legislador, nas palavras de Milaré (2011), “delimitou exatamente a abrangência das circunstâncias a serem consideradas para o estabelecimento do nexo causal entre a atividade danosa e o dano ambiental propriamente dito” para “eximir a responsabilidade do poluidor indireto”.

Apesar da crítica, o Decreto nº 7.404/2010 prevê no art. 84 que os consumidores que descumprirem suas obrigações estarão sujeitos a advertência e, em reincidência, a multas de R\$ 50,00 a R\$ 500,00, que poderá ser convertida em prestação de serviços.

O Decreto nº 7.404/2010 prevê no art. 9º, §§ 1º e 2º que a implantação do sistema de coleta seletiva é instrumento essencial

para se atingir a meta de disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e o programa deve ser implantado pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e deverá estabelecer, no mínimo, a separação de resíduos secos e úmidos e, progressivamente, ser estendido à separação dos resíduos secos em suas parcelas específicas, segundo metas estabelecidas nos respectivos planos. Segundo ainda o art. 12 do mesmo Decreto, a coleta seletiva poderá ser implementada sem prejuízo da implantação de sistemas de logística reversa.

A PNRS determina no art. 29 a chamada *responsabilidade subsidiária do Poder Público*, que deve atuar 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. Os gastos havidos deverão ser ressarcidos integralmente pelos responsáveis.

A *responsabilidade do Poder Público* não se encontra somente nos dispositivos atrás citados. Ela é ampla, basta ler o artigo 36 da PNRS mais adiante, que inclui os agentes com responsabilidade pelo serviço público a ser prestado (limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos domiciliares), responsabilidade pública como gerador público e responsabilidades privadas nos níveis da geração, transporte e recepção de resíduos. Então, a Lei impõe responsabilidades ao Poder Público como principal articulador da política, além de ente responsável pelo tratamento final da questão “resíduos sólidos”.

Na situação do Poder Público como principal articulador da política, cabe ao ente público, dentro da sua esfera de competência, exigir dos demais atores da cadeia a assunção das suas responsabilidades. Exigências essas, de início, na forma da responsabilidade compartilhada e, ao final, se falha a implantação da gestão dos resíduos por acordos setoriais, termos de compromisso ou regulamentos, pela responsabilidade pós-consumo cumulativa e tradicional: civil, administrativa e penal, como adiante será visto. É do Poder Público, das diferentes pessoas políticas, a obrigação de elaborar os *planos de gestão integrada* de resíduos sólidos.

No tocante às responsabilidades do Poder Público pelos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos domiciliares, dita responsabilidade poderá ser exercida de *forma direta* pelo órgão público competente (autarquia intermunicipal na forma de Consórcio Público ou órgão municipal, isoladamente); ou de *forma indireta*, por empresa privada contratada. Entram aqui também os serviços públicos de saneamento básico – tratamento de água e esgotos e sistemas de drenagem urbana.

Naquilo que concerne à responsabilidade do Poder Público pelos resíduos gerados em instalações públicas – prédios públicos – responsabilidade do gestor específico (resíduos sólidos de saúde gerados em hospitais públicos, resíduos sólidos de construção civil gerados em obras públicas, resíduos de prédios administrativos etc.), o Poder Público age como se partícula fosse, já que também é obrigado a estruturar e implementar planos de gerenciamento se gerador de resíduos listados no art. 20 da PNRS.

Ainda com relação às obrigações do Poder Público, mas agora para o órgão competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)<sup>26</sup>, cabe: (i) exigir do gerador de resíduos a elaboração do respectivo plano de gerenciamento (art. 20); (ii) avaliar e aprovar tal plano, observado ao menos o conteúdo mínimo previsto no artigo 21, sem prejuízo, portanto, de exigências adicionais, segundo seu juízo discricionário; e, ademais, (iii) inserir tal plano no âmbito da licença ambiental concedida ao gerador, ou objeto de renovação, exigindo o seu pleno cumprimento como condição para o regular exercício da atividade licenciada.<sup>27</sup>

Apenas para recordar, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto Federal nº 5.940/2006 instituiu a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta na fonte geradora e a sua destinação às cooperativas de catadores. Especial interesse nessa seara é a atuação da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, que instituiu no âmbito da Empresa a coleta seletiva solidária. A CAIXA, tal qual o Poder Judiciário, também participa do principal programa da administração pública de gestão socioambiental, a Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P. Como empresa pública, integrante da administração indireta, tem a responsabilidade de contribuir no enfrentamento das questões ambientais, buscando estratégias inovadoras que auxiliam no crescimento econômico concomitantemente ao desenvolvimento sustentável. Diante dessa necessidade, a empresa pública tem implementado iniciativas específicas e desenvolve programas que promovam a adoção de uma política de Responsabilidade Socioambiental auxiliada por visível

---

<sup>26</sup> Art. 24 da Lei nº 12.305/2010.

<sup>27</sup> De acordo com Moreira (2011, p. 126), “Esta exigência se dá inclusive à vista do disposto no artigo 60 da Lei 9.605/98, conforme o qual constitui crime, punível com pena de detenção ou multa de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas, cumulativamente, ‘construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes’”.

capacidade de indução e poder de mobilização buscando a redução dos impactos socioambientais negativos gerados pela atividade de pública/privada<sup>28</sup> pelo ente exercida.

#### 4 Limites à incidência da responsabilidade compartilhada concernentes às obrigações assumidas pelos geradores de resíduos sólidos

A segunda seção do Capítulo III do Título III da PNRS é inaugurada com a instituição da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nessa seção.

É de suma importância a definição dos deveres, das obrigações, dos ônus comuns e específicos e dos *limites da responsabilidade que recai em cada integrante da cadeia*, seja ele público ou privado.

Conforme art. 31 da Lei nº 12.305/2010 (grifos nossos):

Sem prejuízo das obrigações estabelecidas no plano de gerenciamento de resíduos sólidos e com vistas a fortalecer a responsabilidade compartilhada e seus objetivos, os **fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes** têm responsabilidade que abrange:

I – investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos:

a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada;

b) cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível;

II – divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos;

III – recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do art. 33;

IV – 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 incluídos no sistema de logística reversa.

<sup>28</sup> Dado o regime jurídico híbrido a que se submete como empresa estatal.

O legislador estipulou no artigo antecedente que a responsabilidade compartilhada engloba também obrigações de cunho mais geral, não só as previstas para a logística reversa.

Os **fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes** dos produtos listados no art. 33 da Lei nº 12.305/2010 são obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa. Os produtos são I – 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; II – pilhas e baterias; III – pneus; IV – óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; V – lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; VI – produtos eletroeletrônicos e seus componentes. Também são abrangidos os produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro e os demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados, mas conforme o disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o Poder Público e o setor empresarial (art. 33, § 1.º). A ideia é impulsionar atitudes proativas do setor empresarial, que poderá propor a contratação dos acordos setoriais mais abrangentes, ou de compromisso envolvendo um ou mais fabricantes. Assume-se que a própria logística reversa gerará aprendizado no sentido de sua extensão a outros tipos de produtos e embalagens (ARAÚJO; JURAS, 2012, p. 71).

Cabe, ainda, aos **fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes** de pilhas e baterias, de pneus, de lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, de produtos eletroeletrônicos e seus componentes, de agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como de outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, e de óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, podendo, entre outras medidas (art. 33, § 3º):

- I – implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados;
- II – disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;
- III – atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de que trata o § 1º.

Hoje, é sabido que aumentou significativamente a geração de resíduos em razão do uso de embalagens ditas secundárias, desnecessárias, que não se prestam a proteger o produto das mazelas do transporte, umidade, agentes biológicos, químicos etc. A PNRS obriga (o legislador empregou “devem ser”) que as embalagens sejam fabricadas com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem (art. 32). O legislador deixou expresso que cabe aos respectivos responsáveis assegurar que as embalagens sejam restritas em volume e peso às dimensões requeridas à proteção do conteúdo e à comercialização do produto; projetadas de forma a serem reutilizadas de maneira tecnicamente viável e compatível com as exigências aplicáveis ao produto que contém e recicladas, se a reutilização não for possível (art. 32, § 1º). Hoje, no Brasil, não é mais admitida a fabricação de embalagens descartáveis e que extrapolem o necessário para proteger o produto. O legislador trata desses invólucros com acurada atenção dado que responsabiliza quem manufatura embalagens ou fornece materiais para a fabricação de embalagens e quem coloca em circulação embalagens, materiais para a fabricação de embalagens ou produtos embalados, em qualquer fase da cadeia de comércio (art. 32, § 3º).

Então, pelo lado das empresas, a PNRS obriga o desenvolvimento de produtos/embalagens com menor impacto ambiental (o chamado *ecodesign*) e sem artifícios enganosos, declarações vagas ou não específicas para atrair consumidores, do tipo ambientalmente seguro, amigo da natureza, não poluente. Esse ato de induzir o consumidor ao erro chama-se *greenswashing*, prática que deve ser abolida pelas empresas que a empregam porque ilegais. O consumidor tem direito à informação clara, correta e que não seja abusiva ou enganosa – arts. 6º, 7º, 8º, 12, 14, 18 e 37, todos do Código de Defesa do Consumidor. A PNRS traz como um de seus princípios o direito da sociedade à informação e ao controle social (art. 6º, X).

Os **consumidores** deverão efetuar a devolução, após o uso, dos produtos e das embalagens objeto de logística reversa aos **comerciantes ou distribuidores**, e estes deverão efetuar a devolução aos **fabricantes ou aos importadores** dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos (art. 32, §§ 4º e 5º). Os **fabricantes e os importadores** darão destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens reunidos ou devolvidos, sendo o rejeito encaminhado para a disposição final ambientalmente adequada, na forma estabelecida pelo órgão competente do Sisnama e, se houver, pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (art. 32, § 6º).

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, as ações do Poder Público serão devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes (art. 33, § 7º).

Com exceção dos consumidores, todos os participantes dos sistemas de logística reversa manterão atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente e a outras autoridades informações completas sobre a realização das ações sob sua responsabilidade (art. 32, § 8º).

Sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva<sup>29</sup> pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, os consumidores são obrigados a (art. 35):

- I – acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados;
- II – disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.

O Poder Público municipal pode instituir incentivos econômicos aos consumidores que participam do sistema de coleta seletiva na forma de lei municipal (art. 35, parágrafo único).

Cabe ao **titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos**, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos (art. 36):

- I – adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;
- II – estabelecer sistema de coleta seletiva;
- III – 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;
- IV – realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;
- V – implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;
- VI – dar disposição final ambientalmente adequada aos

<sup>29</sup> Sobre coleta seletiva, cf. art. 3º, V; art. 8º, III; art. 16, § 3º; art. 17, § 3º; art. 18, § 1º, II; art. 19, XIV e XV; art. 35; art. 36, II; e art. 42, V, todos da Lei nº 12.305, bem como art. 6º; arts. 9º a 12; art. 40; art. 51, XVIII, XIX e XII; art. 77, § 2º, III e VIII, e § 3º; art. 79, II, b; e art. 84, todos do Decreto nº 7.404/10.

resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Para o cumprimento das disposições do citado art. 36, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação, dispensada a licitação nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993 (art. 36, §§ 1º e 2º).

A PNRS traz uma série de disposições relativas aos geradores de resíduos sólidos, como sói acontecer em se tratando dessa tipologia de resíduos e, especificamente, para a necessidade de observância das regras aplicáveis aos resíduos perigosos<sup>30</sup> sempre que os resíduos submetidos à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos sejam assim classificados.

Para concluir, apesar de designada “responsabilidade compartilhada”, em realidade, essa responsabilização “deve ser entendida não no sentido tradicional de responsabilidade – obrigação decorrente de um descumprimento de lei – mas como obrigação positiva, imponível a todos – agentes públicos e privados – de tomar medidas voltadas à adequada destinação e disposição dos resíduos” (SOUZA; CASTRO, 2010, p. 3).

Daí sua função preventiva (não repressiva) que necessita de desenvolvimento normativo adicional e que se fará de forma distinta conforme o tipo de resíduo, se obrigatório ou não à logística reversa, faceta operacional da responsabilidade compartilhada. Se obrigatório, o desenvolvimento normativo adicional será feito através de acordos setoriais, termos de compromisso e regulamentos. Se não obrigatório, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm 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 e sem prejuízo das obrigações estabelecidas nos planos de gerenciamento daqueles geradores obrigados a sua elaboração (art. 31, IV, da PNRS).<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Arts. 37 a 41 da Lei nº 12.305/10 e arts. 64 a 67 do Decreto nº 7.404/10.

<sup>31</sup> “Art. 31. Sem prejuízo das obrigações estabelecidas no plano de gerenciamento de resíduos sólidos e com vistas a fortalecer a responsabilidade compartilhada e seus objetivos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade que abrange: [...] IV - 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.”

Um exemplo simples esclarece como se pode dar a coordenação de ações dos geradores de resíduos sólidos de forma segregada:

Por essa razão, cabe aos produtores fabricar produtos que gerem a menor quantidade de resíduos possível e cujos resíduos possam ser reaproveitados, reciclados ou dispostos com reduzido impacto ambiental. Os pontos de venda podem contribuir com disponibilização de estrutura de coleta e entrega voluntária de resíduos e servir como uma espécie de “entrepósito logístico”. Ao consumidor cabe separar os resíduos descartados segundo os critérios estabelecidos, pois é isso que proporcionará a coleta adequada pelo Poder Público e empresas privadas, quando for o caso. A coleta separada e adequada é necessária, por outro lado, para viabilizar atividades de reciclagem ou a implantação de sistemas de reciclagem e logística reversa. Estas atividades proporcionarão um novo ciclo de vida ao produto e agregarão valor à cadeia econômica (SOUZA; CASTRO, 2010, p. 7).

Todos, portanto, têm responsabilidades segundo a PNRS: o Poder Público deve apresentar planos de gestão para o manejo correto dos materiais (com adoção de processos participativos na sua elaboração e adoção de tecnologias apropriadas); às empresas compete o recolhimento dos produtos após o uso; e à sociedade cabe participar dos programas de coleta seletiva (acondicionando os resíduos adequadamente e de forma diferenciada) e incorporar mudanças de hábitos para reduzir o consumo e a consequente geração.

## **5 Responsabilidade compartilhada e responsabilidade pós-consumo como sistemas de responsabilidade diferenciados**

No 18º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, Licenciamento, Ética e Sustentabilidade, realizado na cidade de São Paulo em 2013, os organizadores<sup>32</sup> redigiram documento (a Carta de São Paulo) que trouxe nele encartada esta recomendação:

4. A responsabilidade compartilhada, prevista na Lei 12.305/10 (Resíduos sólidos), tem natureza preventiva e pressupõe a atribuição de diversas tarefas aos gestores públicos e aos empreendedores que, de alguma forma, concorrem para a geração dos resíduos sólidos, não devendo ser confundida com a responsabilidade civil solidária, incidente após a ocorrência do dano ambiental (BENJAMIN et al., 2013).

<sup>32</sup> Coordenadores científicos do evento: Antonio Herman Benjamin, Carlos Teodoro, Jose Huguenev Irigaray, Eladio Lecey, Jose Eduardo Ismael Lutti e Silvia Cappelli.

A responsabilidade compartilhada e a responsabilidade pós-consumo são, portanto, “responsabilidades” distintas com momentos de incidência/configuração do ilícito, delimitação das consequências jurídicas, processo estatal impositivo e âmbitos espacial, material e de espécies normativas sancionatórias diferentes.<sup>33</sup> Coincidem apenas quanto aos bens jurídicos protegidos: saúde das populações, proteção ao meio ambiente e à vida em todas as suas configurações. São sistemas com funções e objetivos diversos.

**Responsabilidade compartilhada** pode ser entendida como responsabilidade preventiva na cadeia produtiva, em razão de incidir *antes* do dano ambiental, ao contrário da responsabilidade pós-consumo, que deflagra seus mecanismos sancionatórios *após* a ocorrência do dano ambiental. Para alguns, trata-se de “mecanismo de concretização preventiva da responsabilidade pós-consumo” (MOREIRA, 2011, p. 113). Com a devida vênia, não se trata de mecanismo, mas verdadeiramente de outra forma de responsabilização que a PNRS considera como exceção à responsabilidade ambiental civil tradicional, objetiva e solidária. Se as obrigações positivas estipuladas na Lei, nos acordos setoriais, termos de compromisso e regulamentos forem cumpridas de forma alinhada com a hierarquia na gestão dos resíduos<sup>34</sup> por todos os elos da cadeia de produção e consumo, fica afastada a responsabilidade pós-consumo de tais geradores de resíduos sólidos e incide a *responsabilidade compartilhada*, imbuída que é de todas as suas características – responsabilidade *subjéctiva* e *não solidária*. Prejuízo (dano ambiental), se houver, será daquele gerador que não cumpriu com sua responsabilidade individualizada, embora encadeada com os demais geradores, e responderá somente pela parte que lhe cabe na cadeia de gestão de resíduos, conforme a disciplina legal. Prevalecem, portanto, as responsabilidades específicas estabelecidas para os sistemas de logística reversa de cunho predominantemente preventivo, antecipatório de danos e pela lei.

<sup>33</sup> Impossível aqui reproduzir em reduzido espaço todas essas diferenças. O que se fará é trazer o necessário para distingui-las. Para melhor entendê-las, ver nossa tese de doutorado defendida na PUC-SP, em 13 de junho de 2013, intitulada *Contornos jurídicos da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto prevista na Lei 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos – repercussões na responsabilidade pós-consumo*, sob a orientação do professor Carlos Ari Sundfeld.

<sup>34</sup> “Art. 9º. Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.”

**Responsabilidade pós-consumo** é um termo recorrente em políticas de gestão ambiental de resíduos e toma como definição ampla a responsabilidade do produtor/fabricante/importador de arcar com o ônus da gestão ambiental de seu produto após ser consumido.

Especificamente para os resíduos sólidos, cujo marco legal é a Lei nº 12.305/2010, pode-se também chamar responsabilidade pós-consumo de responsabilidade de *retaguarda*, cujo momento de incidência ocorrerá somente se a responsabilidade compartilhada entre os geradores de resíduos sólidos prevista na lei falhar.

O *reconhecimento do direito de reparação* vem revestido das características próprias da *responsabilidade pós-consumo*: *objetiva, com fundamento no risco da atividade, solidária* e com previsão de *reparação integral do dano*. Melhor dizer: responsabilidade cumulativa civil, administrativa e penal, de cunho predominantemente ressarcitório/repressivo pelas condutas reprováveis causadoras de danosidade ambiental. A responsabilidade pós-consumo cumpre, portanto, função *repressiva* e com todos os contornos jurídicos da responsabilidade prevista no artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981<sup>35</sup>: responsabilidade objetiva e solidária.

No dizer de Yoshida (2012, p. 37):

A responsabilidade objetiva possibilita a responsabilização dos poluidores diretos e indiretos pelos danos causados, independentemente de culpa, e a solidariedade passiva consiste em benefício e facilidade instituídos em favor do credor (no caso a sociedade e os terceiros lesados pelos danos ambientais e sociais), pois possibilita imputar a um só coobrigado (geralmente o de maior capacidade econômica), a responsabilidade pela totalidade da obrigação de regularizar e reparar tais passivos decorrentes do descumprimento, por qualquer dos coobrigados, das normas e exigências ambientais e sociais. Sobra para o devedor solidário, que arcar com a reparação dos passivos, a via do regresso e da responsabilidade subjetiva para reaver dos demais codevedores a respectiva cota-parte.

Esse sistema de responsabilidade civil objetiva em prol dos interesses transindividuais amplia-se sobremaneira quando aliado à definição legal de poluição e de poluidor direto e indireto de forma abrangente disposta no art. 3º da Lei nº 6.938/1981<sup>36</sup>, e,

<sup>35</sup> Art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o produtor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

<sup>36</sup> “Art 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.”

consequentemente, do nexos de causalidade, e é facilitado pela adoção dos institutos da solidariedade passiva, da obrigação *propter rem*, da inversão do ônus da prova, entre outros.

A Lei nº 12.305/2010 trata da incidência da responsabilidade pós-consumo nas disposições transitórias e finais (arts. 51 a 53), dispositivos em que o legislador fez referência expressa à aplicação das responsabilidades civil objetiva, administrativa e penal ambientais com a introdução de disposições específicas no art. 56 da Lei nº 9.605/1998, o que enfatiza o momento de incidência da responsabilidade pós-consumo, quando todo o sistema preventivo previsto para a responsabilidade compartilhada nos atos normativos (acordos setoriais, termos de compromisso e regulamentos) instituidores da logística reversa falhar. As metas estabelecidas nos referidos vínculos de atributividade não foram cumpridas, isto é, não houve observância da hierarquia na gestão dos resíduos prevista no art. 9º da PNRS. Nos termos da lei:

Art. 51. Sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, e em seu regulamento.

Também o art. 52 assim dispõe: “A observância do disposto no *caput* do art. 23 e no § 2º do art. 39 desta Lei é considerada obrigação de relevante interesse ambiental para efeitos do art. 68 da Lei 9.605, de 1998, sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis nas esferas penal e administrativa”. No art. 53 introduz alteração no § 1º do art. 56 da Lei nº 9.605/1998, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 56. Produzir, processar, embalar, importar, exportar, comercializar, fornecer, transportar, armazenar, guardar, ter em depósito ou usar produto ou substância tóxica, perigosa ou nociva à saúde humana ou ao meio ambiente, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou nos seus regulamentos: Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa. 1.º Nas mesmas penas incorre quem: I – abandona os produtos ou substâncias referidos no *caput* ou os utiliza em desacordo com as normas ambientais ou de segurança; II – manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, recicla ou dá destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento.

Portanto, se a situação fática exigir a análise dessas circunstâncias é porque venceu o prejuízo, o dano ambiental ocorreu, e o universal princípio *neminem laedere*<sup>37</sup> esmoreceu.

Como é cediço, há grandes dificuldades no estabelecimento do nexos de causalidade e do dano ambiental na responsabilidade pós-consumo. Segundo Benjamin (1998, p. 12, grifos nossos),

há quatro ordens de dificuldade propriamente ditas requisitando uma disciplina especial para o dano ambiental: a) a difícil identificação dos sujeitos da relação jurídica obrigacional, pois a “dobradinha” autor/vítima quase nunca aparece com seus contornos bem definidos (atuação coletiva e vitimização também coletiva, com a consequente fragmentação da responsabilidade e da titularidade), na medida que estamos diante de relações jurídicas poligonais ou multilaterais, próprias da sociedade pós-industrial; b) a exigência de caracterização da culpa do degradador, naqueles sistemas que ainda a exigem (não é o caso brasileiro<sup>38</sup>, após a promulgação da Lei 6.938/81 e da Constituição Federal de 1988) [...]; c) a complexidade do nexos causal; d) *o caráter fluido e esquivo do dano ambiental em si mesmo considerado*.

O autor nomina as dificuldades na reparação do dano ambiental:

causadores plúrimos, quando não incertos (com múltiplas causas contribuindo para um efeito singular e causas singulares produzindo múltiplos efeitos), vítimas pulverizadas e por vezes totalmente anônimas, e dano de manifestação retardada ou de caráter cumulativo, atingindo não apenas a integridade patrimonial ou física de indivíduos, presentes e futuros, mas também interesses da sociedade em geral ou até a realidade abstrata do meio ambiente (dano ecológico puro) (BENJAMIN, 1998, p. 12).

Especificamente sobre os danos causados por resíduos gerados após o consumo, duas características bastante comuns são a caracterização após o transcurso de um longo período de tempo e a manifestação em locais longínquos daqueles em que estão instaladas as atividades produtoras.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Não lesar a outrem.

<sup>38</sup> Agora passa também a existir com a previsão da responsabilidade compartilhada prevista na Lei nº 12.305/2010 – PNRS.

<sup>39</sup> Para saber sobre dano ambiental futuro, isto é, “é a expectativa de dano de caráter individual ou transindividual ao meio ambiente”, consultar Carvalho (2013). Segundo esse autor, os geradores de resíduos sólidos poderão responder civilmente frente a duas situações bem distintas: “uma situação lesiva atual capaz de irradiar efeitos (patrimoniais ou extrapatrimoniais) futuros e uma situação lesiva futura cuja probabilidade de ocorrência é desde já visualizada”. Situações em que o dano não é certo nem atual.

Apesar dessa ordem de dificuldade, existe a possibilidade de reconhecimento de responsabilidade sem dano e dano sem responsabilidade.<sup>40</sup>

Responsabilidade sem dano é aquela responsabilidade *preventiva* justificável quando se tratar de riscos inaceitáveis (graves e irreversíveis). A aparente contradição é resolvida porque os sistemas de sancionamento separam responsabilidade de indenização. Responsabilidade é responder por conduta reprovável, e indenização é o modo como o infrator irá efetivar essa resposta e se dará conforme o sistema. Pode ser respondendo *in natura*, de modo indenizatório etc. No Direito Ambiental, os princípios da prevenção e precaução justificam a implementação da responsabilidade civil em face de atividades potencialmente poluidoras, ainda que não haja um dano concreto (CARVALHO, 2013, p. 152-153), como é o caso de armazenamento inadequado de resíduos industriais.<sup>41</sup>

O inverso também pode ocorrer, dano sem responsabilidade. Implantado um sistema de logística reversa e com acordo/termo ou regulamento estruturando os vínculos entre os geradores conforme previsto na Lei nº 12.305/2010 e, mesmo assim, há dano. Os resíduos e rejeitos não diminuem. O consumidor não descarta adequadamente os materiais apesar de ter acesso a redes de coleta e suficiente informação sobre o descarte. Nesta situação, o fabricante do produto que compõe o sistema de fluxo reverso (pilha, lâmpada fluorescente, embalagem plástica de óleo lubrificante etc.) continua responsável, porque o Poder Público aplicará a responsabilidade objetiva e solidária (pós-consumo) e justamente em face do integrante do elo da cadeia detentor das melhores condições de reparar o dano, normalmente o produtor.

<sup>40</sup> Hipóteses retiradas de Lemos (2011, p. 203-208), mas com respaldo em Lopez (2010, p. 127-143).

<sup>41</sup> Ilustra-se essa possibilidade com julgado do desembargador Torres de Carvalho do TJ-SP, relativo à imposição de multa por infração administrativa: “Anulatória – Multa ambiental – Caçapava – LE 997/76. DE 8.468/76, art. 2, 3, V, 51, 52 e 55. Armazenamento inadequado de resíduos industriais. 1 ... 2 ...3. Poluição ambiental. Armazenamento de resíduos sólidos. Nos termos do art. 51 e 52 do DE 8.468/76, não é permitido depositar, dispor, descarregar, enterrar ou infiltrar no solo resíduos em qualquer estado da matéria, desde que poluentes; e o solo só poderá ser utilizado como resíduo final de resíduos de qualquer natureza, se na forma adequada, sendo vedada a simples descarga ou depósito em propriedade pública ou particular. Tais resíduos são poluentes ‘per se’. Dada a natureza orgânica ou inorgânica (borra do dissolutor de sal), pois focos de alteração da biota. – Sentença que extinguiu o processo sem análise do mérito (ilegitimidade passiva do DAEE), Recurso da autora desprovido em relação à CETESB” (ApCiv c/Ver 965.069-5/0-00. Comarca de Caçapava, Cam. Esp. do Meio Ambiente, j. 17.12.2009).



Yoshida (2012, p. 37) bem resume esses dois sistemas de responsabilização. Para ela trata-se da

utilização integrada dos sistemas de comando e controle e de responsabilidade ambiental repressivos (responsabilidade pós-consumo) e preventivos (reponsabilidade compartilhada) respectivamente. Transição da lógica do descumprimento para a lógica do cumprimento das normas ambientais.

### **5.1 Operacionalização da distinção: direito subjetivo de exigir a implantação da logística reversa como mecanismo de controle social frente à danosidade ambiental**

O art. 33 da PNRS dispõe que estão 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, 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. O parágrafo primeiro do mesmo artigo dispõe:

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.

Pode o cidadão exigir dos grandes geradores de resíduos sólidos a implantação de sistemas de logística reversa por via judicial? A PNRS trabalha com uma visão prospectiva que privilegia a via do consenso, e não com uma visão retrospectiva que privilegia a via do dissenso. A previsão na lei da responsabilidade compartilhada está aí para provar essa afirmação. Todavia, nada impede a participação cidadã na implementação dessa política pública, se omissos o Estado ou os fabricantes/importadores prioritariamente permanecerem inertes em não incluir em sistemas de logística reversa produtos outros causadores de danos à saúde pública e ao meio ambiente. Os instrumentos são amplamente conhecidos: no caso do cidadão, por meio da ação popular prevista no art. 5º, LXIII, da CF e

no art. 1º da Lei nº 4.717/1965 e, no caso de uma associação, por meio da ação civil pública prevista no art. 5º da Lei nº 7.347/1985.<sup>42</sup>

Situação como a há pouco referida já ocorreu antes mesmo da edição da PNRS para imputar responsabilização à empresa fabricante do produto que gerou a poluição, muito embora esta não a tenha causado diretamente. Trata-se de julgado singular do Tribunal de Justiça do Paraná, em acórdão de relatoria do des. Ivan Bortoleto (Apelação Cível 118.652-1), que firmou o entendimento de que a ré, uma *engarrafadora de refrigerantes*, deveria ser condenada a recolher 50% (cinquenta por cento) das embalagens PET que vendia, além de dever aplicar 20% (vinte por cento) de sua verba publicitária em propaganda sobre a necessidade de devolução das garrafas vazias.<sup>43</sup>

Com relação às lâmpadas fluorescentes já foi também ajuizada ação civil pública pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul em face de diversas empresas fabricantes desses produtos lá nos idos de 2006.<sup>44</sup> O juízo de 1º Grau deferiu a antecipação da tutela pleiteada pelo Ministério Público, mas o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul cassou a liminar, sob o argumento de que não havia provas suficientes a caracterizar a verossimilhança das alegações. O processo foi extinto, sem resolução de mérito, nos termos do inciso VIII do art. 267 do Código de Processo Civil.<sup>45</sup>

Como se escreveu atrás, nesse *momento reativo da sociedade*, o dano já ocorreu e então do que se fala aqui já não é mais responsabilidade compartilhada, e sim responsabilidade pós-consumo, momento do sancionamento repressivo. É isso que a responsabilidade compartilhada procura evitar. O relator decidiu com o rigor previsto para aplicação da responsabilidade pós-consumo, portanto nada mais prudente para os geradores de resíduos sólidos do que visualizar o futuro sob as asas de um ato de natureza negocial como é o acordo setorial ou regulamento que obrigatoriamente devem percorrer instância consensual prevista no Decreto nº 7.404/2010: ambos deverão ser objeto de consulta pública. O termo de compromisso não tem essa previsão, mas como visa possibilitar o retorno dos resíduos

<sup>42</sup> Artigo que faz um apanhado da jurisprudência brasileira sobre o tema responsabilidade pós-consumo é o de autoria de Pinz, *A responsabilidade ambiental pós-consumo e sua concretização na jurisprudência brasileira*, de 2012.

<sup>43</sup> Esse acórdão é comentado por Leitzinger (2010).

<sup>44</sup> TJ-RS, Processo 001/1.06.0143732-6, 16ª Vara Cível do Foro Central. Autor: Ministério Público. Rés: General Eletric do Brasil Ltda, Osram do Brasil Companhia de Lâmpadas Elétricas Ltda, Philips do Brasil Ltda, Sadpkin Eletroeletrônica Ltda e Sylvania do Brasil Iluminação Ltda. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

<sup>45</sup> Ver Steigleder et al. (2007).

sólidos para o setor empresarial, para fins de destinação ambientalmente adequada, é poderoso instrumento preventivo que os geradores de resíduos possuem para evitar a incidência da responsabilidade pós-consumo inclusive na hipótese de divergências com relação a sistemas de fluxos reversos já implantados.

## **6 Alguns problemas que se avizinham em decorrência do trato legal dado ao resíduo e ao rejeito**

O Art. 3º, XVI, da PNRS define resíduos sólidos como material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou *se está obrigado a proceder*, nos estados sólido ou semissólido, 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.

Ora, há um grande problema a enfrentar na elaboração dos acordos setoriais, termos de compromisso e regulamentos, o qual já acarreta muita discussão. Qual fundamento empregar para estabelecer percentual de retorno de produtos para o fabricante/importador num edital de chamamento: obrigatoriedade de reciclar um percentual sobre os produtos que forem colocados no mercado ou sobre os produtos entregues pelo consumidor nos pontos de coleta? O consumidor pode não querer se desfazer dos produtos que adquiriu, e as indústrias, por consequência, não tem como saber com quem estão os produtos após a sua vida útil. A meta de retorno de produtos que parece mais viável é o percentual que os consumidores entregaram nos pontos de coleta.

Outra questão que trará sérios embates é a indefinição que a PNRS trouxe ao definir rejeito como resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada (Art. 3º, XV). Por consequência, entende-se que o legislador não *definiu* rejeito, forneceu as determinações mínimas e essenciais e, portanto, deu ares de *conceito* ao termo, isto é, de *conceito jurídico indeterminado*. Essa afirmação tem suporte nos termos empregados pela lei. São eles: “depois de esgotadas todas as possibilidades”, “processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis” e “não apresentem outra possibilidade que não [...]”. O legislador não descreve o que está abarcado pelas expressões. Essa subjetividade, como registra Del Bel (2012,

p. 490), “deixa sob incerteza jurídica diversas situações”. O autor cita como exemplos:

**Situação 1:** aterro sanitário, privado ou municipal, que atende um único município, o qual não adotou ainda metas de reciclagem nem elaborou o plano municipal de gestão. Poderá continuar recebendo resíduos urbanos reaproveitáveis?

**Situação 2:** aterro sanitário, privado ou municipal, que atende vários municípios, cada qual em estágios diferentes de cobertura de coleta seletiva e capacidade de triagem de recicláveis. Poderá continuar recebendo resíduos urbanos reaproveitáveis?

**Situação 3:** município com usina de compostagem eficiente, mas sem mercado próximo para absorver toda a produção de composto. Poderá compostar só parte dos resíduos, classificar o restante como rejeito e dispô-lo em aterro sanitário?

**Situação 4:** indústria em região distante de empresas recicladoras. Poderá classificar seus resíduos industriais como rejeitos e dispô-los em aterro sanitário, alegando recuperação economicamente inviável em face do seu custo de transporte?

**Situação 5:** indústria em região próxima de empresas recicladoras, mas operando com prejuízo. Poderá classificar seus resíduos industriais como rejeitos e dispô-los em aterro, alegando recuperação economicamente inviável em face de sua própria situação econômica? (DEL BEL, 2012, p. 490-491)

Como afirma Del Bel (2012, p. 491):

Essa incerteza jurídica prejudicará indistintamente geradores, destinatários, serviços de limpeza urbana e agentes dos órgãos ambientais, pois todas as ações relacionadas aos rejeitos estarão sujeitas a interpretações imprevisíveis. Do mesmo modo, poderá servir de brecha para manter práticas inadequadas, seja no setor público ou no privado. Seria muito importante para o país fixar rapidamente uma interpretação clara do novo termo rejeito.

Por certo, essas questões serão destrinchadas com o porvir da aplicação da lei.

## **7 Situação jurídica almejada ou ponto ótimo na gestão de resíduos: não incidência da responsabilidade pós-consumo pelo uso da chamada “governança” e a participação cidadã no trato dos resíduos**

Sinais de que o sistema do comando e controle repressivo/ressarcitório previsto para a responsabilidade pós-consumo pode

dar lugar a uma atuação preventiva/integradora e de sucesso pelo emprego da chamada “governança” há vários.

A Comissão sobre Governança Global da Organização das Nações Unidas conceitua governança como:

[...] totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É processo contínuo pelo qual é possível realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996. p. 2).

Afirma Ribeiro (2011, p. 501) que “o maior sucesso em termos de efetividade dos instrumentos de responsabilidade ambiental está na desnecessidade de seu uso”.<sup>46</sup>

Para Yoshida (2012), “O novo cenário que se descortina é o da construção da sustentabilidade em cadeia, alcançando os setores público e privado e buscando incentivar a disseminação da cultura do cumprimento das normas ambientais positivadas no direito brasileiro, de cunho obrigatório (normas de ordem pública), bem como dos compromissos voluntariamente assumidos pelos diferentes atores interessados”. Nas atuações da Administração Ambiental, do Ministério Público<sup>47</sup> e do Judiciário ganham espaço a celebração e

<sup>46</sup> Para saber mais sobre o uso da governança sob a ótica de atuação do Ministério Público, ver RIBEIRO (2011).

<sup>47</sup> A título de exemplo, recorda-se do caso relativo ao envase de cerveja em garrafas PET. Trata-se da Ação Civil Pública 2002.61.11.001467-2, em curso na Justiça Federal no Estado de São Paulo. A ação foi proposta pelo Ministério Público Federal em face da União Federal e do Ibama, com o objetivo de condicionar o licenciamento ambiental de atividades de envase de cerveja em embalagens plásticas à adoção de medidas, pelo empreendedor, destinadas a evitar os danos ambientais decorrentes da utilização dessas embalagens plásticas. Os pedidos foram julgados procedentes, determinando-se que (i) o Ministério da Agricultura condicione o registro de cerveja embalada em garrafa tipo PET – ou qualquer outra espécie de plástico – ao licenciamento ambiental junto ao Ibama, de modo a que este último (ii) condicione a concessão da licença ambiental à adoção, por parte dos empreendedores, de medidas eficazes, devidamente estabelecidas em Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA), destinadas a evitar os danos ambientais que decorram da utilização de embalagens plásticas para o engarrafamento de cerveja. Trecho da sentença está disponível no Diário Eletrônico de Sentença de 05/06/08: <[http://www.jfsp.gov.br/cgi-bin/consulta.cgi?Consulta=12&Mostra=1&Forum=16&NaoFrames=&Proc=200261110014672&Nr\\_Fase=115&Maximo=100](http://www.jfsp.gov.br/cgi-bin/consulta.cgi?Consulta=12&Mostra=1&Forum=16&NaoFrames=&Proc=200261110014672&Nr_Fase=115&Maximo=100)>. Acesso em: 11 out. 2012.

o cumprimento adequados do Termo de Compromisso Ambiental (TCA), Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e acordos judiciais, respectivamente, abrangendo os setores público e privados, conforme o caso. Entre os agentes financeiros e econômicos surgem instrumentos “além do comando e controle estatais”, cuja celebração e implementação adequadas são movidas pelas vantagens econômicas (Avaliação Custo-Benefício – ACB) e pela lógica do mercado. São exemplos a adoção das políticas de responsabilidade socioambiental corporativa, dos sistemas de gestão ambiental (ISO 14.000, Produção Mais Limpa, entre outras), os “protocolos ambientais e, mais recentemente, *os acordos setoriais previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei 12.305/2010)*” (YOSHIDA, 2012, p. 44, grifos nossos).

Ainda para Yoshida (2012, p. 45, grifos nossos),

o envolvimento deve ser de todos. Embora indispensável, não é suficiente a atuação do Ministério Público e das Organizações Não Governamentais na defesa dos interesses da coletividade. É preciso também fomentar a mobilização e o envolvimento dos agentes financeiros, econômicos, sociais e dos consumidores, organizados por setores de atividades e em cadeia, para potencialização dos resultados. Os agentes financiadores e os consumidores são os elos inicial e final da cadeia e têm papel fundamental na indução de comportamentos pautados pelos critérios de sustentabilidade, como exigência crescente do mercado e da sociedade contemporânea. Entre nós as atenções se voltam para a conscientização do consumidor, e as políticas e programas para o desenvolvimento do *consumo consciente ou responsável* estão ainda em fase incipiente e são de evolução complexa.

Reveste-se de suma importância a participação da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL como promotora da *sustentabilidade* ao integrar/dispôr dos instrumentos descritos, em razão de ser o principal agente promotor das políticas de fomento do Governo Federal disseminadas em singular rede capilar que a empresa possui no território nacional. O poder indutor que a estatal detém é incomum (!) e, se bem trabalhado, com *eficiência* e *eficácia*, ajusta-se com perfeição aos ditames da novel Lei nº 12.305/2010 e ao que ela prioriza: a função preventiva e não repressiva no trato da questão dos resíduos sólidos.

Deve prevalecer, portanto, o incentivo à contínua formação de uma cidadania participativa. Fora a governança, a participação cidadã na vigilância de manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado e, portanto, sem a ocorrência de danos

ambientais intoleráveis incapazes de fomentar a regeneração do meio ambiente degradado pode se dar pelo emprego de instrumentos jurídicos aos quais já se fez referência e que são, no caso do cidadão, a ação popular prevista no art. 5º, LXIII, da CF e no art. 1º da Lei nº 4.717/1965 e, no caso de uma associação, por meio da ação civil pública prevista no art. 5º da Lei nº 7.347/1985.<sup>48</sup>

## Conclusão

A sociedade produz resíduos demais em consequência de padrões de produção e consumo insustentáveis. *Resíduo é custo*. Em uma elemental fórmula aritmética, resíduo é matéria-prima menos o produto fabricado. A produção é mais rentável se há redução de resíduo com base no ciclo de vida dos produtos. A PNRS é a lei de referência na matéria sobre resíduos sólidos e instaura no ordenamento jurídico brasileiro o marco regulatório sobre essa questão crucial para o desenvolvimento sustentável do Brasil.

Como se disse, há uma mudança de paradigma da tutela ressarcitória/repressiva amparada por uma responsabilidade objetiva e solidária para ênfase em uma tutela preventiva calcada em uma responsabilidade subjetiva, não solidária, dos gestores de risco e a conseqüente ampliação das esferas de responsabilização cumulativas – civil, administrativa, penal e de improbidade ambiental, incidentes na responsabilidade “*de retaguarda*” pós-consumo, para incluir agora a chamada responsabilidade “*de guarda*” compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Diz-se “*de guarda*” porque compactua com a função promocional do Direito defendida por Norberto Bobbio.

A PNRS traz ínsitos estímulos à sociedade desenvolver-se. Exemplifica-se:

1 – Pela expansão da atividade de fomento em razão da atuação estatal diferenciada que a incidência das prescrições da PNRS promove nos serviços públicos, como é o caso da educação, por exemplo. Não custa lembrar que fomento é uma função administrativa caracterizada pela ausência de compulsoriedade na ação

<sup>48</sup> Exemplo: Processo 2013.01.1.016885-2. “O Instituto Brasileiro de Política e Direito da Informática ajuizou ação contra a Apple acusando-a de realizar “prática comercial abusiva” no lançamento do iPad de quarta geração. A ação está na 12ª Vara Cível de Brasília e o juízo negou a liminar requerida. Na ação, foi citado o conceito de ‘obsolescência programada’. Do modelo original para o iPad 2 foram 14 meses; o da terceira geração chegou um ano depois e sete meses depois veio um novo modelo.” Também disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI172979,11049-Apple+e+processada+por+evoluir+o+iPad+rapido+demais>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

do Estado. Não é uma função social imposta à sociedade. O Estado a ninguém obriga valer-se dos instrumentos jurídicos de incentivo, “pois se está no campo da administração consensual, que se distingue da imperativa e de certa forma pode superá-la em eficiência, dependendo do objetivo que se proponha a alcançar”, nas palavras de Moreira Neto (2006, p. 524);

2 – Pela importância do apoio à implantação de consórcios interfederativos, consubstanciada no art. 45 da PNRS. (Ver relatório de monitoramento do TCU – Tribunal de Contas da União 029.173/2010-8, ACÓRDÃO 2.067/2008 e a instituição de medidas indutoras e linhas de financiamento para atendimento das diretrizes preconizadas na lei<sup>49</sup>);

3 – Pelo amplo emprego das competências das pessoas políticas na concessão de incentivos fiscais, financeiros ou creditícios previsto no art. 44 da Lei;

4 – Pelo estímulo à formação de novos mercados entre os geradores de resíduos sólidos privados, mas que devem observar os princípios da atividade econômica nas suas novas formas associativas, para que não haja violação à concorrência,<sup>50</sup> situação que ocorre quando o comportamento da nova pessoa jurídica constituída implique ou possa implicar distorção das estruturas concorrenciais do mercado. Exemplo: constituição da Associação Brasileira de Reciclagem de Eletrodomésticos e Eletroeletrônicos (ABREE) autorizada pelo Ato de Concentração n. 08012.007477/2011-50 do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) reunindo as empresas de eletrodomésticos e eletroeletrônicos.<sup>51</sup>

A Lei nº 12.305/2010 obrigará que haja revisão dos contratos de concessão (comum e PPP – Parcerias Público-Privadas, instituídas pela

<sup>49</sup> Acórdão 2.067/2008-Plenário, prolatado quando da apreciação do Relatório de Auditoria Operacional na Funasa sobre a Ação “Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios de até 50.000 Habitantes”. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/saneamento](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/saneamento)>. Acesso em: 24 abr. 2014.

<sup>50</sup> Art. 173, § 4º da CF: “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

<sup>51</sup> Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) – A possibilidade de constituição da Associação Brasileira de Reciclagem de Eletrodomésticos e Eletroeletrônicos. Ato de Concentração n. 08012.007477/2011-50 do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Requerentes: Eletrolux do Brasil S.A., Mabe do Brasil Eletrodomésticos Ltda., Panasonic do Brasil Ltda., Philips do Brasil Ltda., Grupo SEB do Brasil – Produtos Domésticos Ltda., Springer Carrier Ltda., Tec Toy S.A. e Whirlpool S.A. Relator: Conselheiro Alessandro Octaviani Luis. Publicado na *Revista de Direito Administrativo*, Editora FGV Direito Rio, p. 361 a 380, maio-ago. 2012.



Lei nº 11.079/2004) vigentes em razão de os concessionários assumirem obrigações novas neles não previstas (TURSÍ, 2012, p. 15-16).

A Lei prevê término dos “lixões” em agosto de 2014. Não haverá mais depósito de resíduos, somente de rejeitos.

A PNRS obrigará também uma readequação da legislação anterior com ela conflitante por constituir-se no marco regulatório dos resíduos sólidos, conforme § 2º do art. 2º da Lei de Introdução – Decreto-Lei nº 4.657/1942, “*lex specialis derogat legi generali*”.

E, em último fôlego e com auxílio de Benjamin (2011, p. 70), pergunta-se: “as alterações legislativas ou políticas de implementação (da PNRS) mantêm ou ampliam as garantias do meio ambiente?” Se a resposta for sim, a PNRS não é política que conduz à degradação ambiental, ao contrário, dá concretude ao princípio da proibição do retrocesso por não promover dispêndios de escassos recursos financeiros públicos, mas em poupança dos recursos materiais que ainda existem pela melhoria da qualidade ambiental.

Com base na perspectiva de afirmação de um modelo de responsabilização preventivo no trato dos resíduos – antes da ocorrência do dano ambiental – é que esse esboço foi elaborado.

## Referências

- ANDRADE, Márcia Vieira Marx. As normas de proteção ambiental e sua efetividade – A frustração ambiental. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, Editora Renovar, ano 4, n. 16, out.-dez. 2009.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto. In: YOSHIDA, Consuelo; JARDIM, Arnaldo; MACHADO FILHO, José Valverde (Ed.). **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos**. Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento). São Paulo: Pillares, 2011.
- BARROSO, Luis Roberto. **A frustração constitucional**. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Ed. 34, 2010.
- BENJAMIN, Antonio Herman de V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Editora RT, ano 3, n. 9, p. 26-44, jan.-mar. 1998.
- BENJAMIN, Antonio Herman. **Princípio da proibição do retrocesso**. Disponível em: <[http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/47352/principio\\_proibicao\\_retrocesso\\_benjamin.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/47352/principio_proibicao_retrocesso_benjamin.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 5 abr. 2013.

BENJAMIN, Antonio Herman et al. **18º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, Licenciamento, Ética e Sustentabilidade**. São Paulo, 2013.

CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro – A responsabilização civil pelo risco ambiental**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global – O Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

DEL BEL, Diógenes. Disposição final de rejeitos. In: YOSHIDA, Consuelo; JARDIM, Arnaldo; MACHADO FILHO, José Valverde (Ed.). **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole, 2012. p. 483-500.

GOLDBLATT, David. **Teoria social e ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Legislação sobre resíduos sólidos: a Lei 12.305/2010 e exemplos de países desenvolvidos. **Cadernos Aslegis**, n. 45, p. 121-146, jan./abr. 2012.

LEITE, Paulo Roberto. Logística reversa na atualidade. In: YOSHIDA, Consuelo; JARDIM, Arnaldo; MACHADO FILHO, José Valverde (Ed.). **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole, 2012. p. 337-365.

LEITZINGER, Márcia Gieguez. Responsabilidade pós-consumo. In: FREITAS, Vladimir Passos (Coord.).

**Julgamentos históricos do direito ambiental**. Campinas/SP: Millenium, 2010. p. 123-136.

LEMONS, Patrícia Faga Iglesias. **Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo**. São Paulo: RT, 2011.

LOPEZ, Teresa Ancona. **Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LOUBET, Luciano Furtado. **Logística reversa (responsabilidade pós-consumo) frente ao direito ambiental brasileiro**. Disponível em: <<http://www.jus.com.br>>. Acesso em: mar. 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco - doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: RT, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MOREIRA, Danielle de Andrade. Responsabilidade ambiental pós-consumo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL – PNMA – 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente, 16., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. v. 1. p. 107-125.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade ambiental pós-consumo: aspectos preventivos no âmbito do licenciamento ambiental. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO AMBIENTAL – Licenciamento, Ética e Sustentabilidade, 18., 2013, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Imprensa Ofi-

cial do Estado de São Paulo, 2013. v. 1.

PINZ, Greice Moreira. A responsabilidade ambiental pós-consumo e sua concretização na jurisprudência brasileira. **Revista de Direito Ambiental** – RDA – ano 17, 65, p. 153-213, jan.-mar. 2012.

RIBEIRO, Daniel Lima. Na fronteira e além da responsabilidade ambiental. In: SAMPAIO, Rômulo S. R.; LEAL, Guilherme J.S.; REIS, Antônio Augusto. **Tópicos de direito ambiental** – 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 479-503.

SOLER, Fabrício Dorado; SILVA FILHO, Carlos Roberto Vieira da. **Gestão de resíduos sólidos: o que diz a lei**. São Paulo: Trevisan Editora, 2012.

SOLER, Fabricio; MACHADO FILHO, José Valverde; LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. Acordos setoriais, regulamentos e termos de compromisso. In: YOSHIDA, Consuelo; JARDIM, Arnaldo; MACHADO FILHO, José Valverde (Ed.). **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole, 2012. p. 79-101.

SOUZA, André Vivian de; CASTRO, Fernando Botelho Pentead e. **Po-**

**lítica de resíduos sólidos é um marco abrangente**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-ago-19/politica-nacional-rsduos-solidos-marco-regulatorio>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro et al. Responsabilidade pós-consumo: Ação Civil Pública para impor aos fabricantes de lâmpadas fluorescentes a responsabilidade por sua destinação final. **Revista de Direito Ambiental**, n. 47, p. 283-297, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.

TURSI, Oswaldo Lelis. **A lei de resíduos sólidos e os contratos vigentes**. 2012. Disponível em: <[www.acopesp.org.br/artigos/artigo%201%lelis.pdf](http://www.acopesp.org.br/artigos/artigo%201%lelis.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2012.

YOSHIDA, Consuelo Y. Moromizato. Responsabilidades solidária e compartilhada na gestão público-privada da sustentabilidade: a perspectiva da abordagem setorial e em cadeia no agronegócio (dos agentes financeiros aos consumidores). In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL – Código Florestal, 17., 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012. 2 v. v. 1.