



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A RESPONSABILIZAÇÃO PÓS-CONSUMO: O PAPEL DO CONSUMIDOR NA
RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS
SÓLIDOS

Giselle Rita Martins Ferreira

Rio de Janeiro
2019

GISELLE RITA MARTINS FERREIRA

A RESPONSABILIZAÇÃO PÓS-CONSUMO: O PAPEL DO CONSUMIDOR NA
RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS
SÓLIDOS

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2019

A RESPONSABILIZAÇÃO PÓS-CONSUMO: O PAPEL DO CONSUMIDOR NA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Giselle Rita Martins Ferreira
Graduada pela Faculdade Nacional de
Direito da Universidade Federal do
Rio de Janeiro.

Resumo – A Lei nº 12.305/2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, visando à redução dos impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental, estabelecendo o conceito de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. O presente artigo busca analisar o compartilhamento da responsabilidade entre fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, e consumidores e poder público na destinação final de resíduos sólidos. Cinge-se o debate no papel do consumidor nessa cadeia de responsabilidade. Analisar-se-á a sua posição frente a fornecedores de produtos e serviços na responsabilidade pós-consumo, com fundamento na proteção constitucional que lhe é conferida na Carta Magna (art. 5º, XXXII, CRFB).

Palavras-chave – Direito Ambiental. Resíduos Sólidos. Responsabilidade compartilhada.

Sumário – Introdução. 1. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e o conceito de responsabilidade compartilhada. 2. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: fundamentos constitucionais e princípios norteadores. 3. O papel do consumidor no compartilhamento da responsabilidade. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico aborda o conceito de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, introduzido pela Lei nº 12.305/2010, que estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos. O objeto deste estudo é analisar o papel do consumidor, integrante dessa cadeia de responsabilidade, frente à responsabilidade de produtores e fornecedores de bens ou serviços.

Para tanto, abordam-se as posições doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do tema de modo a conseguir discutir como é apresentado o papel do consumidor como integrante dessa cadeia de responsabilidade compartilhada.

Inicia-se o primeiro capítulo do trabalho apresentando um breve histórico dos antecedentes normativos da Lei nº 12.305/2010 no ordenamento jurídico brasileiro. Depois serão apresentados os seus objetivos e princípios norteadores. E, por fim, será analisado o conceito de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, abordando as atribuições conferidas a cada um dos integrantes da cadeia de responsabilidade.

No segundo capítulo, pretende-se analisar os princípios norteadores da Política

Nacional de Resíduos Sólidos, sobretudo, seus fundamentos constitucionais, buscando-se confrontá-los com outros preceitos fundamentais previstos na Carta Magna.

No terceiro capítulo, pretende-se analisar o papel do consumidor na Lei nº 12.305/2010, como integrante da cadeia de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, considerando que é identificado, no Código de Defesa do Consumidor, como destinatário final de produtos e serviços. Busca-se verificar o patamar em que repousa a sua responsabilidade, ao compará-la à de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, sem olvidar da proteção que lhe é conferida na Constituição da República.

A pesquisa é desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, por meio de uma abordagem necessariamente qualitativa.

1. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E O CONCEITO DE RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA

O desenvolvimento tecnológico e científico, principalmente a partir do pós-guerra, orientou-se na busca de novas matérias-primas, visando ao incremento da produção, redução de custos e aumento nos lucros. A fim de manter uma demanda crescente compatível com a produção em escala, criou-se a cultura da obsolescência programada: a produção de mercadorias previamente elaboradas com a redução artificial de sua durabilidade, a fim de que sejam rapidamente descartadas, provocando no consumidor a necessidade de aquisição de novos produtos¹.

De fato, esse modelo econômico, em que tudo se torna obsoleto rapidamente, gera diversas externalidades negativas na sociedade. Dentre elas, no campo do direito contratual, verifica-se o fenômeno do superendividamento, em virtude da concessão irresponsável de crédito; na Psicologia, a desordem de acumulação compulsiva, tipo de transtorno obsessivo-compulsivo, também relacionado ao consumo excessivo.

Daí a relevância do tema apresentado neste trabalho, uma vez que, dentre todas as externalidades negativas provocadas pela sociedade do hiperconsumo, a que, com certeza, inspira maiores preocupações é aquela que afeta a saúde humana e a qualidade de vida. De fato, o descarte indevido de elevada quantidade de resíduos em vazadouros provoca o assoreamento e a poluição dos rios, corpos d'água e lençóis freáticos, como também a poluição do solo e subsolo, aumentando, cada vez mais, a agressão ao meio ambiente.

¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 410.

Nesse contexto, associado ao elevado crescimento da população mundial e a um desordenado processo de urbanização, a destinação do lixo² constitui um dos maiores problemas da sociedade atual. Diante dessa premente necessidade, a Lei nº 12.305/2010³ veio estabelecer a Política Nacional de Resíduos Sólidos, visando, não só à redução da geração de resíduos, como também à sua destinação ambientalmente adequada.

Importante, neste momento do trabalho, apresentar alguns antecedentes da Lei nº 12.305/2010, a fim de demonstrar a evolução histórica da regulamentação normativa sobre o tema.

Conforme apresentado por Tatiana Barreto Serra⁴, deve-se destacar, inicialmente, a Assembleia Geral da ONU, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente em 1992, que fez constar expressamente da Agenda 21, no seu capítulo 21, parágrafo 12: “que o manejo ambientalmente saudável dos resíduos se encontrava entre as questões mais importantes para a manutenção da qualidade do meio ambiente da Terra e, principalmente, para alcançar um desenvolvimento sustentável e ambientalmente saudável em todos os países.”

No âmbito da nossa legislação interna, o primeiro registro de uma normatização voltada para a gestão eficiente de resíduos sólidos encontra-se na Portaria Minter nº 53, de 1979, que previu o controle de resíduos sólidos, antes, não só da Constituição Federal de 1988, mas até mesmo da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

A Lei nº 9.974/2000, dispondo sobre agrotóxicos, disciplinou, dentre outros procedimentos, o destino final de resíduos e embalagens, configurando assim previsão, antecedente à PNRS, sobre responsabilidade pós-consumo do setor produtivo, sobretudo no que diz respeito à implementação de uma política de logística reversa.

No âmbito dos atos normativos editados pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente, destaca-se, inicialmente, a Resolução CONAMA nº 257/1999, que estabeleceu os procedimentos de reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final ambientalmente adequados de pilhas e baterias. Revogada pela Resolução nº 401/2008, que exigiu dos estabelecimentos que comercializavam esses produtos, bem como da rede de assistência técnica autorizada pelos seus fabricantes e importadores, a implantação da coleta seletiva e

² Com relação à terminologia adotada neste trabalho, o termo genérico lixo, eivado de conteúdo negativo, será aqui substituído por resíduos e rejeitos, conforme definições utilizadas na Lei nº 12.305/2010.

³ BRASIL. *Lei nº 12.305*. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm> Acesso em: 22 mai. 2019.

⁴ SERRA, Tatiana Barreto. *Política de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 44.

do sistema de logística reversa, antevendo o que seria futuramente disciplinado pela Lei nº 12.305/2010 (art. 33)⁵.

Quanto aos pneumáticos, a Resolução CONAMA nº 258/1999 já obrigava fabricantes e importadores a coletar e dar destinação final ambientalmente adequada aos pneus inservíveis. Posteriormente modificada por outras resoluções, foi finalmente revogada pela Resolução nº 416/2009, que previu normas sobre a prevenção à degradação ambiental, impondo aos distribuidores, revendedores, destinadores, consumidores finais de pneus e poder público, em articulação com os fabricantes e importadores, o dever de implementar procedimentos para coleta dos pneus inservíveis existentes no território nacional.

Veio, então, em 2010, a Lei nº 12.305⁶ implementar a Política Nacional de Resíduos Sólidos⁷, visando à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos, mediante metas e ações adotadas pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares (art. 4º)⁸.

Dentre seus objetivos, elencados no artigo 7º⁹, destacam-se a proteção da saúde pública e da qualidade de vida; a não-geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos; e a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos¹⁰.

Quanto aos princípios norteadores da política em tela, previstos no art. 6º¹¹, devem ser ressaltados os seguintes: i) o desenvolvimento sustentável; ii) a visão sistêmica; iii) a ecoeficiência; iv) o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania¹²; v) a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais

⁵ BRASIL, op. cit., nota 3.

⁶ Ibidem.

⁷ Tatiana Barreto Serra, analisando o esforço histórico para a elaboração da Política Nacional de Resíduos Sólidos, consigna que “A demora na aprovação da norma, advertem Suely Mara Guimarães de Araújo e Ilidia da Ascensão Garrido Martins Juras (ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. *Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos: Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento)*, cit., p. 33-35), deveu-se não apenas à quantidade e à complexidade de assuntos debatidos – vide a extensa lista de projetos de lei apensados – mas também por envolver temas polêmicos, dentre os quais se destacam: a responsabilidade pós-consumo do setor produtivo, a possibilidade ou não de importações de resíduos e a incineração”. SERRA, op. cit., p. 53.

⁸ BRASIL, op. cit., nota 3.

⁹ Ibidem.

¹⁰ A Lei nº 12.305/2010 define rejeitos, em seu artigo 3º, inciso XV¹⁰, 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.

¹¹ Ibidem.

¹² Segundo Tatiana Barreto Serra, “Com efeito, a lei rebate a visão negativa do resíduo sólido, atribuindo-lhe uma conotação de bem de valor não só econômico, mas também social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. Os catadores, da mesma forma, têm a sua condição social e de trabalho reconhecidas como imprescindíveis à implementação da política de resíduos sólidos”. SERRA, op. cit., p. 107.

segmentos da sociedade; vi) e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

A responsabilidade compartilhada, conforme definição apresentada no inciso XVII do artigo 3º¹³ da Lei nº 12.305/2010, consiste no 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.

No parágrafo único do artigo 30¹⁴, observam-se os principais objetivos da responsabilidade compartilhada, destacando-se dentre eles: i) promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas; ii) reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais; iii) e incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade.

Mais à frente, no seu artigo 31¹⁵, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos apresenta as atribuições direcionadas aos empresários (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes), destacando-se dentre elas: i) o 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) o recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso pelo consumidor, independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, na forma do art. 33¹⁶ da Lei nº 12.305/2010, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa¹⁷, a saber: agrotóxicos (seus resíduos e embalagens), pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes (seus resíduos e embalagens), lâmpadas fluorescentes (de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista), e de produtos eletrônicos e seus componentes.

¹³ BRASIL, op. cit., nota 3.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem. Art. 3º, 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.”

O artigo 35¹⁸ traz as atribuições dos consumidores na responsabilidade compartilhada, determinando que, sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e na aplicação do sistema de logística reversa, os consumidores são obrigados a acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados, e disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.

Por último, quanto às atribuições do titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, caberá, nos termos do art. 36¹⁹, dentre outras: i) estabelecer sistema de coleta seletiva, ii) 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, iii) e dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

2. A RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA PELO CICLO DE VIDA DOS PRODUTOS: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E PRINCÍPIOS NORTEADORES

Importante identificar no conceito de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, dentre suas finalidades genéricas, o objetivo da proteção da saúde pública e da qualidade ambiental (art. 3º, XVII), que também é mencionado no art. 7º, I²⁰, como o primeiro dos objetivos da Lei nº 12.305/2010.

Com efeito, a Política Nacional de Resíduos Sólidos tem fundamento constitucional no art. 225 da Carta Magna²¹, que dispõe que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Nesse sentido, pode-se extrair do referido comando constitucional a concepção fundamental de que a pessoa humana está no centro da tutela do

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 22 mai. 2019.

meio ambiente, reconhecendo-a como destinatária do Direito Ambiental²².

Da mesma forma, está a pessoa humana no centro dos interesses da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que, ao fixar suas diretrizes, visa a minimizar a geração de resíduos, como também seu índice de periculosidade: em um primeiro momento, com foco no meio ambiente; e, indiretamente, assegurando a saúde e o bem-estar do ser humano.

Assim, a Lei nº 12.305/2010 tem fundamento constitucional não só no art. 225²³ da Constituição da República, como também no seu art. 6º²⁴, e, sobretudo, no art. 1º, III²⁵, reconhecendo no princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, o valor fonte que norteia a interpretação de todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Como destinatários da Lei nº 12.305/2010, temos, segundo o §1º do art. 1º²⁶, as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento desses resíduos. Daí se extrai o conceito de responsabilidade compartilhada, atribuindo a cada destinatário da norma uma obrigação/um dever, enquanto integrante da cadeia do ciclo de vida dos produtos, nos termos do art. 3º, XVII²⁷.

Nesse passo, identificamos os princípios da prevenção e da precaução, princípios específicos que informam o Direito Ambiental. Prevenir o dano representa a meta fundamental na tutela do meio ambiente, considerando que, uma vez ocorrido, restabelecer a situação ao *status quo ante* é, na maioria das vezes, impossível.

Cumprindo, ainda, destacar que, na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (ECO/92), dentre os 27 princípios nela consignados, temos o de nº 15²⁸, *in verbis*:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser

²² Na lição de José Afonso da Silva, “A ‘Declaração de Estocolmo’ abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um ‘direito fundamental’ entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de ‘direitos a serem realizados’ e ‘direitos a não serem perturbados’. (...) O que é importante [...] é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente”. SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 69/70.

²³ BRASIL, op. cit., nota 22.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ BRASIL, op. cit., nota 3.

²⁷ Ibidem.

²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: < <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92...>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

amplamente observado pelos Estados de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como uma razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Nessa perspectiva preventiva, caberá ao Poder Público a elaboração de planos de gestão integrada nas esferas nacional, estadual e municipal, nos quais deverá ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (art. 9º²⁹).

Quanto aos planos de gerenciamento de resíduos sólidos, verifica-se a responsabilidade que é atribuída aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos termos do art. 31 da Lei nº 12.305/2010³⁰, com destaque para o sistema de logística reversa.

Com relação à importância conferida à logística reversa, cabe aqui destacar o julgamento da ADPF 101 DF³¹, realizado em junho de 2009. O tema nela debatido consistia na legitimidade constitucional da norma proibitiva de importação de pneus usados ou remoldados, sob alegação de que decisões judiciais que vinham permitindo a importação desse tipo de produto estariam violando os preceitos fundamentais da saúde e do meio ambiente.

A Portaria DECEX nº 8/2000, editada pelo então Departamento de Comércio Exterior, que já havia sido reconhecida como constitucional pelo STF, confirmou as regras previstas nas Resoluções CONAMA nº 23/96 e 258/1999: a primeira atendendo orientação disciplinada na Convenção de Basileia³², vedou a entrada no Brasil de resíduos classificados como perigosos; a segunda determinava que fabricantes e importadoras de pneumáticos ficassem obrigadas a coletar e dar destinação final ambientalmente adequada aos pneus inservíveis, ou seja, implementar sistema de logística reversa nos mesmos moldes do que depois viria a ser disciplinado no art. 33 da Lei nº 12.305/2010.

A União Europeia formulou consulta ao Brasil, sob alegação de que essa medida política afrontaria os princípios de livre comércio e isonomia entre os países membros da

²⁹ BRASIL. op. cit., nota 3.

³⁰ Ibidem.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 101 DF*. Relator: Ministra Carmen Lúcia. Disponível em: < www.stf.jus.br/portal/processo/...numero=101&classe=ADPF&origem=AP>. Acesso em: 22 mai. 2019.

³² A Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, foi concluída em Basileia, Suíça, em 22 de março de 1989. Ela define os resíduos considerados perigosos e aqueles passíveis de controle e reconhece, ainda, o direito soberano de qualquer país definir requisitos para a entrada e destinação, em seu território, de outros resíduos considerados ou definidos como perigosos em sua legislação nacional. IBAMA. *Importação/exportação e trânsito de resíduos – Convenção de Basileia*. Disponível em: < www.ibama.gov.br/residuos/importacao-exportacao/convencao-de-basileia-exportacao-e...>. Acesso em: 22 mai. 2019.

Organização Mundial do Comércio (OMC). Contudo, conforme ressaltado no voto da Ministra Carmen Lúcia³³, a União Europeia, em uma de suas diretivas, previa desde 1999 que seus Estados proibissem, em seus respectivos territórios, que aterros pudessem receber pneus inteiros, e, desde 2006, mesmo os fragmentados, uma vez inequívoca a sua condição de resíduo perigoso.

Contrários ao pedido formulado na ADPF, empresários da indústria de remoldagem alegaram que os pneus usados importados eram de melhor qualidade, tendo em vista as péssimas condições das estradas brasileiras, além de serem importados por preços ínfimos.

Por fim, o que definiu o julgamento foi o fato de ter ficado demonstrado que, em razão dos elementos que compõem os pneus, todas as possibilidades até então conhecidas de reciclagem, como o aproveitamento de sua carcaça para a elaboração de manta asfáltica, ou a sua utilização como combustível alternativo na indústria cimenteira, geravam a liberação, em altas concentrações, de substâncias tóxicas e cancerígenas. Nesse sentido, foi reconhecida a constitucionalidade da vedação à importação de carcaças de pneus, como também da obrigatoriedade de implementação de sistema de logística reversa, devendo a indústria de remoldagem absorver o passivo ambiental gerado dentro do país.

Seguindo na análise da Lei nº 12.305/2010, destaca-se também no art. 32³⁴ a preocupação com as embalagens dos produtos, que devem ser fabricadas com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem, a fim de serem submetidas ao sistema de logística reversa, demonstrando que a PNRS visa à gestão e ao gerenciamento não apenas de uma das etapas, mas de toda a cadeia do ciclo de vida dos produtos: desde a produção até a disposição final de rejeitos.

Identifica-se, aqui, outro princípio fundamental que informa o Direito Ambiental: o princípio do poluidor-pagador (art. 6º, II³⁵), cujo alcance será determinado pelo viés preventivo ou repressivo que vier a ser adotado. No primeiro, busca-se evitar a ocorrência de danos ambientais; no segundo, constatado o dano, o resultado danoso será atribuído objetivamente à empresa, sob o regime jurídico da responsabilidade civil objetiva, buscando-se a reparação.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos inova ao introduzir na legislação ambiental novos princípios. No art. 6º, inciso II³⁶, segunda parte, identificamos o princípio do protetor-

³³ BRASIL, op. cit., nota 31.

³⁴ BRASI, op. cit., nota 3.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem.

recebedor. Em uma lógica inversa ao do poluidor-pagador, o protetor-recebedor é aquele que protege um bem natural em benefício da comunidade, contribuindo para a preservação/conservação do meio ambiente, destacando-se, na lei em tela, a importância das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda. E, nessa mesma perspectiva, também inova a PNRS ao estabelecer, como um dos seus princípios norteadores, 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 (art. 6º, VIII³⁷).

Nesse ponto de nossa abordagem, é importante esclarecer que a responsabilidade atribuída aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes estabelecida na Lei nº 12.305/2010 não visa a inviabilizar a atividade econômica, mas sim a encontrar um ponto de equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação ambiental. Essa convergência entre as políticas de desenvolvimento econômico e social e as de proteção ambiental configura o princípio do desenvolvimento sustentável, outro princípio informador do Direito Ambiental.

Quanto às atribuições que cabe ao poder público, destaca-se, primeiramente, no art. 36³⁸, a implementação de políticas públicas de incentivo financeiro e fiscal para empresas e particulares que participem dos projetos de adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços.

Na condição de titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, o destaque fica para o plano municipal de gestão integrada, na implementação de sistema de coleta seletiva. Nesse ponto, vamos identificar mais um princípio fundamental do Direito Ambiental: o princípio da participação/cooperação (art; 6º, VI³⁹). A participação também tem fundamento constitucional no art. 225⁴⁰ da Carta Magna, que consagrou, na defesa do meio ambiente, a atuação do Estado e da sociedade civil na sua proteção e preservação.

Do princípio da cooperação, extrai-se do texto da Lei nº 12.305/2010, o princípio do direito da sociedade à informação e ao controle social (art. 6º, X⁴¹). Do conceito previsto no art. 3º, VI⁴², o controle social consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação,

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ BRASIL, op. cit., nota 22.

⁴¹ BRASIL, op. cit., nota 3.

⁴² Ibidem.

implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos. Direito de participação social que envolve não só o direito à informação (princípio da informação ambiental), como também o direito à educação ambiental.

Ainda nessa perspectiva da cooperação, em que cooperar, nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado⁴³, é agir conjuntamente e não separadamente ou de forma antagonica, verificam-se, no art. 35⁴⁴ da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, as atribuições que são conferidas ao consumidor, determinando o referido dispositivo que, no sistema de coleta seletiva estabelecido no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, os consumidores são obrigados a: I – acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados; II – disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.

3. O PAPEL DO CONSUMIDOR NO COMPARTILHAMENTO DA RESPONSABILIDADE

O Código de Defesa do Consumidor, com seu fundamento constitucional no art. 5º, XXXII⁴⁵, da Constituição da República, veio dar efetividade à proteção e defesa do consumidor, uma vez reconhecida a sua hipossuficiência em face de fornecedores de produtos e serviços.

De fato, a Constituição de 1988 elevou à categoria de direitos fundamentais a defesa do consumidor, conferindo-lhe inclusive o *status* de princípio estruturador e conformador da ordem econômica, figurando no rol do art. 170⁴⁶ de nossa Carta Política.

O art. 2º, da Lei nº 8.078 de 1990⁴⁷, apresenta o conceito de consumidor como toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final, ressaltando, em seu parágrafo único, que se equipara a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo. E em seu art. 1º destaca que as normas ali estabelecidas são de ordem pública e interesse social.

O Direito do Consumidor representa um dos direitos de Terceira Dimensão, aqueles

⁴³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 669.

⁴⁴ BRASIL, op. cit., nota 3.

⁴⁵ BRASIL, op. cit., nota 22.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm>. Acesso em: 22 mai. 2019.

que, na Teoria das Gerações de Karel Vasak⁴⁸, fundamentam-se no ideal da fraternidade (solidariedade). Esses direitos fundamentais são marcados pelas profundas alterações que passam a ocorrer na sociedade em virtude de mudanças na comunidade internacional após a Segunda Guerra Mundial (sociedade de massa, crescente desenvolvimento tecnológico e científico, alterações nas relações econômico-sociais), sendo exemplos o direito à autodeterminação dos povos, à saudável qualidade de vida e ao meio ambiente equilibrado.

Os direitos de Terceira Dimensão têm como nota característica a transindividualidade: transcendem a esfera de interesses individuais, configurando a categoria de direitos coletivos *lato sensu*. Serão de natureza difusa quando tutelarem valores que envolvem um número indeterminado de pessoas, unidas pelas mesmas circunstâncias de fato; de natureza coletiva *stricto sensu*, quando tutelarem interesses pertencentes a grupos ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base.

Há, ainda, os direitos individuais homogêneos, que, a despeito da determinabilidade dos seus titulares e da conseqüente divisibilidade do seu objeto, quando visualizados em conjunto, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar verdadeiros interesses da comunidade. Quanto a esses direitos individuais e homogêneos, a melhor classificação repousa na expressão de sua metaindividualidade: a transindividualidade, sob o ponto de vista técnico, não estaria presente nesses casos. De qualquer forma, os direitos difusos, os coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos pertencem à categoria dos direitos metaindividuais – direitos coletivos *lato sensu*⁴⁹.

Nesses termos, foram definidos, nos incisos do parágrafo único do art. 81⁵⁰, do Código de Defesa do Consumidor, os direitos metaindividuais, inaugurando, no nosso ordenamento jurídico, um microsistema de tutela coletiva, reunindo os instrumentos já existentes, identificando seus legitimados e ampliando o alcance de sua atuação (arts. 82 a 90⁵¹). Com efeito, verifica-se, com o advento do CDC, o acréscimo do inciso IV no art. 1º da Lei nº 7.347/1985⁵² (Lei da Ação Civil Pública), que fora vetado quando do projeto original sob a alegação de que não havia no ordenamento jurídico pátrio definição legal para interesses e direitos difusos e coletivos.

⁴⁸ VASAK apud BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 33 ed. atual. Rio de Janeiro.: Malheiros, 2017, p. 583-585.

⁴⁹ FIORILLO, op. cit., p. 50-56.

⁵⁰ BRASIL, op. cit., nota 47.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² BRASIL. *Lei nº 7.347/1985*. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm >. Acesso em: 22 mai. 2019.

Ora, sob o mesmo manto de proteção constitucional, encontra-se o direito ao meio ambiente equilibrado no art. 225⁵³ da Constituição da República. Da mesma forma, a defesa do meio ambiente figura no rol do art. 170⁵⁴, como princípio estruturador e conformador da ordem econômica, logo após aquele que menciona, como princípio de igual estatura, a defesa do consumidor.

Logo, diante desses dois direitos fundamentais - defesa do consumidor e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - em que se reconhece que, longe de colidirem, eles se interrelacionam, cumpre identificar o papel do consumidor na cadeia de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Verifica-se que a Lei nº 12.305/2010⁵⁵, ao implementar a Política Nacional de Resíduos Sólidos, identificou com precisão as atribuições de cada um dos integrantes da cadeia de responsabilidade compartilhada.

Como já fora discriminado no capítulo anterior, cabem ao poder público, titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, na realização de seu plano de gestão integrada, as atribuições previstas no art. 36⁵⁶.

No que diz respeito aos empresários (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes), cujas atribuições também foram discriminadas no capítulo anterior, é importante ressaltar que o art. 33⁵⁷ da Lei nº 12.305/2010 impõe uma responsabilidade que independe da prestação do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, cabendo integralmente aos empresários a estruturação e implementação de sistemas de logística reversa, mediante retorno, após o uso pelo consumidor, dos produtos naquele dispositivo elencados.

Quanto à responsabilidade dos consumidores, deve-se ressaltar que ela somente surge, nos termos do art. 35⁵⁸ da Lei nº 12.305/2010, quando for estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou na aplicação do sistema de logística reversa, na forma do art. 33⁵⁹.

Cabe, nesse passo, mencionar o trabalho monográfico de Hiroshi Togashi⁶⁰, apresentado na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, em 2006, intitulado

⁵³ BRASIL, op. cit., nota 22.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ BRASIL, op. cit., nota 3.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ TOGASHI, Hiroshi. *Reciclagem: função social do bem móvel*. Rio de Janeiro: EMERJ, 2006. p. 150-151.

“Reciclagem: função social do bem móvel”. No capítulo da responsabilidade dos consumidores, ao tratar do conceito de logística reversa, o autor entende que o consumidor:

[...] passa a ter um papel essencial na preservação ambiental, porquanto é ele quem deve fornecer o produto ao fabricante ou produtor, para que esses possam cuidar da destinação final ambientalmente adequada. Dessa sorte, cria-se aquilo que poderia ser denominado de teoria do fornecedor por equiparação. (...) A teoria do fornecedor por equiparação se fundamenta na ampla interpretação que deve ser empregada ao princípio do poluidor pagador. Nesse caso, poluidor não são apenas fabricantes e produtores. O próprio consumidor também deve ser considerado poluidor quando não efetuar o correto descarte de produtos nocivos ao meio ambiente.

A teoria do fornecedor por equiparação, com a devida vênia, não parece representar a vontade do legislador na Política Nacional de Resíduos Sólidos. O compartilhamento da responsabilidade, como nela apresentado, não pode levar à interpretação equivocada de que todos os integrantes da cadeia do ciclo de vida dos produtos estão posicionados no mesmo patamar de responsabilização.

Ao apresentar o conceito de responsabilidade compartilhada, a Lei nº 12.305/2010 atribui a cada integrante a sua responsabilidade, discriminando em detalhes a atuação de cada um desses atores sociais. No *caput* do art. 35⁶¹, observa-se que a responsabilidade do consumidor está atrelada à atuação do Poder Público e dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, ao destacar que “Sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos e na aplicação do art. 33⁶²(...)”.

Nessa linha de entendimento, o seguinte precedente do STF⁶³:

[...] “*Impera consignar que tal providência não mitiga ou elimina, por exemplo, a responsabilidade compartilhada (artigo 3º, XVII, Lei Federal nº 12.305/2010) legalmente atribuída aos demais setores (fabricantes, importadores, distribuidores, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos), envolvidos no ciclo de vida dos produtos que contenham embalagens. E, por razões lógicas, tal providência somente poderia recair sobre o setor comercial, o qual está em contato direto com os consumidores nas vendas efetuadas a varejo, a quem caberá decidir se deseja ou não levar a embalagem eventualmente a ser descartada*”. (...) A obrigação legal é de que os pontos de comércio devem dispor de urna para coleta de resíduos em pelo menos um dos caixas, de modo que não impõe ônus financeiro em demasia aos comerciantes.

Portanto, é necessário que se entenda que, embora a Política Nacional de Resíduos Sólidos tenha como um dos seus princípios informadores a solidariedade/cooperação, não se

⁶¹ BRASIL, op. cit., nota 3.

⁶² Ibidem.

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 937.488 - SP*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 29/09/2017. Disponível em: < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/recurso-extraordinario-re-937.488-sp>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

deve confundir o conceito de responsabilidade compartilhada com o conceito técnico de responsabilidade civil solidária. A solidariedade, nos termos do art. 265 do Código Civil⁶⁴, não se presume: resulta da lei ou da vontade das partes. O compartilhamento da responsabilidade implica conferir, de maneira individualizada, a cada integrante da cadeia do ciclo de vida dos produtos uma determinada atribuição. De modo que, individualizadas todas as responsabilidades, elas se interrelacionam durante todo o ciclo de vida dos produtos⁶⁵.

Na precisa lição de Paulo Affonso Leme Machado⁶⁶:

[...] Não se pode esquecer, portanto, que a responsabilidade, antes de ser encadeada, é “individualizada” (art. 3º, XVII e art. 30, caput, ambos da Lei 12.305/2010). (...) o que pressupõe a mobilização e a integração de todos para desempenharem, cada qual, o papel, as funções, os deveres e as atribuições, que lhes competem, sem se substituírem mutuamente e sem fazerem as vezes um do outro. (...) A concepção jurídica da responsabilidade compartilhada evita que os integrantes das etapas do ciclo de vida de um produto se enfrentem ou disputem na assunção ou na denegação de sua responsabilidade jurídica.

Com efeito, a teoria do fornecedor por equiparação imputaria ao consumidor, logo após o consumo, uma posição que não se coaduna com a proteção que lhe é prevista no Código de Defesa do Consumidor.

É verdade que a Lei nº 12.305/2010 inova ao chamar ao centro do debate a figura do consumidor, exigindo-lhe uma conduta compatível com a lógica do consumo responsável e do desenvolvimento sustentável⁶⁷. E nesse sentido pode o consumidor ser considerado também poluidor, quando não cumprir com as atribuições que lhe são previstas na lei.

Todavia, a responsabilidade do consumidor na Política Nacional de Resíduos Sólidos repousa no princípio da participação/cooperação, com fundamento, sobretudo, na educação ambiental, fundamental para que haja uma efetiva aplicação do princípio da responsabilidade compartilhada.

E a educação, direito social constitucionalmente previsto, é direito de todos e dever do Estado e da família, e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, nos termos do art. 205 da Carta Magna⁶⁸.

Cabe, assim, ao Poder Público, conforme previsto no art. 19, X⁶⁹, da Lei nº

⁶⁴ BRASIL. *Código Civil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 26 nov. 2019.

⁶⁵ Deve-se ressaltar, entretanto, que o compartilhamento da responsabilidade na Política Nacional de Resíduos Sólidos não afasta a solidariedade que se estabelece entre todos os fornecedores que atuam na cadeia de consumo, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.078/1990.

⁶⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 686.

⁶⁷ SERRA, op. cit., nota 4.

⁶⁸ BRASIL, op. cit., nota 22.

⁶⁹ BRASIL, op. cit., nota 3.

12.305/2010, implementar programas e ações de educação ambiental que promovam a conscientização voltada para não geração, redução, reutilização e reciclagem de resíduos sólidos.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa apresentou, como problemática essencial, a identificação do papel do consumidor no compartilhamento da responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, introduzida pela Lei nº 12.305/2010. O debate se faz necessário em face da possibilidade de uma leitura equivocada da lei em virtude da nomenclatura conferida a essa responsabilização – responsabilidade compartilhada.

A PNRS levou aproximadamente 20 anos para ser instituída em nosso país, em virtude da pressão de diversos setores, notadamente de grupos de grande poder econômico e político. Daí porque, na lei em comento, verifica-se um caráter abrangente e genérico ao atribuir a todos a responsabilidade pela destinação dos resíduos sólidos.

Daí exsurge outra problemática: se a responsabilidade é de todos, a quem caberia conduzir a mudança proposta pela Lei nº 12.305/2010?

Fruto das reflexões que se desenvolveram no decorrer da pesquisa, sobretudo com fundamento nos princípios gerais do Direito Ambiental e nos princípios específicos arrolados na PNRS, foi possível chegar à conclusão de que a Lei nº 12.305/2010 discrimina o papel de cada um dos atores sociais na destinação de resíduos sólidos, definindo suas atribuições e estabelecendo um rol de possíveis instrumentos econômicos a serem implementados para lhe conferir efetividade.

Como também foi possível chegar à conclusão de que as atribuições conferidas ao consumidor, como integrante da cadeia de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, se coaduna com a hipossuficiência que ostenta nas relações de consumo frente a fornecedores de produtos e serviços.

O principal argumento usado por esta pesquisa, para a solução da questão aqui debatida, sustentou-se na premissa de que, uma vez reconhecida a hipossuficiência do consumidor nas relações de consumo a reclamar especial proteção com fundamento constitucional (art. 5º, XXXII, CRFB; Lei nº 8.078/1990), essa proteção deve estender-se na relação pós-consumo, a reclamar, nos efeitos jurídicos que ela vier a produzir, a mesma proteção.

Nesse sentido, não se poderia extrair da norma em comento uma interpretação que

equiparasse a responsabilidade dos consumidores àquela atribuída a fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes.

Com efeito, a Lei nº 12.305/2010 representou um enorme avanço na legislação ambiental brasileira, cabendo, agora, ao poder público conduzir a mudança por ela proposta, sobretudo, implementando projetos de educação ambiental, a fomentar a conscientização da população na destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/>. Acesso em: 11 mar. 2019.

_____. *Código de Defesa do Consumidor*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8.078.htm>. Acesso em: 11 mar. 2019.

_____. *Lei nº 7.347*, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7.347.htm>. Acesso em: 11 mar. 2019.

_____. *Lei nº 12.305*, de 02 de agosto de 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L12305.htm>. Acesso em: 11 mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *RE 937.488 - SP*. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 29/09/2017. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/recurso-extraordinario-re-937.488-sp>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 101 DF*. Relator: Min. Carmen Lúcia. Disponível em: <<https://stf.jus.br/portal/processo/...numero=101&classe=ADPF&origem=AP>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 33 ed. atual. Rio de Janeiro: Malheiros, 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2017.

SERRA, Tatiana Barreto. *Política de Resíduos Sólidos*. São Paulo: Verbatim, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.