

Responsabilidade compartilhada: o papel dos gestores de risco e os limites da responsabilidade preventiva

*Patrícia Faga Iglecias Lemos*¹
Advogada

*Ana Carolina Corberi Famá Ayoub e Silva*²
Advogada e bióloga

1. Introdução

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) abandona a lógica do planejar, produzir e entregar ao consumidor que, a partir daquele momento, passa a ser o responsável pelo produto e seus resíduos e adota o conceito de ciclo de vida do produto: “do berço ao túmulo”. Assim, surge a chamada responsabilidade pós-consumo, que se dá na “série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final” (art. 3º, IV, da referida norma).

Com o novo regramento surgem novas responsabilidades no âmbito das cadeias produtiva e de distribuição, na esfera do consumo, de coleta, de destinação e disposição e mesmo no âmbito da fiscalização.

São vários os atores: os fabricantes, os importadores, os distribuidores, os comerciantes, os consumidores, os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos e o poder público, no exercício do poder de polícia e como promotor de políticas públicas ambientais.

O presente artigo pretende analisar o papel desses atores, buscando sempre uma responsabilidade preventiva, papel cada vez mais relevante no âmbito do instituto da responsabilidade ambiental.

2. Gestores de risco

2.1. A cadeia produtiva

A responsabilidade da cadeia produtiva vai além da destinação final ambientalmente adequada dos resíduos, no âmbito da logística reversa ou do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, abrangendo outros aspectos como o investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos aptos à reutilização, reciclagem ou outra forma de disposição ambientalmente adequada, após o seu uso, bem como

¹ Professora associada da Faculdade de Direito da USP. Livre-docente, doutora e mestre em Direito pela USP. Superintendente de Gestão Ambiental da USP. Foi Secretária do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

² Doutoranda pelo Programa de Ciência Ambiental da USP (Procam). Especialista em gerenciamento costeiro pela Unesp. Advogada pela Faculdade de Direito da USP e bióloga pela Unesp.

investimento em produtos cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível; e a divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados aos seus produtos.

Conforme apontado em estudo anterior,

*surge, no âmbito da PNRS, uma responsabilidade pela gestão de resíduos via participação em programas governamentais, nacional, estaduais ou municipais, bem como programas próprios de gestão de resíduos, impondo-se um dever de utilização de padrões sustentáveis de produção e consumo, de modo a atender as necessidades das gerações presentes, possibilitando-lhes melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras.*³

Ou seja, ressalta-se que a produção sustentável depende não somente da destinação adequada dos resíduos, mas do desenvolvimento de novas tecnologias e de pesquisa, portanto, de investimentos.

São poucos os julgados que tratam da responsabilidade pós-consumo, sendo que um dos mais expressivos e que aborda a responsabilidade do produtor é do Tribunal de Justiça do Paraná, proferido nos autos da Ap.Civ 118.652-1, tendo como relator o desembargador Ivan Bortoleto.

Tratou-se de ação civil pública proposta pela Associação de Defesa e Educação Ambiental em face de uma empresa de refrigerantes. O acórdão do TJPR reconheceu a responsabilidade pós-consumo da empresa que engarrafava refrigerantes em material plástico tipo PET e determinou a

*adoção de providências em relação à destinação final e ambientalmente adequada das embalagens plásticas de seus produtos, e destinação de parte dos seus gastos com publicidade em educação ambiental, sob pena de multa.*⁴

³ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*. 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 211.

⁴ Destacam-se alguns trechos da ementa: “Se os avanços tecnológicos induzem o crescente emprego de vasilhames de matéria plástica tipo PET (polietileno tereftalato), propiciando que os fabricantes que delas se utilizam aumentem lucros e reduzam custos, não é justo que a responsabilidade pelo crescimento exponencial do volume do lixo resultante seja transferida apenas para o governo ou a população. A chamada responsabilidade pós-consumo no caso de produtos de alto poder poluente, como as embalagens plásticas, envolve o fabricante de refrigerantes que delas se utiliza, em ação civil pública, pelos danos ambientais decorrentes. Esta responsabilidade é objetiva nos termos da Lei 7.347/85, arts. 1.º e 4.º da Lei Estadual 12.943/99, e arts. 3.º e 14, § 1.º, da Lei 6.938/81, e implica na sua condenação nas obrigações de fazer, a saber: adoção de providências em relação a destinação final e ambientalmente adequada das embalagens plásticas de seus produtos, e destinação de parte dos seus gastos com publicidade em educação ambiental, sob pena de multa” (grifos nossos). O Tribunal acolheu, ainda, o pedido de condenação da empresa “na obrigação de fazer, de recolhimento das embalagens dos produtos que vier a fabricar, após o consumo, quando deixadas em parques e praças, ruas, lagos, rios e onde forem encontradas”. Estipulou a obrigação de “dar início imediato a este recolhimento em todas as localidades nas quais distribuir seus produtos”. Facultou, porém, o cumprimento de obrigação alternativa, consistente na adoção de “procedimentos de reutilização e recompra, por preço justo, de no mínimo 50% (cinquenta por cento) das garrafas plásticas que produzir a cada ano, após o uso do produto pelos consumidores, a fim de dar-lhes destinação final ambientalmente adequada, assim entendida a utilização e reutilização de garrafas e outras embalagens plásticas em processos de reciclagem, e para a fabricação de embalagens novas ou para outro uso econômico”.

Determinou, por fim, que a empresa iniciasse uma campanha publicitária “às suas expensas, com destinação de no mínimo 20% (vinte por cento) dos recursos financeiros que vier a gastar anualmente com a promoção de seus produtos, na divulgação

Em sede de Recurso Especial (RESP nº 684.753 – PR), interposto pela empresa ré contra o acórdão do Tribunal de Justiça do Paraná, o Ministro Relator, acompanhado pela maioria da 4ª Turma do STJ, acatou a fundamentação do acórdão do TJPR salientando que a responsabilidade da empresa ré estava assentada em normas estaduais específicas e que não foram impugnadas em sede do Recurso Especial, razão pela qual negou provimento ao recurso.

Entretanto, o ministro Raul Araújo proferiu voto-vencido em sentido contrário, entendendo que uma decisão que responsabilize a empresa ré por um dano pós-consumo, originado pelo descarte de resíduos pelo consumidor, seria extrapolar a responsabilidade do fornecedor. Nesse sentido, o julgado resultaria em um precedente relevante, que poderia afetar as relações econômicas de produção e consumo existentes no país:

Mas, quero destacar a importância deste precedente para a jurisprudência que formaremos, pois estaremos responsabilizando o fabricante, não por danos causados ao meio ambiente em decorrência do processo produtivo, mas, sim, por dano pós-consumo, decorrente de resíduo do produto consumido, sem a existência de proibição legal na utilização, como insumo, da matéria prima tida por nociva, parte do fabricante. Quer dizer, se esse dano pós-consumo é considerado tão nocivo à coletividade, caberia ao poder público a edição de lei proibindo a utilização desses insumos na produção ou regulando o descarte do resíduo.

[...]

Então, existem inúmeras situações diante das quais estaremos formando um precedente que afetará as relações econômicas de produção e consumo existentes ou realizadas no País, à revelia de disciplina legal, talvez em desigualdade com o que ocorre em outros países desenvolvidos.

[...]

O problema é a repercussão que estamos dando. Estamos responsabilizando o fabricante por dano pós-consumo, o que, naturalmente, constituirá um precedente de dimensão transformadora da realidade econômica do País. Penso que a Quarta Turma deve deliberar se afetamos essas questões a um Colegiado mais amplo do Tribunal. (STJ – 4ª Turma – RESP nº 684.753 – PR – Min. Rel. Antonio Carlos Ferreira – 04.02.14)

Em relação ao caso objeto de análise naquele tribunal, ao se condenar a empresa em obrigação de fazer consistente em recolher as embalagens dos produtos que vier a fabricar, após o consumo, quando deixadas em parques e praças, ruas, lagos, rios e onde forem encontradas, feriu-se frontalmente a regra basilar da responsabilidade

de mensagens educativas de combate ao lançamento de lixo plástico em corpos d'água e no meio ambiente em geral, informando o consumidor sobre as formas de reaproveitamento e reutilização de vasilhames, indicando os locais e as condições de recompra das embalagens plásticas, e estimulando a coleta destas visando a educação ambiental e sua reciclagem", tudo sob pena de multa diária.

A decisão foi objeto de recursos perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, ainda não apreciados. Da análise do mencionado julgado, é possível perceber como a PNRS foi tímida em certos aspectos, trazendo apenas disposições gerais a respeito do gerenciamento de resíduos e, tão somente nos casos da logística reversa estabeleceu a obrigação de recolhimento e disposição ambientalmente adequada dos resíduos.

compartilhada, posto que o consumidor também é um dos gestores do risco. Transferir a responsabilidade do consumidor para o fabricante resulta em um grande desestímulo para mudanças de comportamento imprescindíveis para a efetivação da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. Qual a razão para o consumidor se preocupar em jogar a embalagem nos coletores se, ao final, a responsabilidade será do fabricante?

Importante notar que a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é vista como um conjunto de

atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos pela minimização do volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como pela redução dos impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos. (art. 3º, XVII, PNRS)

A viabilidade dessa forma de produção depende necessariamente da participação da sociedade, exigindo produtos sustentáveis e, principalmente, do poder público, por exemplo, via incentivos fiscais.⁵ Cabe ressaltar que a previsão de incentivos fiscais não tem saído da “letra fria da lei”. De fato, ao invés de se concederem incentivos, na prática, o que tem ocorrido, é a bitributação (resíduos de produtos que já foram tributados na sua produção voltam a ser tributados), o que também desestimula a transformação de produtos pós-consumidos e seus resíduos em novos produtos ou matérias-primas para novos produtos.

Quanto aos atores da cadeia produtiva, nos termos dos arts. 13 e 20 da PNRS, impõe-se a criação de plano de gerenciamento de resíduos sólidos para:

- i. resíduos dos serviços públicos de saneamento básico, salvo resíduos sólidos domiciliares e os resíduos de limpeza urbana, como os originários de varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- ii. resíduos industriais (gerados nos processos produtivos e instalações industriais);
- iii. resíduos de serviços de saúde;
- iv. resíduos de mineração, decorrentes de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios;
- v. estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que: a) gerem resíduos perigosos; e b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;
- vi. empresas de construção civil, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama;
- vii. responsáveis por terminais, incluindo portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira; e

⁵ Em relação ao papel do poder público, a PNRS traz as seguintes previsões, no art. 7º: “XIII – estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto; XIV – incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados à melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluída a recuperação e o aproveitamento energético; XV – estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável”.

- viii. responsáveis por atividades agrossilvopastoris, quando exigido por órgão do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.

Nas hipóteses em que se exige o plano de gerenciamento de resíduos sólidos, há determinação de manutenção de informações completas sobre sua implementação e operacionalização junto ao órgão municipal competente, bem como monitoramento por responsável técnico habilitado de todas as etapas do plano, inclusive o controle da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Quando exigível, o plano de gerenciamento passa a ser parte integrante do procedimento de licenciamento do empreendimento ou atividade junto ao órgão competente do Sisnama, o que demonstra sua importância, bem como o papel fiscalizatório do órgão ambiental competente, no exercício do poder de polícia ambiental.

Nos termos dos art. 3º, III, e 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), a responsabilidade do causador do dano ao meio ambiente é objetiva, ou seja, prescinde da perquirição da culpa. Além disso, não há qualquer distinção entre o causador direto ou indireto do dano, seja ele pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

A propósito, o art. 27, *caput* e § 1º, da PNRS é claro ao dispor que as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pelo plano de gerenciamento de resíduos não terão sua responsabilidade excluída no caso de contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou disposição final de rejeitos em função do gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos.

Tal dispositivo está em total sintonia com as regras gerais aplicáveis à responsabilidade civil ambiental e apenas confirma a aplicabilidade da solidariedade ao caso, como, aliás, já era o entendimento predominante em doutrina e em jurisprudência.

Paralelamente, conforme já apontado em estudo anterior,

[...] introduz-se a mencionada responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, com o estabelecimento do papel dos gestores do risco. Os fabricantes e os importadores ficam obrigados a cuidar da destinação ambientalmente adequada dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos, e da disposição ambientalmente adequadas de seus rejeitos. Por outro lado, os distribuidores e os comerciantes terão responsabilidade restrita à devolução aos fabricantes ou aos importadores desses produtos e embalagens reunidos ou devolvidos.⁶

É de se apontar, porém, que a responsabilidade compartilhada apresenta-se como exceção à regra geral de solidariedade apenas no âmbito respectivo de atuação dos gestores do risco, regramento essencial que distingue os papéis dos gestores do risco.

Resumindo: não se pode cobrar do consumidor aquilo que deve ser feito pelo fabricante. Não faria sentido determinar que o consumidor dê a destinação ambientalmente adequada ao produto ou resíduo.

⁶ LEMOS, 2012, p. 215.

E a recíproca é verdadeira: não se deve exigir do fabricante aquilo que deve ser feito pelo consumidor. Isso, levando-se em conta a categoria do “consumidor informado” e que tenha acesso a locais para a devolução do produto ou resíduo, conforme será esclarecido no próximo item.

2.2. O consumidor

A proteção ao consumidor, conforme previsão no Código de Defesa do Consumidor, deve incluir o amplo direito à informação. Conforme mencionado, a PNRS lista como responsável, além dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, também o consumidor.

Quanto à responsabilidade do consumidor, a Lei a limita, dele exigindo, sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal ou na aplicação de seu art. 33, o acondicionamento adequado e diferenciado dos resíduos sólidos gerados e a disponibilização adequada dos resíduos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução (art. 35, I e II).

Por outro lado, cabe ao consumidor realizar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e embalagens objeto de logística reversa (art. 33, § 4º), conforme informação recebida da cadeia produtiva. Ora, não há como impor ao consumidor responsabilidade além do âmbito mencionado.

É de se ressaltar que a

utilização pelo legislador do vocábulo ‘consumidor’, da forma como foi realizada na PNRS, não foi feliz e pode dar margem a discussões a respeito da figura desse gestor de riscos. Seria muito melhor uma referência geral ao ‘possuidor’ do resíduo, conforme se verifica nas Diretivas da União Europeia, que preferiram conceitos mais abertos.⁷

A Diretiva 2008/98/CE traz a distinção entre o **produtor de resíduos**, entendido como qualquer pessoa cuja atividade produza resíduos ou que efetue operações de pré-processamento, de mistura ou outras, que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição dos resíduos; e o **detentor de resíduos**, entendido como o produtor de resíduos ou a pessoa singular ou jurídica que tenha a sua posse.

Nesse sentido, não se pode negar que a conscientização e a educação são pressupostos essenciais para que o consumidor cumpra com o seu papel. Entretanto, o consumidor deve ser visto como agente ativo dos sistemas de logística reversa, tendo que cumprir com seus deveres, assim como os demais atores listados pela PNRS. Até mesmo do ponto de vista operacional, vale lembrar que os sistemas de logística não se sustentam a partir do momento em que o resíduo não é voluntariamente e adequadamente devolvido pelo consumidor, conforme mencionado.

⁷ LEMOS, 2012, p. 215.

2.3. O poder público

A sistemática pós-consumo depende de uma efetiva participação do poder público, que poderá atuar por meio de sua **competência legislativa**, que diz respeito, entre outras coisas, à elaboração de planos de resíduos sólidos nas esferas federal, estadual e municipal; à criação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir); e ao estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, inclusive no âmbito da produção e distribuição de bens.

Ainda, o poder público poderá atuar por meio de sua **competência material**, via monitoramento e fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária; disposição de incentivos fiscais, financeiros e creditícios; licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; incentivo à adoção de consórcios ou outras formas de cooperação entre os entes federados; entre outros.

Ademais, conforme preceitua o art. 29 da Lei nº 12.305/2010, há previsão de responsabilidade subsidiária do poder público, a quem cabe 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”.

Vale destacar uma crítica feita a esse dispositivo em estudo anterior:

[...] Muito já se discutiu a respeito da responsabilidade solidária ou subsidiária do Estado. De fato, para fins de gerenciamento de resíduos, o papel do Poder Público é fundamental, seja legislando para dar cumprimento às disposições da PNRS, seja exercendo seu papel fiscalizatório. Não nos parece adequado afrouxar a malha protetiva do meio ambiente, permitindo que o Poder Público responda apenas subsidiariamente. Tal disposição enfraquece a sistemática de proteção integral e de responsabilidade compartilhada.⁸

Um julgado bastante controverso envolvendo os riscos ambientais e à saúde, advindos das atividades potencialmente nocivas de um aterro sanitário localizado no município de Nova Iguaçu, sob administração da concessionária *Central de Tratamento de Resíduos (CTR-NI)*, o qual recebia resíduos provenientes de municípios vizinhos, nos termos de contrato administrativo celebrado após licitação, resultou da apreciação do AgRg na RCDESP na Suspensão de Segurança 2.479/RJ, pela Corte Especial do STJ,⁹ que ao final restou provido por maioria.

Em seu voto-vencedor, o relator ministro Ari Parglender bem sintetizou o dilema enfrentado na presente decisão:¹⁰

⁸ LEMOS, 2012, p. 227-228.

⁹ “Pedido de suspensão de segurança. Processamento de resíduos sólidos originários de municípios vizinhos no aterro sanitário do Município de Nova Iguaçu. Lesão à ordem e à saúde públicas. O pedido de suspensão dos efeitos de decisão judicial é prerrogativa do Poder Público, e é sob o viés deste que deve ser examinado – na espécie, o Município de Nova Iguaçu. O meio ambiente e a saúde da população dos demais Municípios também devem ser protegidos, mas não às custas da população de um Município que, cumprindo seu papel, deu tratamento adequado aos resíduos sólidos. Agravo regimental desprovido [sic, provido]” (AgRg na RCDESP na SS 2479/RJ, Corte Especial, j. 07.12.2011, rel. Min. Ari Parglender,).

¹⁰ Na mesma linha, Cf. o voto do ministro Teori Zavascki: “Está muito clara a situação de que o lixo é um problema para todo mundo. O Município de Nova Iguaçu, com recursos de seus contribuintes, estabeleceu um serviço municipal de aterro sanitário. A pergunta é essa: é legítimo que os outros Municípios se apropriem, de certo modo, desse serviço de Nova Iguaçu por

O caso é emblemático, porque – qualquer que seja – o respectivo desate trará algum prejuízo. A interrupção do processamento de lixo dos Municípios vizinhos pode acarretar danos ao meio ambiente destes. Já o processamento desse lixo no Município de Nova Iguaçu provoca, nas condições reconhecidas nos autos (lixo originário de hospitais, laboratórios farmacêuticos, indústrias químicas e clínicas médicas, transportado diariamente pelas vias urbanas em trezentos e cinquenta caminhões que derrubam chorume), danos ao meio ambiente e – o que é mais grave – danos à saúde da população que nele reside. [...] O meio ambiente e a saúde da população dos demais Municípios também devem ser protegidos, mas não às custas da população de um Município que, cumprindo seu papel, deu tratamento adequado aos resíduos sólidos. Voto, por isso, no sentido de dar provimento ao agravo regimental, restabelecendo a decisão de fl. 107/111, que deferiu o pedido de suspensão.

Em voto-vista divergente, por sua vez, a ministra Nancy Andrighi se manifestou pelo desprovimento do referido agravo regimental, contrapondo outra série argumentativa:

Neste processo, não há como ter segurança absoluta quanto aos fatos que deram origem à lide. Temos, de um lado, o Município de Nova Iguaçu alegando graves danos ambientais decorrentes do acúmulo de lixo no aterro sanitário regional, se mantidas as autorizações de recebimento de resíduos conforme o modelo vigente antes de exarado o Decreto Municipal 8.994/2011; e, de outro lado, a CTR afirmando que a mesma situação de risco estaria presente caso as autorizações fossem revogadas, já que ‘nas regiões onde não há centro de tratamento de lixo, recorrem-se a vazadouros a céu aberto, que colocam em risco a saúde da população e a higidez ambiental dos recursos naturais. Esta afirmação da CTR vem embasada pelo próprio Estado do Rio de Janeiro, através do Inea – Instituto Estadual do Ambiente, órgão licenciador ambiental do Estado Fluminense, que interveio nos autos do mandamus favoravelmente à manutenção da liminar e concessão da ordem requerida pela CTR’. É absolutamente coerente a decisão dada pelo i. Min. Presidente, no sentido de que o princípio da precaução recomenda que se evitem danos ambientais imediatos. Todavia, se há alegação, acompanhada de sólido aparato probatório, de ambas as partes afirmando que danos ambientais podem ser gerados a partir de qualquer das decisões que se tome nestes autos, referido princípio da precaução poderia servir de argumento, tanto para o deferimento, como para o indeferimento da medida liminar. Em situações como essas, entendo que de melhor alvitre seja manter o quanto ficou decidido pelo Tribunal local que, por estar mais próximo dos fatos e por ter maior vivência quanto às peculiaridades do Estado e dos Municípios que destinam seus

meio de uma concessionária? Na verdade, a concessionária, atuando em nome de interesse privado, fez convênios com outros Municípios. No fundo, ela está defendendo o interesse particular dela. Até que em nome do princípio federativo, que dá uma autonomia administrativa e financeira, além de uma autonomia jurídica e política aos Municípios, em nome desse princípio federativo, não se mostra legítima a postulação de outros municípios, de se servirem, à falta de iniciativas próprias, de um serviço municipal estabelecido por um município vizinho”.

resíduos a Nova Iguaçu, pode ter maiores condições de avaliar qual dos interesses é mais urgente tutelar”. [...] Some-se a isso o fato de que, como bem observado pelo i. Min. Felix Fischer em sua decisão [...], o potencial risco gerado para o aterro regional se realizaria no futuro, com o esgotamento de sua capacidade, ao passo que o prejuízo aos Municípios vizinhos parece ser imediato. Também é digno de nota o fato de que o Ministério Público local [...] também opinou pela manutenção do acórdão do TJ/RJ, o qual restabeleceu as autorizações que haviam sido anuladas pelo Decreto Municipal 8.994/2011. [...] ‘a declaração de nulidade das autorizações traz grave prejuízo ao meio ambiente, causando danos à população de toda a região metropolitana. Onde, de uma hora para outra e sem qualquer planejamento ambiental, se colocarão 3.000 toneladas/dia destinadas ao aterro administrado pela impetrante?’.

Vale destacar que, no “Capítulo V” da Política Nacional de Resíduos Sólidos, encontram-se previstos diversos instrumentos econômicos aplicáveis à gestão compartilhada e integrada de resíduos, restando estipulado que o poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, dentre outros, às iniciativas de estruturação de sistemas de logística reversa e de coleta seletiva, o que poderá ocorrer, por exemplo, via cessão de terrenos públicos, subvenções econômicas e pagamento por serviços ambientais, bem como por meio de incentivos fiscais, financeiros e creditícios (art. 42, V, da Lei 12.305/2010 e art. 80 de seu Decreto Regulamentador – Dec. 7.404/2010).¹¹

Com efeito, os municípios poderão criar, na forma de leis municipais, incentivos econômicos voltados para aqueles consumidores que venham a participar, de fato, do sistema de coleta seletiva estabelecido (art. 35, parágrafo único, da PNRS), com o intuito de estimular a mudança de comportamento da população na gestão de resíduos domiciliares.

Não obstante a PNRS tenha instituído instrumentos econômicos para encorajar a implementação da logística reversa e da coleta seletiva, não restam afastados, mas combinados, os tradicionais mecanismos de comando e controle, como a possibilidade de aplicação de penalidades administrativas (como multas e advertências), na hipótese de descumprimento das obrigações correspondentes.¹²

3. A logística reversa e suas consequências em relação à responsabilidade compartilhada

3.1. A responsabilidade compartilhada no setor empresarial

Para além do consumidor e do poder público, a responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos abrange também o setor empresarial como um todo, dividindo-se as

¹¹ MENDES, João Múcio Amado; LEMOS, Patricia Faga Iglecias. *Sustainable Production and Consumption in Brazil: an Approach towards Economic and Legal Instruments from National Solid Waste Policy*. In: International Solid Waste Association World Congress, 2013, Viena. ISWA World Congress Proceedings. Viena: ISWA, 2013.

¹² *Ibidem*.

responsabilidades conforme as atividades desenvolvidas por cada segmento do setor, quais sejam, fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.¹³

Nesse sentido, o art. 33, §§ 5º e 6º, da Lei nº 12.305/2010 delimita, expressamente, a responsabilidade de cada um dos segmentos mencionados acima:

- **Comerciantes e distribuidores:** deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos na forma dos §§ 3º e 4º;
- **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 [...].¹⁴

Muito embora a PNRS defina responsabilidades específicas para cada segmento, na prática as empresas encontram certas dificuldades no cumprimento de suas atribuições. Há segmentos, como no caso dos óleos lubrificantes, em que empresas se enquadram em mais de um setor, ou até mesmo em todos, quando importam, produzem e comercializam. Em outros casos, há dúvidas acerca do enquadramento de empresas, a exemplo daquelas que apenas detêm a marca de um produto fabricado por terceiro. Ou mesmo aquelas que fabricam produtos complexos compostos por outros produtos – como ocorre no setor automobilístico –, podendo ser enquadradas nas categorias de consumidor, fabricante e até mesmo de comerciante.

Apesar da segmentação das responsabilidades na PNRS, seguindo a lógica da responsabilidade compartilhada, os acordos setoriais e termos de compromissos demonstram que, na prática, há certos impasses no cumprimento estrito do disposto na lei.

Nos casos em que um ou mais setores se reúnem para a implementação de um sistema, as obrigações adicionais acabam sendo assumidas para que os sistemas se sustentem.

3.2. Implicações práticas da responsabilidade compartilhada

A logística reversa, que tem como fundamento a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, deve ser entendida como um processo de planejamento, implementação e controle do fluxo efetivo e eficiente de matérias-primas, do inventário em curso, bem como dos bens acabados e da informação relacionada, desde o ponto de consumo até o de origem, tendo como propósito a recuperação de valor ou promoção da sua disposição final ambientalmente adequada.¹⁵

A PNRS, ao tratar da logística reversa (art. 3º, XII), de forma ampliativa, conceitua-a como um instrumento de desenvolvimento econômico e social consistente em ações,

¹³ Vide art. 30 da PNRS.

¹⁴ Art. 33, §§ 5º e 6º da PNRS.

¹⁵ ROGERS, Dale S.; TIBBEN-LEMBKE, Ronald S. *Going backwards: reverse logistics trends and practices*. Reno: University of Nevada, Reverse Logistics Executive Council, 1998, p. 2. Disponível em: [www.rlec.org/reverse.pdf]. Acesso em: 28.03.2014. A respeito da distinção entre logística reversa e logística direta, Cf. também: LEMOS, Patrícia Faga Iglecias; SODRÉ, Marcelo Gomes; ANDRADE, Rita Morais de; LEITÃO, Manuela Prado; GUNN, Lisa; MENDES, João Múcio Amado. Consumo sustentável. In: LEMOS; SILVA; OLIVA (coords.). *Caderno de investigações científicas*. Brasília: ENDC, DPDC-Senacon, p. 169. v. 3. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team={A0FC0A0A-687A-423E-A00A-37E4802B2AE1}]. Acesso em: 28.03.2014.

procedimentos e meios para possibilitar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial para reaproveitamento ou destinação ambientalmente adequada.

No caso dos produtos sujeitos ao sistema de logística reversa, impõem-se aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes a estruturação e a implementação de sistemas, mediante retorno dos produtos após o uso do consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos.

Como apontamos, cuida-se de disposição aplicável igualmente aos agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, 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.¹⁶

O rol é exemplificativo e pode ser ampliado a depender da viabilidade técnica e econômica da realização da logística reversa, o grau e a extensão do impacto à saúde e ao meio ambiente. De forma geral, nas hipóteses de sujeição à sistemática da logística reversa, cabe aos atores da cadeia produtiva tomar todas as medidas necessárias para a sua implementação e operacionalização, podendo adotar as seguintes ações: i) implantação de procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados; ii) disponibilização de postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis; e iii) atuação em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. São responsáveis, pois, pela destinação e disposição ambientalmente adequada dos resíduos e dos rejeitos.

A PNRS, em seu artigo 33, § 1º prevê a implementação dos sistemas de logística reversa por meio de três diferentes formas, sendo: I – acordos setoriais; II – regulamentos expedidos pelo poder público; e III – termos de compromisso.

Os acordos setoriais são caracterizados por um contrato firmado entre o poder público e um ou mais setores: fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto.

Por meio do acordo setorial, associações e sindicatos assumem uma cadeia de responsabilidades de ações para a implementação de etapas da logística reversa, de forma acordada com o Ministério do Meio Ambiente. Muito embora a implementação da logística reversa seja uma obrigação legal, a adesão aos acordos é voluntária.

Conforme informações disponíveis no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente do Governo Federal,¹⁷ já foram assinados acordos setoriais referentes às embalagens plásticas de óleo lubrificante, às lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista e às embalagens em geral.

Ademais, para além dos acordos setoriais, outros sistemas de logística reversa foram implementados por meio de leis e atos normativos específicos, abrangendo embalagens de agrotóxicos,¹⁸ óleo lubrificante usado ou contaminado (Oluc),¹⁹ pilhas e baterias²⁰ e pneus inservíveis.²¹

¹⁶ Cf. art. 33, I a VI, PNRS.

¹⁷ <<https://bit.ly/2Cfj72q>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

¹⁸ Lei Federal nº 7.802/1989; Lei Federal nº 9.974/2000; Decreto Federal nº 4.074/2002; e Resolução Conama nº 465/2014.

¹⁹ Resolução Conama nº 362/2005.

²⁰ Resolução nº 401, de 04 de novembro de 2008 e Instrução Normativa Ibama nº 8, de 30 de setembro de 2012.

²¹ Resolução Conama nº 416/2009.

Ainda, estão em discussão acordos setoriais para implementação da logística reversa de eletroeletrônicos (edital de chamamento publicado em 2013) e medicamentos (edital de chamamento publicado em 2013 e 2014), sendo que, em ambos os casos, já foi aprovada a viabilidade técnica e econômica da implantação dos respectivos sistemas.

O poder público poderá ainda celebrar acordos individualizados (termos de compromissos) com setores empresariais, formados por fabricantes, importadores, distribuidores e/ou comerciantes, estabelecendo um sistema de logística reversa. Os termos de compromisso acabam sendo celebrados nas hipóteses em que não há, em uma mesma área de abrangência, acordo setorial ou regulamento específico abrangendo determinado tipo de resíduo, ou para a fixação de compromissos e metas mais exigentes do que os previstos em acordos setoriais ou regulamentos.

Ou seja, no caso dos termos de compromissos, o poder público possui autonomia para firmar acordos abrangendo as demandas locais de certos tipos de resíduos. Se por um lado tal medida visa garantir a efetividade da implantação de sistemas de logística reversa adequados a realidades específicas, por outro lado, para os setores que atuam no Brasil inteiro aderir a uma pluralidade de acordos com diferentes obrigações se torna inviável do ponto de vista econômico e operacional.

A partir dessa constatação, sugere-se que os acordos setoriais trariam maior segurança jurídica para o setor empresarial, posto que seriam obrigações a serem cumpridas no território nacional como um todo. Entretanto, não é o que se vê na prática.

Os acordos setoriais já firmados até o momento com o Governo Federal estão sujeitos a constantes questionamentos, inclusive judiciais, com demandas de revisão das obrigações pactuadas.

O que se deve ter em mente é que o país ainda está em um estágio embrionário de desenvolvimento dos sistemas de logística reversa. As características físicas do território nacional são muito peculiares e desafiadoras. Com isso, os acordos precisam ser colocados em prática para que possam ser identificadas as eventuais falhas dos modelos criados.

Sempre será possível aprimorar os modelos e discuti-los, porém, questionamentos que levem à suspensão das atividades previstas em acordos setoriais ou em termos de compromisso podem comprometer a viabilidade técnica e econômica de projetos como um todo. Setores que, pioneiramente, anteciparam-se na implementação de projetos não podem ser punidos em detrimento daqueles que sequer atendem ao mínimo disposto na PNRS.

Nesse sentido, percebe-se que o Brasil ainda não possui um consenso sobre um modelo efetivo de operacionalização da logística reversa pelos segmentos públicos e privados envolvidos. Entretanto, as fiscalizações e acompanhamentos devem garantir a continuidade das ações práticas de setores que já estão mobilizados, sempre buscando a evolução dos sistemas.

4. Conclusões

Hoje, nos termos da Lei nº 12.305/2010, é possível concluir que a responsabilidade pós-consumo é uma hipótese de responsabilidade preventiva, que tem sustentação nos termos da teoria do interesse tutelado pela ordem jurídica. É possível reconhecer, na ausência de destinação/disposição ambientalmente adequadas de resíduos e/ou produtos pós-consumidos,

a ocorrência de lesão ao interesse difuso de manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do disposto no art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Assim, a responsabilização da cadeia envolvida no pós-consumo se dá de forma preventiva, sem que seja preciso verificar a ocorrência de um dano em seu aspecto naturalístico, ou seja, há responsabilidade por dano futuro.

Antevendo-se um dano, há que se impor obrigações de fazer e de não fazer tanto à cadeia produtiva quanto ao consumidor, conforme dispõe a PNRS. Trata-se de verdadeira responsabilidade preventiva, o que, de qualquer forma, atende ainda aos ditames da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), ao dispor, em seu art. 3º, III, que poluição consiste na

degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Entretanto, é importante notar que, no caso concreto, “pode haver dano residual quando os atores responsáveis adotam todas as medidas cabíveis e previstas na PNRS e mesmo assim o dano é perpetrado”.²²

Supondo que os atores responsáveis tenham adotado todas as medidas cabíveis e previstas na PNRS, implementando sistema de logística reversa efetivo, e o consumidor informado deixa de entregar os resíduos, jogando embalagens em rios, áreas públicas etc., sem dúvida estaremos diante de um dano ambiental. Entretanto, em tais hipóteses, não será possível aplicar a sistemática da responsabilidade preventiva adotada pela PNRS. Obrigatoriamente, será caso de recorrer ao sistema tradicional de responsabilização, ou seja, aferição do dano, do nexos causal e do responsável no caso concreto.

Referências bibliográficas

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias et al. Consumo sustentável. In: LEMOS, Patrícia Faga Iglecias; SILVA, Juliana Pereira da; OLIVA, Amaury Martins. (Coords.). *Caderno de investigações científicas*. v. 3. Brasília: ENDC; DPDC-Senacon. p. 169.

MENDES, João Múcio Amado; LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Sustainable production and consumption in Brazil: an approach towards economic and legal instruments from national solid waste policy*. In: International Solid Waste Association World Congress, 2013, Vienna. Vienna: ISWA, 2013.

ROGERS, Dale S.; TIBBEN-LEMBKE, Ronald S. *Going backwards: reverse logistics trends and practices*. Reno: Reverse Logistics Executive Council, 1998. p. 2. Disponível em: <www.rlec.org/reverse.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2014

²² LEMOS, 2012, p. 237.

