

AS INOVAÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A RESPONSABILIDADE CIVIL PÓS-CONSUMO

*Raquel Maria da Costa Silveira**
*Rachel Medeiros Germano***

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de uma tutela jurídica ambiental no Brasil está sendo cada dia mais ampliada. Nesse contexto, uma das preocupações do constituinte de 1988 foi a conservação do meio natural, para tanto destinando um capítulo à matéria (Capítulo IV, artigo 225 e parágrafos). A preocupação com o meio ambiente também está exposta em diplomas infraconstitucionais.

Seguindo a linha da proteção ambiental, em 2 de agosto de 2010, foi promulgada a Lei 12.305, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

A importância desse diploma legal reside, justamente, no fato de não existir lei anterior que trate do assunto. Além disso, essa lei traz um leque de novos conceitos que merecem ser estudados e conhecidos para que possam ganhar efetividade, já que estão sujeitos ao disposto na Política Nacional de Resíduos Sólidos, conforme dispõe artigo 1º, § 1º, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis direta ou indiretamente pela geração de resíduos.

Contextualizando-se o tema, é preciso lembrar que toneladas de lixo são geradas diariamente. A geração de resíduos é algo universal, independe de classe social, ainda que existam estudos que diferenciem o tipo de resíduo gerado por cada classe.

A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008 – desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – destacou ainda uma triste realidade: em 2008, 50,8% do lixo produzido no Brasil era destinado a lixões.

A legislação está estreitamente ligada com diplomas legais tais como: Lei 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), Lei 11.445/2007 (diretrizes nacionais do saneamento básico); Lei 9.966/2000 (prevenção, controle e fiscalização da poluição por óleos e substâncias perigosas); Lei 9.974/2000 (sobre a pesquisa e experimentação, embalagem e rotulagem, transporte e armazenamento, comercialização e utilização, importação e exportação, classificação e controle, disposição final de resíduos) e Lei 9.795/1999 (Política Nacional de Educação Ambiental).

O presente artigo discorre sobre a responsabilidade civil compartilhada (tratada no artigo 25 da Lei 12.305), objetivando alertar para a necessidade de

* Estudante de Direito na Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte. Estudante do curso de Gestão de Políticas Públicas na UFRN. Estagiária do Ministério Público do RN.

** Promotora de Justiça no Rio Grande do Norte. Coordenadora do Centro de Apoio Operacional às Promotorias do Meio Ambiente.

uma política densa e eficaz de gestão dos resíduos sólidos, na qual a sociedade esteja inserida plenamente, de modo a concretizar a responsabilidade compartilhada. Além disso, de forma prática, o artigo defende a aplicação análoga da inversão do ônus da prova à Ação Civil Pública Ambiental, como meio de diminuir as possibilidades de ocorrência de um dano sem responsabilização.

Para alcançar tal finalidade, a discussão tem início com o tema da responsabilidade compartilhada e instrumentos correlatos, evoluindo para a relação do consumo e o meio ambiente, finalizando com a responsabilidade civil na Política Nacional de Resíduos Sólidos, tendo-se como suporte, principalmente, a doutrina de Lemos (2011) e Capelli (2002).

2 RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA E INSTRUMENTOS RELACIONADOS

A responsabilidade compartilhada, tratada como princípio da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei 12.305/2010 –, torna-se evidente no artigo 25 da referida lei, ao explicitar que o poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da PNRS. Assim, a cada um dos agentes é atribuída alguma responsabilidade, cabendo ao setor empresarial (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes) cumprir as obrigações impostas pelos artigos 30 a 33 da PNRS; aos consumidores devolver os produtos e embalagens objeto do sistema de logística reversa (artigo 33, § 4º); e ao Poder Público, instituir a Política de Resíduos, instrumentalizando-a por meio dos respectivos planos, além das demais obrigações impostas em lei.

Tal responsabilidade abrange todo e qualquer produto, todavia a lei elencou alguns produtos específicos que devem ser objeto da Logística Reversa, conceituada no artigo 3º, XII, PNRS, como “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”.

A coleta seletiva está no âmbito de responsabilidades do titular do serviço público de limpeza urbana (artigo 36, II, PNRS). A segregação é de responsabilidade da sociedade em geral, determinando a lei que, em sendo implantada a coleta seletiva pelo Poder Público, os consumidores ficam obrigados a disponibilizar, adequadamente, os resíduos reutilizáveis e recicláveis para a coleta, bem como acondicionar de forma diferenciada os resíduos gerados (artigo 35, I, II, PNRS).

Ao que se percebe, a lei analisada impõe que os resíduos sólidos sejam percebidos como questão comum. Deixa-se de lado o pensamento que pendia para a responsabilidade única do Poder Público para a necessidade de que a sociedade como um todo se sinta encarregada de agir para sua gestão.

Segundo Juras e Araújo (2011, p. 26): “A Lei 12.305/2010 sozinha não transformará, como num passe de mágica, a grave situação atual em modelo ideal de gestão de resíduos sólidos. No entanto, é o primeiro passo indutor desse modelo”.

A responsabilidade compartilhada na gestão dos resíduos e sua relação com o consumismo incutido na sociedade atual. Será objeto de discussão a seguir.

3 O CONSUMO E O MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal brasileira foi escrita de forma a trazer em seu texto normas programáticas que traçam metas a serem alcançadas pelo Estado no exercício da função Pública. Em seu artigo 5º, são explicitados mais do que Direito e Garantias Fundamentais, traz valores que devem ser seguidos pelo Ordenamento em geral.

O inciso XXXII do citado artigo traz a previsão de regulamentação das relações de consumo, visando à proteção do consumidor como objetivo principal. Tal regulamentação foi feita pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90.

No Código de Defesa do Consumidor, afirma-se ser um dos objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo a melhoria da qualidade de vida do consumidor, sendo que, para tal, o consumo não pode se dar de maneira desenfreada e sem qualquer consciência acerca do ato.

Essa afirmação tem razão de ser devido a um dos reflexos negativos trazidos pelo consumo desmedido: geração de Resíduos Sólidos de forma incontrolável e incapacidade do Poder Público em gerir o material de forma sustentável.

Ultimamente, vem ocorrendo um aumento do pensamento preventivo, embora afirme-se que não seja algo tão novo. Segundo Lemos:

Pensadores clássicos como Platão e Aristóteles já apresentavam uma preocupação em relação ao comportamento humano e ao consumo. Como aponta Mark Sagoff, Platão ensinava que a humanidade deveria limitar ou eliminar totalmente seus apetites e desejos. Já Aristóteles afirmou que o consumo seria o reverso da nobreza, razão pela qual o homem deveria cultivar a virtude da moderação, consumindo somente o necessário para sua vida e ação política. (LEMOS, 2011, p. 25).

Tal pensamento esboçado pelos pensadores antigos não durou muito tempo. Embora até a idade Média as trocas fossem limitadas e o consumo fosse mais restrito àquilo que se produzia, o advento da Revolução Industrial transformou o pensamento em busca de um amplo mercado consumidor, que pudesse puramente consumir. A produção, a partir de então, deixou de preocupar-se em possibilitar a sobrevivência do indivíduo para buscar o sucesso de vendas.

De forma direta, pode-se dizer que é, praticamente, impossível tornar eficaz os instrumentos trazidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos,

baseados na responsabilidade compartilhada, se não há um convencimento da própria sociedade no sentido de frear o consumo excessivo. Tal excesso, deve-se lembrar, não é responsável apenas pela geração de resíduos como também pela destruição dos recursos naturais para fins de produção e atendimento dos anseios do mercado consumidor.

Conforme exposto o consumo e o meio ambiente estão intrinsecamente relacionados. A Política Nacional de Meio ambiente (Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981), trouxe no texto de seu artigo 14, § 1º, a responsabilização civil objetiva dos causadores de danos ambientais decorrentes de poluição.

O texto legal explicita a preocupação com a preservação ambiental e de responsabilização em caso de dano, intenção do legislador, exposta claramente no artigo 225 da Constituição Federal.

A inovação da Lei 12.305 foi justamente a responsabilização compartilhada, presente em seu artigo 3º, inciso XVII, abarcando os fabricantes, distribuidores, importadores, comerciantes, consumidores e o Poder Público pela destinação adequada do resíduo sólido. Assim preleciona o artigo 30 da legislação em análise:

Art. 30 – É instituída a 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 nesta Seção.

Diante da responsabilidade compartilhada, claramente, imposta pela lei, cabe entender como seria possível a responsabilização da sociedade diante da questão exposta.

4 RESPONSABILIDADE CIVIL NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

É essencial a presença de três elementos, de forma geral, para fins de configurar-se a responsabilidade civil: dano, conduta e nexo causal, podendo ser responsabilidade civil objetiva (em que não se considera a culpa do causador) ou subjetiva (em que é investigada a imprudência e negligência da ação, bem como se o causador agiu de maneira voluntária). No caso analisado, parece que a Lei 12.305 buscou uma responsabilização que fosse além da procura de um culpado para a reparação do dano, tentando-se adotar a integral proteção ao meio ambiente e buscar meios bem mais eficazes de reparação, pois, nesse caso, a responsabilização é de todos aqueles incluídos no ciclo de vida do produto.

No que tange ao Direito Ambiental, trata-se de lesão a interesse difuso, que atinge uma grande quantidade de indivíduos indeterminados. Tal fato está ligado, diretamente, ao que se chama aspecto transfronteiriço do impacto ambiental, que

se relaciona- à noção de que as consequências de um impacto gerado ao meio ambiente nunca ocorrem apenas em nível local.

Trata-se de dano no sentido jurídico, em desrespeito ao direito ao meio ambiente equilibrado contemplado no artigo 225, CF.

O contexto de consumo desregrado em que se encontra a sociedade atual torna necessária atuação do Poder Público, no sentido de tornar real a conscientização da população a respeito dos efeitos de suas práticas.

Além disso, cabe também ao Poder Judiciário, juntamente com o Ministério Público, a busca pela prevalência de atuações preventivas com relação ao meio ambiente.

No tocante aos resíduos, cabe citar, por exemplo, o fato de haver interesse de agir por parte do Ministério Público no ajuizamento de ação com o fim de buscar a destinação final adequada dos resíduos sólidos, todavia tão importante quanto o ajuizamento de ações é a necessidade de agir, juntamente, com o Poder Público em ações de educação e conscientização da sociedade como um todo.

O sistema de gestão dos Resíduos Sólidos opera em forma de cadeia e, em virtude disso, a paralisação de qualquer dos participantes da engrenagem gera problemas diversos, inclusive, desordens ambientais. Ocorrendo qualquer sinal de desordem é indispensável acionar o Poder Judiciário e cobrar do órgão público competente para que uma simples questão não se transforme em uma bola de neve.

Utilizar a prevenção como base para a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, principalmente, no que tange à matéria ambiental, é buscar o equilíbrio de forma mais eficiente, sem que, para alcançá-lo sejam necessárias ações judiciais mais desgastantes e que só possam se revelar úteis após a geração de um dano ambiental.

Dando-se seguimento à análise da responsabilização civil, a conduta humana pode se dar de maneira comissiva, por meio de atuações ilícitas que, no caso ambiental, deterioreem o meio, ou de forma omissiva, pela inobservância das normas e dos cuidados com a preservação e conservação. A forma clássica de tratar o nexo causal talvez não permita a responsabilização diante de um dano causado após a utilização da mercadoria, já que, geralmente, o objeto já se encontra desligado de quem o utilizou e posto na natureza de forma inadequada sem que exista uma forma clara de identificação do responsável.

Patrícia Lemos (2011) traz em sua obra algumas ponderações acerca do nexo causal e suas teorias, a fim de tornar possível a responsabilização do consumidor diante do contexto imposto pela PNRS. A discussão se dá doutrinariamente, mas é importante que seja feita, ao tratar do Direito Ambiental, já que é nessa área que estão os principais motivos para que seja travada.

De acordo com Lemos:

Isso porque, no mais das vezes, os danos ambientais, além de decorrerem de múltiplas causas, em atuação concorrente de inúmeros atores, podem se manifestar somente depois do transcurso de um longo período de tempo. Em muitos casos, aliás, a manifestação do dano se apresenta em locais distantes daqueles em que estão instaladas as atividades geradoras, caracterizando, em algumas ocasiões, os chamados danos transfronteiriços. (LEMOS, 2011, p. 182).

A primeira teoria é a chamada Teoria da Equivalência dos Antecedentes, segundo a qual a aferição a respeito da ocorrência de um dano deve ser feita levando-se em consideração se o fato ocorreria ou não se o agente não tivesse tal atitude.

Como pode se perceber, essa teoria levaria a um caso em que não seria possível indicar um responsável, já que, na área ambiental, muitos danos ocorrem pela soma de diversas ações anteriores. O dano ambiental não ocorrerá simplesmente por causa da destinação inadequada dos resíduos provenientes de uma família, e sim pela soma de atos gerados pela falta de conscientização em torno da necessidade de diminuição do consumo para a implantação de uma gestão preventiva de Resíduos Sólidos.

Outra teoria, a qual faz referência a autora, é a da Causalidade Adequada, que tem em sua natureza um caráter probabilístico, já que em danos causados por negligência do agente, se for mais provável que o dano tenha sido causado por tal negligência, considera-se que de fato foi o causador. Tal teoria, embora seja criticada, leva em conta a prevenção, já que, na maioria das vezes, requer a indagação em torno de quais atitudes poderia o agente ter realizado para evitar tal dano, contudo, da mesma maneira, a aferição torna-se difícil em razão da natureza do dano aqui discutido.

A terceira teoria abordada chama-se Teoria dos Danos Diretos e Imediatos, adotada pelo Código Civil e segundo a qual o agente só responderia pelos danos que fossem consequências necessárias de seu ato. A crítica esboçada aqui é com relação à dificuldade, no caso da responsabilidade civil pós-consumo e geração de resíduos sólidos, de encontrar uma causa única para a qual o dano possa ser atribuído.

Por fim, há que ser citada ainda a Teoria do Escopo da Norma Jurídica Violada, discutida pela doutrina alemã, em caminho oposto à adoção da Teoria da Causalidade Adequada pelo Tribunal Supremo daquele país. A teoria propõe uma análise de mérito em que se objetiva entender o porquê de tal norma considerar ilícita a conduta perpetrada pelo agente.

A autora citada afirma ser essa última a teoria mais apropriada para o tratamento das questões ambientais, contudo deve-se ressaltar que diante da complexidade da teorização do assunto, opções mais práticas devem ser postas à solução do caso, como por exemplo, a proposição feita por Sílvia Cappelli, em

Atuação extrajudicial do Ministério Público (2002), no sentido de instituir um modelo que considere a inversão do ônus da prova, conforme já ocorre no Direito do Consumidor, pois transferiria ao acusado a necessidade de demonstrar que não incorreu para o dano, favorecendo a coletividade como um todo e facilitando a imputação da conduta a determinado agente, diminuindo, assim, as chances de um dano sem agente.

Conforme Capelli (2002):¹

As circunstâncias autorizadoras da inversão ope judicis do ônus da prova na ação consumerista são exatamente as mesmas que ocorrem na ação ambiental, ou seja, as vítimas do dano ambiental, no mais das vezes, são econômica e culturalmente inferiores àquele que gera o dano, bem assim, a verossimilhança das alegações vem demonstrada, à saciedade, nos autos do inquérito civil. (CAPELLI, 2002).

No mesmo sentido podem ser citadas as seguintes decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. CABIMENTO. Não há omissão no julgado que reconhece ser a responsabilidade do autor do dano ambiental objetiva (art. 14 da Lei n. 6.938/81), não excluindo a possibilidade do réu da ação civil pública, indicar provas a serem produzidas, como no caso em que foi determinada a realização de prova pericial. Possibilidade de inversão do ônus da prova. Interpretação conjugada das normas dos arts. 6, VII, do CDC, e 21 da Lei n. 7.347/85. Embargos rejeitados. (Embargos de Declaração nº 70038619789, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 29/09/2010). (Tribunal de Justiça do RS. Embargos de Declaração nº 70038619789. Vigésima Primeira Câmara Cível. Relator: Marco Aurélio Heinz. Comarca de Farroupilha).

Ementa: Inversão do ônus da Prova e Atribuição dos Custos da Perícia ao Demandado. Admissibilidade nas demandas que envolvam a proteção ao meio ambiente. Ministério Público e demais colegitimados ao ajuizamento de ações civis públicas estão em franca desvantagem perante os demandados. (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Embargos de Declaração nº 700002338473, 4ª Câmara Cível, Rel. Des. Wellington Pacheco Barros).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem uma vasta legislação ambiental, o que reflete o que se poderia chamar de *erro de percepção*: a economia brasileira depende, em grande parte, dos recursos naturais existentes, mas nem por isso a sociedade valoriza o meio ambiente e tem a consciência de sua importância, sendo necessário que se criem

¹ Trecho extraído de texto disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id27.htm>>. Acesso em: 10 set. 2011.

leis para tanto. O consumo, no Brasil, não é pautado nos bens necessários à sobrevivência, e sim, na necessidade de adquirir bens que geram satisfação e *status* perante a sociedade.

Aliada a tal contexto, a situação torna-se ainda mais alarmante diante dos costumes da população com relação ao descarte dos produtos após o uso e da péssima gestão dos resíduos sólidos, que, geralmente, caracteriza a atuação do Poder Público nessa área.

Os danos causados ao meio ambiente em razão do cenário apresentado são preocupantes e, muitas vezes, por ocorrerem após o descarte, não é possível a identificação do responsável.

Assim, o assunto tratado é bastante complexo se paramos para pensar nas inúmeras possibilidades existentes. Conforme exposto, em Lemos (2011), encontra-se interessante discussão acerca da possibilidade da responsabilidade na seara ambiental e, mais especificamente, dos danos causados ao meio ambiente em razão do consumismo desmedido, contudo, em vista da responsabilidade compartilhada, pode-se, por exemplo, ocorrer a situação em que o dano causado por determinado resíduo ocorreu mesmo que tenham sido tomadas todas as providências por parte do produtor. Isso se dá porque muitos são os agentes envolvidos no sistema, e muitos são os responsáveis. Em algumas situações, seria muito difícil encontrar um causador a quem responsabilizar. Assim, como proceder diante da dificuldade de se encontrar o responsável pelo dano?

Um dos modos de atenuar as consequências da situação apresentada nesse questionamento é aumentar o apego à participação, informação e conscientização. Por mais que pareça uma alternativa bastante discutida, constitui-se de grande importância como forma de alcance às massas, também responsáveis pela geração de resíduos, mas que, muitas vezes, não têm noção da importância de sua atuação ou da nocividade, por exemplo, da criação de um lixão ou de uma ligação clandestina.

Traçar metas para os próprios produtores e cobrar sua efetivação é primordial para que busquem o bem-estar da sociedade aliado ao crescimento da produção. Cada um deve saber qual o seu papel e cumpri-lo à risca, prevenindo a ocorrência de danos, fazendo com que sejam os menores possíveis.

Por fim ressalta-se que o pensamento principal deve estar pautado na mudança do padrão atual de consumo, buscando-se a responsabilização civil pós-consumo.

REFERÊNCIAS

CAPPELLI, Sílvia. *Atuação Extrajudicial do Ministério Público*. Artigo publicado na Revista do Ministério Público n. 46 de jan./mar. de 2002, p. 230-260. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id27.htm>>. Acesso em: 10 set. 2011.

FERREIRA, L. C. *Cidades, sustentabilidade e risco*. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente. Curitiba: Editora da UFPR, n. 9, p. 23-31, 2004.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. *Novo Curso de Direito Civil*. v. IV: Contratos. Tomo 1: Teoria Geral. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LEMO, Patrícia Faga Iglesias. *Resíduos Sólidos e Responsabilidade Civil Pós-Consumo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Impacto Ambiental*. Aspectos da Legislação brasileira. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.