

# DIREITO AMBIENTAL

## RESPONSABILIDADE PÓS-CONSUMO

**Daniela Oliveira**

Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais na UNISINOS  
Aluna do Curso Anual da Escola Superior do Ministério Público/RS

---

O presente estudo versa sobre as questões relacionadas à responsabilidade ambiental pela destinação final de resíduos sólidos por parte dos produtores, fabricantes e importadores.

O estudo decorre de uma preocupação com o meio ambiente em que vivemos, relacionada à consciência de que os recursos naturais são limitados e o desenvolvimento econômico, acelerado e desmedido, está diretamente ligado à degradação ambiental.

### **1. Meio Ambiente, desenvolvimento e consumo**

A expressão meio ambiente hoje é largamente utilizada, tanto pela sociedade brasileira, como pela legislação.

Para o doutrinador José Afonso da Silva<sup>1</sup>:

“O ambiente representa um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive. Daí por que a expressão meio ambiente se manifesta mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra ambiente. Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos. O conceito de meio

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da Silva. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 2.

ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.”

O conceito de meio ambiente engloba valores, compreendendo, assim, as diversas formas de manifestações do meio ambiente, através do solo, da água, do ar, da fauna, da flora, do patrimônio cultural, histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.

Afonso da Silva<sup>2</sup> ressalta:

“O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais.”

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, no seu art. 3º, delimita o conceito de meio ambiente ao campo jurídico, não se preocupando com as eventuais controvérsias científicas. A conceituação legal é ampla, não limitando a relação do ambiente ao homem, mas sim a todas as formas de vida, dando ao Direito Ambiental brasileiro um campo de aplicação extenso.

Segundo o doutrinador Paulo Afonso Leme Machado<sup>3</sup>, *“a definição é ampla, pois vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege”*.

Paulo de Bessa Antunes<sup>4</sup> critica o conceito estabelecido na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente:

“O conceito estabelecido na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA merece crítica pois, como se pode perceber, o seu conteúdo não está voltado para um aspecto fundamental

---

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme Machado. *Direito Ambiental Brasileiro*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros. 2001.p.92.

<sup>4</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 56.

do problema ambiental que é, exatamente, o aspecto humano. A definição legal considera o meio ambiente do ponto de vista puramente biológico e não do ponto de vista social que, no caso, é fundamental.”

Já a Constituição Federal de 1988 traz a seguinte conceituação de meio ambiente, ao afirmar no caput do art. 225:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Conforme ensina Edis Milaré<sup>5</sup>, a Constituição acentua o caráter patrimonial do meio ambiente e parte de uma conceituação fisiográfica ao fundamentá-lo sobre o equilíbrio ecológico e a sadia qualidade de vida.

A Carta Magna revela um avanço legal, pois amplia e qualifica o conceito vida, quando incorpora a idéia de *sadia qualidade* de vida, assegurando, ainda, um meio ambiente *ecologicamente equilibrado*. Já a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente não faz referência à garantia do equilíbrio ambiental, mas se preocupa em evitar os aspectos da degradação ambiental.

Sobre o conceito constitucional, assim se expressou Bessa Antunes<sup>6</sup>:

“A Constituição Federal modificou inteiramente a compreensão que se deve ter do assunto, pois inseriu, de forma bastante incisiva, o conteúdo humano e social no interior do conceito. Diante da norma Constitucional, é possível interpretar-se que o constituinte pretendeu assegurar a todos o direito de que as condições que permitem, abrigam e regem a vida não sejam alteradas desfavoravelmente, pois estas são essenciais. A preocupação com este conjunto de relações foi tão grande que se estabeleceu uma obrigação comunitária e administrativa de defender o meio ambiente.”

<sup>5</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 66.

<sup>6</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. Cit, p. 57.

O legislador constitucional considerou o meio ambiente como macrobem, isto é, utilizou uma visão globalizada e integrada para conceituá-lo. Não legitimou exclusivamente o Poder Público para a tutela jurisdicional civil do meio ambiente, logo por se tratar de um macrobem e possuir interesse difuso<sup>7</sup>.

Assim, elevou o bem ambiental como disciplina autônoma e a título jurídico autônomo. Nessa mesma linha de raciocínio, Morato Leite<sup>8</sup> refere:

“Assim, não resta dúvida de que o bem ambiental de interesse público deve ser separado da definição de bens públicos e privados do Código Civil brasileiro. Outrossim, a concepção da lei civil é destoante do estipulado na Constituição da República Federativa do Brasil, que trata o meio ambiente como bem da coletividade e não como res nullius.”

Cabe ressaltar que a visão de bem ambiental, de interesse público, faz-se no sentido de qualificá-lo como macrobem ambiental, não obstante existir o microbem. Sendo considerados microbens ambientais os elementos que o compõem (florestas, propriedade de valor paisagístico, lagos, rios, entre outros), desta forma o meio ambiente pode ter o regime variado de sua propriedade, ou seja, pública e privada, no que concerne ao bem dominial. Assim, ensina o doutrinador Bessa Antunes<sup>9</sup>:

“A Constituição federal estabeleceu que, mesmo no domínio privado, podem ser fixadas obrigações para que os proprietários assegurem a fruição, por todos, dos aspectos ambientais de bens de sua propriedade. A fruição, contudo, é mediata, e não imediata. O proprietário de uma floresta permanece proprietário da mesma, pode estabelecer interdições quanto à penetração e permanência de estranhos no interior de sua propriedade. Entretanto, está obrigado a não degradar as características ecológicas que, estas

<sup>7</sup> Art.81, parágrafo único, I, do Código de Defesa do Consumidor – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

<sup>8</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Op. Cit, p. 53.

<sup>9</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Op.Cit, p. 57.

sim, são de uso comum, tais como a beleza cênica, a produção de oxigênio, o equilíbrio térmico gerado pela floresta, o refúgio de animais silvestres etc.”

Bessa Antunes<sup>10</sup> completa o raciocínio:

“Um aspecto que julgamos da maior importância é o fato de que, após a entrada em vigência da Carta de 1988, não se pode mais pensar em tutela ambiental restrita a um único bem. Assim é porque o bem jurídico ambiente é complexo. O meio ambiente é uma totalidade e só assim pode ser compreendido e estudado.”

A legislação gaúcha<sup>11</sup>, através do Código Estadual do Meio Ambiente, conceituou meio ambiente da seguinte forma :

“Art. 14. Para os fins previstos nesta Lei entende-se por:  
XXX- meio ambiente: o conjunto de condições, elementos, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social e cultural que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

Assim, o meio ambiente constitui a integração do conjunto de elementos naturais<sup>12</sup>, artificiais<sup>13</sup> e culturais<sup>14</sup> que possibilite o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas, segundo a corrente dominante na doutrina brasileira.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual 11.520, de 03 de agosto de 2000, instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>12</sup> Meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam. (SILVA, 1998, p. 3).

<sup>13</sup> Meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto). (SILVA, 1998, p. 3).

<sup>14</sup> Meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou. (SILVA, 1998, p. 3).

O meio ambiente é um direito fundamental do homem, considerado de terceira geração, necessitando, para a sua consecução, da participação e responsabilidade partilhada do Estado e da coletividade na sua preservação, recuperação e revitalização.

O direito ao meio ambiente é intergeracional, intercomunitário, incluindo a adoção de uma política de solidariedade, a qual deve ser uma preocupação do Poder Público, da coletividade e, conseqüentemente, da área jurídica, pois este forma a “ambiência” na qual atua, desenvolve e expande a vida humana.

### **1.1. Desenvolvimento Sustentável**

Atualmente, um dos problemas que assombram a humanidade é a degradação do meio ambiente, pondo em risco o destino da vida humana na Terra.

A sociedade, nas últimas décadas, vem se conscientizando dessa problemática, questionando, assim, o crescimento econômico, buscando alternativas como o desenvolvimento sustentável, ou seja, um crescimento que possibilite a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida.

Para Guido Fernando Silva Soares<sup>15</sup>: “o desenvolvimento sustentável nada mais significa do que inserir nos processos decisórios de ordem política e econômica, como condição necessária, as considerações de ordem ambiental.”

A idéia central do princípio ao desenvolvimento sustentável é permitir a implantação desta forma de desenvolvimento. Por mais que existam milhares de diretrizes no sentido de implementá-lo, o importante é que a idéia central seja absorvida pela sociedade, de modo a não ser apenas teoria, mas efetiva utilidade prática.

Sinala Milaré<sup>16</sup> que:

“O princípio aqui preconizado infere-se da necessidade de um duplo ordenamento – e, por conseguinte, de um duplo direito – com profundas raízes no Direito Natural e no Direito Positivo: o

<sup>15</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 81.

<sup>16</sup> MILARÉ, Edis. Op. Cit., pp. 121-122.

direito do ser humano de desenvolver-se e realizar as suas potencialidades, quer individual quer socialmente, e o direito de assegurar aos seus pósteros as mesmas condições favoráveis. Neste princípio, talvez mais do que em outros, surge tão evidente a reciprocidade entre direito e dever, porquanto o desenvolver e usufruir de um Planeta plenamente habitável não é apenas direito, é dever precípua das pessoas e da sociedade. Direito e dever como contrapartidas inquestionáveis.”

Assim, o direito e o dever estão de tal forma imbricados um no outro que, mais do que termos relativos, são termos recíprocos, mutuamente condicionantes. Daí, a legitimidade, a força e a oportunidade desse princípio como referência basilar do Direito Ambiental.

### **1.1.1. Desenvolvimento sustentável e as Conferências Mundiais da ONU**

A conscientização mundial sobre a problemática ambiental surgiu na década de 70 e foi marcada pela reunião da comunidade mundial em 1972, na cidade de Estocolmo, na Suécia. Na ocasião, foi realizada a primeira Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, de 5 a 16.06.1972, adotando-se a Declaração sobre Meio Ambiente Humano, podendo ser considerada um documento com a mesma relevância para o Direito Internacional e para a Diplomacia dos Estados que a Declaração Universal dos Direitos do Homem (adotada na Assembléia Geral da ONU em 10.12.1945).

Guido Fernando Silva Soares<sup>17</sup> ensina:

“Desde a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, emergiu e fortalece-se por toda a comunidade internacional uma enraizada consciência de que as questões relativas à proteção da ecologia dizem respeito não só aos elementos componentes do meio, tomados isoladamente ou em conjunto, mas como particular ênfase na atuação e na finalidade de proteção ao próprio homem.”

<sup>17</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. Op. Cit., p. 70.

José Afonso da Silva<sup>18</sup> salienta o apelo feito pela *Declaração do Meio Ambiente*:

“Proclama a necessidade da cooperação internacional com vistas a mobilizar recursos que ajudem os países em desenvolvimento a cumprir a parcela que lhes cabe dentro de sua alçada, pois que há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio ambiente que por seu alcance regional ou mundial ou, ainda, por repercutirem em âmbito internacional comum requerem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de medidas pelas organizações internacionais em proveito de todos. Daí por que o apelo aos governos e aos povos para que reúnam seus esforços para preservar e melhorar o meio ambiente em benefício do homem e de sua posteridade.”

*Na década de 80, foi realizado o Relatório “Nosso Futuro Comum” da Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento da ONU (1987), que afirma: “mesmo no sentido mais estreito do termo, o desenvolvimento sustentado pressupõe uma preocupação de equidade social entre as gerações, preocupação que deve estar presente, logicamente, numa mesma geração”.*

O desenvolvimento sustentável exige da sociedade que suas necessidades sejam satisfeitas pelo aumento da produtividade e pela criação de oportunidades políticas, econômicas e sociais iguais para todos. Ele não deve pôr em risco a atmosfera, a água, o solo e os ecossistemas fundamentais à vida na Terra.

Desenvolvimento sustentável significa crescimento sem prejuízo, minimizando qualquer tipo de degradação que o meio ambiente possa vir a sofrer.

Vinte anos após a *Declaração de Estocolmo*, foi firmada a *Declaração do Rio de Janeiro (1992)*<sup>19</sup>, realizada de 3 a 14 de junho de 1992, na

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso. Op. Cit., p. 37.

<sup>19</sup> A “Declaração do Rio de Janeiro/92” tem sua origem inequivocamente na “Declaração de Estocolmo/72”, que conseguiu incentivar e impregnar as legislações da maioria dos países, inclusive a do Brasil. Esta Conferência internacional realizada em nosso país, conhecida como ECO/92, deu margem à elaboração de um documento assinado por vários países, conhecido como Agenda 21, que significa: aquilo que deve ser feito no Século XXI.

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a chamada “Conferência da Terra”, na qual em seus vinte e seis princípios fundamentais de proteção ambiental há pelo menos onze vezes a utilização do termo “desenvolvimento sustentado”.

José Afonso da Silva<sup>20</sup>, retratando a importância da Declaração do Rio, abordando os princípios que influíram na elaboração do Capítulo do Meio Ambiente da Constituição brasileira de 1988, sinala que a Declaração:

“Parte do reconhecimento da natureza interdependente e integral da Terra, nosso lar, e do princípio de que os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável e têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza (Princípio 1). Põe-se, nesse primeiro princípio, a correlação de dois direitos fundamentais do homem: o direito ao desenvolvimento e o direito a uma vida saudável.”

A Declaração do Rio de Janeiro/92, especificamente, em seu princípio terceiro, dispõe que *“o direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio-ambiente das gerações presentes e futuras”*.

A Agenda 21<sup>21</sup>, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, é um programa de ação que deve ser implementado pelos governos, agências de desenvolvimento, organizações das Nações Unidas e grupos setoriais em cada área onde a atividade humana afeta o meio ambiente, buscando implantar modelos ambientalmente sustentáveis, envolvendo ampla participação popular em todas as esferas decisórias. Ou seja, sua criação e autuação deve ser norteadas por ampla discussão junto aos mais diversos segmentos da sociedade.

Trata-se de um documento consensual, para o qual contribuíram governos e instituições da sociedade civil de 179 países num processo preparatório que durou dois anos e culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em 1992.

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso. Op. Cit., p. 41.

<sup>21</sup> Informação extraída do site do Ministério do Meio Ambiente <[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)>, no dia 04.02.2003.

É importante destacar que a Conferência do Rio, em contraste com a Conferência de Estocolmo de 1972, orientou-se para o desenvolvimento, e que a Agenda 21 não é uma Agenda Ambiental, e sim uma Agenda de Desenvolvimento Sustentável, onde, evidentemente, o meio ambiente é uma consideração de primeira ordem.

O enfoque da Agenda 21 não é restrito às questões ligadas à preservação e conservação do meio ambiente. A Agenda considera, dentre outras, questões estratégicas ligadas à geração de emprego e renda: à diminuição das disparidades regionais e interpessoais de renda; às mudanças nos padrões de produção e consumo; à construção de cidades sustentáveis; à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão.

### 1.1.2. O Desenvolvimento sustentável na Constituição de 1988

A Constituição Federal Brasileira de 1988, inspirada na Declaração de Estocolmo/72, dedicou um Capítulo ao meio ambiente, e em seu art. 225, abrangeu a noção de que o meio ambiente deve ser conservado em benefício das gerações atuais e futuras.

A Constituição de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a tratar da questão ambiental. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da *ordem social* (Capítulo VI do Título VIII). Mas a questão permeia todo o texto constitucional<sup>22</sup>.

Como, por exemplo, o art. 170, inciso VI<sup>23</sup>, da Constituição Federal, institui que a ordem econômica deve assegurar a todos uma existência digna, observando, dentre tantos princípios, o da defesa do meio ambiente.

<sup>22</sup> Conforme art.5º, LXXIII; art.20, II a XI e §1º; art.21, IX, XII, b e f, XV, XIX, XX, XXIII, a, b e c, e XXV; art.22, IV, X, XII, XVIII e XXVI; art.23, II, III, IV, VI, IX e XI; art. 24, I, VI, VII, VIII e XII; art.26, I, II e III; art.30, VIII e IX; art.43, §§2º, IV, e 3º; art.49, XIV; art.91, §1º, III; art. 129, III e §1º; art.170, III e VI; art. 174, §3º; art.176, §§1º e 4º; art. 177, I, V e §3º; art.182, §§1º a 4º, I, II e III; art.186, II; art. 187, §1º; art.200, VII e VIII; art. 216, I a V e §§ 1º a 5º; art. 220, §§3º, II e 4º, e art.231, §§1º e 3º da Constituição Federal de 1988.

<sup>23</sup> Art. 170 da Constituição Federal de 1988: "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI – defesa do meio ambiente."

O papel do Poder Público é indiscutível, no sentido de fiscalizar a atuação da atividade econômica, para que sejam respeitados os princípios do Direito (a dignidade humana e o desenvolvimento sustentável), sob pena de omissão do dever de zelar pela qualidade de vida dos cidadãos e do equilíbrio ecológico.

Segundo Milaré<sup>24</sup>:

“As Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam com a proteção do ambiente de forma específica e global. Nelas sequer uma vez foi empregada a expressão meio ambiente, a revelar total inadvertência ou, até, despreocupação com o próprio espaço em que vivemos.”

A Constituição assegura em seu texto a sadia qualidade de vida, questão que está diretamente ligada ao desenvolvimento sustentável.

A questão ambiental convoca cada pessoa a participar com sua parcela de responsabilidade na consecução de um ambiente que seja saudável e permita não apenas vida, mas a vida com qualidade, para as presentes e futuras gerações.

Por esta razão, a Constituição utiliza o termo “todos”, o qual traduz a co-responsabilidade de governo-povo-instituições de toda natureza, na conservação dos recursos naturais.

Afonso da Silva<sup>25</sup>, a respeito do desenvolvimento sustentável frente à Constituição Federal de 1988, assim se expressou:

“São dois valores aparentemente em conflito que a Constituição de 1988 alberga e quer que se realizem no interesse do bem estar e da boa qualidade de vida dos brasileiros. Antes dela, a Lei 6.938, de 31.08.1981 (arts.1º e4º), já havia enfrentado o tema, pondo, corretamente, como o principal objetivo a ser conseguido pela política nacional do meio ambiente, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. A conciliação

<sup>24</sup> MILARÉ, Edis. Op. Cit., p. 230.

<sup>25</sup> SILVA, José Afonso da Silva. Op. Cit., p. 7.

dos dois valores consiste, assim, nos termos deste dispositivo, na promoção do chamado desenvolvimento sustentável, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades do bem estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das futuras gerações. Requer, como requisito indispensável, um crescimento econômico que envolva equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da pobreza, de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atendimento da maioria da população. *Se o desenvolvimento não elimina a pobreza absoluta, não propicia um nível de vida que satisfaça às necessidades essenciais da população em geral, ele não pode ser qualificado de sustentável*” (grifos nossos).

O desenvolvimento pode e deve dar-se, desde que haja uma gestão racional dos recursos naturais, de modo a não comprometê-los, preservando a qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

Desta forma, é inconstitucional tudo o que puder seriamente ocasionar o esgotamento dos bens ambientais em prejuízo da atual e/ou das futuras gerações.

A Carta Magna reconhece a importância da questão ambiental para a sociedade como um todo, a preservação dos valores éticos e morais e garante a defesa do meio ambiente, como princípio constitucional que fundamenta a atividade econômica (art. 170, VI, da Constituição Federal de 1988).

### **1.1.3. Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais**

O princípio do acesso equitativo aos recursos naturais estabelece a razoabilidade da utilização desses recursos, permitindo-se a todos o direito ao acesso, devendo-se, por vezes, até negar o uso quando a utilização não seja razoável ou necessária, mesmo que os bens não estejam atualmente escassos.

Os bens que integram o meio ambiente, como a água, o ar e o solo, devem satisfazer as necessidades comuns de todos os seres humanos, visto que são *“bens de uso comum do povo”*<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Art.225 da Constituição Federal de 1988.

Silva<sup>27</sup> explica que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, portanto é um bem que não está na disponibilidade particular de ninguém, nem de pessoa privada nem de pessoa pública.

Desta forma, o Direito Ambiental deve estabelecer normas que regulem a utilização dos recursos naturais. Não basta a vontade de usar esses bens ou a possibilidade tecnológica de explorá-los. É preciso estabelecer a razoabilidade dessa utilização. Quando esta não for razoável, ou necessária, deve-se negar o uso, mesmo que os bens ainda não sejam escassos.

O ser humano não deve ser a única preocupação do desenvolvimento sustentável. A preocupação com a natureza deve também integrá-lo.

Afirma Leme Machado<sup>28</sup> que:

“Nem sempre o homem há de ocupar o centro da política ambiental, ainda que comumente ele busque um lugar prioritário. Haverá casos em que para se conservar a vida humana ou para colocar em prática a “harmonia com a natureza” será preciso conservar a vida dos animais e das plantas em áreas declaradas inacessíveis ao próprio homem. Parece paradoxal chegar-se a essa solução do impedimento do acesso humano, que, a final de contas, deve ser decidida pelo próprio homem.”

A equidade deve orientar a fruição ou uso da água, do ar, e do solo, proporcionando a garantia de acesso aos recursos naturais para todos os seres vivos.

Leme Machado<sup>29</sup> cita algumas formas de acesso aos recursos naturais:

“Dentre as formas de acesso aos bens ambientais destaquem-se pelo menos três: acesso visando ao consumo do bem (captação de água, caça, pesca), acesso causando poluição (acesso à água ou ao ar para lançamento de poluentes; acesso ao ar para emissão de sons) e acesso para a contemplação da paisagem.”

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso. Op. Cit., p. 31

<sup>28</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 44.

<sup>29</sup> Idem. p. 45.

O mesmo autor salienta que a necessidade do uso não implica exclusividade dos bens ambientais. Torna-se necessária a prova de suas necessidades atuais. Assim, conclui: *“os usuários só poderão usar os bens ambientais na proporção de suas necessidades presentes, e não futuras.”*

A equidade poderá, também, negar o acesso a usuários potenciais, sob o argumento de ser reservado o uso desses bens para o próprio uso atual. Nesses casos, a não-utilização atual seria equitativa se fosse demonstrado que ela estaria sendo feita para evitar o esgotamento dos recursos, com a guarda desses bens para as gerações futuras.

Salienta Machado<sup>30</sup> que:

“A equidade no acesso aos recursos ambientais deve ser enfocada não só com relação a localização espacial dos usuários atuais, como em relação aos usuários potenciais das gerações vindouras. Um posicionamento equânime não é fácil de ser encontrado, exigindo considerações de ordem ética, científica e econômica das gerações atuais e uma avaliação prospectiva das necessidades futuras, nem sempre possíveis de serem conhecidas e medidas no presente.”

Assim, a reserva dos bens ambientais, com a sua não utilização atual, passaria a ser equitativa se fosse demonstrado que ela estaria sendo feita para evitar o esgotamento dos recursos, com a guarda desses bens para as gerações futuras.

## **1.2. Produção e Consumo Sustentável**

Como visto, a questão ambiental é um dos temas mais relevantes da atualidade, já que a qualidade de vida e a própria vida estão diretamente associadas ao equilíbrio do meio ambiente.

O aceleramento nos últimos anos da globalização, processo de integração das economias e das sociedades dos diversos países, além do crescimento descontrolado da população, aumentou a produção e consumo de produtos industrializados, o que fez com que a exploração dos recursos naturais chegasse a índices alarmantes.

---

<sup>30</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 45.

Não há dúvida de que a questão ambiental é um caso de vida ou morte, não apenas de animais e plantas, mas do próprio homem e do Planeta que o abriga.

O aviso sobre a gravidade dessa questão já foi dado em 1972, na “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano”, promovida pela ONU, com a participação de 114 países. A Conferência foi resultado da percepção das nações ricas e industrializadas da degradação ambiental causada pelo seu processo de crescimento econômico e progressiva escassez de recursos naturais.

Posteriormente, em 1992, na “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, ficou estabelecido no oitavo Princípio da Declaração do Rio de Janeiro que *“para atingir o desenvolvimento sustentável e mais alta qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas”*.

Desde então, os padrões sustentáveis de produção e consumo têm sido tema constante nas reuniões atuais da Comissão das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.

Conforme Milaré<sup>31</sup>, para a implementação do princípio do desenvolvimento sustentável, os países ricos terão que reduzir o índice *per capita* de uso de recursos e geração de poluição a um décimo (como preconiza a reunião de Oslo de 1995), com isso, surgirão dificuldades econômicas, sociais e políticas nos países afetados pela medida. Todavia, esta redução é necessária para que os países ricos e as elites dos países pobres moderem seu consumo e reorientem sua produção.

Podemos afirmar que, quase todos os grandes problemas ambientais estão ligados, direta ou indiretamente, com a apropriação e uso de bens, produtos e serviços, suportes da nossa sociedade.

### **1.2.1. A ideologia do consumo**

O aumento da produção e da oferta de bens materiais, consequência natural da civilização industrial, favoreceu o surgimento de uma sociedade que faz a apologia do consumo.

---

<sup>31</sup> MILARÉ, Edis. Op. Cit., p. 49.

As economias industriais baseiam-se na utilização ampla de materiais e energia. O grau de desenvolvimento dos países é, em geral, medido pela quantidade de matérias-primas consumidas.

O egoísmo produzido pela cultura da sociedade atual faz com que as pessoas valorizem muito mais o êxito pessoal – manifestado principalmente na exibição de riqueza – do que a responsabilidade social e ambiental. O comportamento econômico, a partir de uma certa fase da história do capitalismo, separou-se da ética e dos valores humanos.

Neste sentido, o doutrinador Paulo de Bessa Antunes<sup>32</sup> analisa:

“O desenvolvimento econômico no Brasil sempre se fez de forma degradadora e poluidora, pois calcado na exportação de produtos primários, que eram extraídos sem qualquer preocupação com a sustentabilidade dos recursos, e, mesmo após o início da industrialização, não se teve qualquer cuidado com a preservação dos recursos ambientais. Atualmente, percebe-se a existência de vínculos bastante concretos entre a preservação ambiental e a atividade industrial. Esta mudança de concepção, contudo, não é linear e, sem dúvida, podemos encontrar diversas contradições e dificuldades na implementação de políticas industriais que leve em conta o fator ambiental e que, mais do que isto, estejam preocupadas em assegurar a sustentabilidade da utilização de recursos ambientais.”

A preocupação de como o homem tem lidado com a natureza surge quando é percebido que se está minando a qualidade, bem como a possibilidade de vida (existência humana) no planeta. O porquê da conservação da natureza está no homem e só dele pode sair, posto que é sobre atos, ligados à sua existência, que se questiona.

Aduz Milaré<sup>33</sup> que tudo decorre de um fenômeno correntio, segundo o qual os homens, para satisfação de suas necessidades, que são *ilimitadas*, disputam os bens da natureza, por definição *limitados*. É este fenômeno, tão simples quanto importante, que está na raiz de grande parte dos conflitos que se estabelecem no seio da comunidade.

<sup>32</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. Cit., p. 16

<sup>33</sup> MILARÉ, Edis. Op. Cit., p. 39.

E, nesta mesma linha de raciocínio o doutrinador Milaré<sup>34</sup> questiona:

“Uma pergunta naturalmente desperta: *até que ponto o consumidor-poluidor tem responsabilidade sobre o efeito negativo dos equipamentos que usa ou dos bens que consome?* Não seria isto imputável, antes, aos processos tecnológicos de produção? Por ora, parece evidente que sim; porém, o uso inadequado ou desnecessário e o abuso por parte do consumidor não podem ser relevados. Da mesma forma, sua participação pessoal no coro das exigências ambientais (reclamações, boicotes e outras formas) decorre do exercício da sua cidadania ambiental e é empenhativa para esse consumidor” (grifos nossos).

Respondendo ao questionamento, com base nos princípios do acesso equitativo aos recursos naturais e do poluidor pagador, próximo tema a ser abordado no presente trabalho, o consumidor deve ser responsabilizado pelo consumo exacerbado dos bens. Da mesma forma que o produtor ou o importador de produtos que causam degradação ambiental devem ser responsáveis pela poluição que os produtos por eles comercializados produzem ao meio ambiente.

Derani<sup>35</sup> afirma que a produção é social e o consumo, embora individualizado, tem uma implicação social. Daí pode-se afirmar que as relações econômicas só podem ser compreendidas de modo completo quando se identificar os efeitos sociais de relações privadas de consumo.

Locatelli<sup>36</sup> enfatiza que tanto os produtores quanto os consumidores são responsáveis pela degradação ao meio ambiente

“Em regra, o que se constata é que a ganância, a avareza e a busca incessante do lucro fácil em detrimento da natureza, da ética e dos direitos do consumidor, praticado pelos empresários, contribuem decisivamente para a devastação ambiental e o consumo desenfreado. Por certo, em algumas oportunidades os consumidores é que são os responsáveis. No entanto, existe uma certeza inafastável: o consumo precisa ser controlado e o meio ambiente protegido e preservado.”

<sup>34</sup> Idem. p. 53.

<sup>35</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 144.

<sup>36</sup> LOCATELLI, Paulo Antonio. *Consumo Sustentável*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, 2000, n.19, p. 297, jul. 2000.

Com isso, o produtor ou importador, beneficiário da venda e/ou consumo de bens, deve investir para não poluir e ser responsabilizado pela degradação do meio ambiente derivada da utilização de seus produtos, caso ela ocorra, para que, a partir disso, se desenvolva uma consciência ecológica na criação de produtos ecologicamente corretos.

### 1.3. Princípio do Poluidor Pagador

O Princípio do Poluidor-Pagador<sup>37</sup> pode ser considerado um dos principais princípios do Direito Ambiental, estando consagrado em legislação nacional e internacional.

O Princípio do Poluidor-Pagador foi introduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, mediante a adoção, em 26.05.1972, da Recomendação C (72) 128 do Conselho Diretor, que trata de princípios dos aspectos econômicos das políticas ambientais.

Posteriormente, com a Conferência das Nações Unidas, em 1992, no Rio de Janeiro, foi aprovada a Declaração do Meio Ambiente e Desenvolvimento, constando previsão expressa sobre o Princípio do Poluidor-Pagador, no seu Artigo 16, conforme segue:

“Princípio 16. Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio arcar com os custos decorrentes da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.”

O consagrado doutrinador Antônio Herman Benjamin<sup>38</sup> considera o Princípio do Poluidor-Pagador um norteador do Direito Ambiental:

<sup>37</sup> Alguns doutrinadores vêm utilizando a denominação princípio do usuário-pagador ou predador-pagador (Edis Milaré, Antônio Herman Benjamin, entre outros). Internacionalmente é chamado *Pollution Prevention Pays* (inglês); *Verursacherprinzip* (alemão); *principe polluer –payer* (francês); princípio *quien contamina paga ou contaminador pagador* (espanhol).

<sup>38</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. *Dano Ambiental, Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 227.

“Todo Direito Ambiental, queiramos ou não gira em torno do princípio do poluidor pagador, já que é este que orienta – ou deve orientar – sua vocação redistributiva, ou seja, sua função de enfrentamento das deficiências do sistema de preços.

Por trás do princípio do poluidor pagador está a pergunta: quem paga pelos danos ambientais? O Estado – e, a partir dele, todos os contribuintes – ou o próprio poluidor?”

Para enfrentar a ocorrência de dano ambiental, por vezes, uma decorrência natural da atividade econômica, foi desenvolvido o Princípio do Poluidor Pagador, que visa ao ressarcimento por parte do beneficiário, podendo este ser o próprio causador ou o adquirente do produto, cuja produção causou dano ao ambiente. Desta forma, o adquirente já paga com valor acrescido do custo ambiental.

O Princípio do Poluidor Pagador visa à internalização dos custos externos de deterioração ambiental. Este princípio está voltado ao chamado “sujeito econômico”, ou seja, o produtor, o importador, o consumidor, entre outros, que possam vir a causar um dano ambiental, tentando impor-lhes os custos da prevenção e da diminuição do dano.

A idéia central é de que os custos ambientais devem ser internalizados pelos sujeitos econômicos, através da livre negociação do mercado, ou pela intervenção do Estado na regulamentação da atividade econômica.

Os custos de que tratamos não objetivam originariamente a reparação e o ressarcimento monetário, que por vezes não repara o dano causado ao meio ambiente, muitas vezes até irrecuperável.

Benjamin<sup>39</sup> conceitua o Princípio do Poluidor Pagador:

“O princípio do poluidor pagador é aquele que impõe ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção, reparação e repressão da poluição. Ou seja, estabelece que o causador da poluição e da degradação dos recursos naturais deve ser o responsável principal pelas conseqüências de sua ação (ou omissão).”

O Princípio do Poluidor Pagador tem o objetivo de imputar ao poluidor os custos sociais da poluição por ele causada, desta forma,

---

<sup>39</sup> Idem. p. 228.

prevenindo, ressarcindo e reprimindo os danos ocasionados ao meio ambiente.

Ressalta Morato Leite<sup>40</sup> que, para tanto, todos os custos estão envolvidos:

“(...) os custos relativos, principalmente, à implementação de medidas que objetivam evitar os danos, medidas de prevenção ou mitigação da possibilidade de danos, que devem ser suportadas primeiro pelo poluidor, em momento antecipado, prévio à possibilidade de ocorrência de qualquer dano ao meio ambiente, mediante procedimento econômico de largo uso na economia do ambiente, que consiste na internalização de todas as externalidades nos custos de produção da atividade pretensamente poluidora.”

Com muita propriedade, ensina Derani<sup>41</sup> como se deve dar a internalização dos custos:

“Durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas externalidades negativas. São chamadas externalidades por que, embora resultante da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão “privatização de lucros e socialização de perdas”, quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionando à sociedade, impondo-se sua internalização.”

Com a internalização dos custos, o causador da poluição arcará com os custos para a diminuição, neutralização e até eliminação do dano causado pela sua atividade produtiva, podendo, dependendo das condições do mercado, repassar estes custos para o preço final do produto.

Derani<sup>42</sup> assinala que a aplicação do Princípio do Poluidor Pagador poderia causar uma paralisação no mercado:

---

<sup>40</sup> LEITE, José Rubens Morato; Ayala, Patryck de Araújo. Op. Cit., p. 78.

<sup>41</sup> DERANI, Cristiane. Op. Cit.p.158.

<sup>42</sup> Idem. P. 159.

“Assim, as leis que dispõem sobre a internalização dos custos ambientais concentram-se geralmente até o limite em que não se sobrecarrega o valor dos custos da produção, evidentemente porque *levando a aplicação do princípio do poluidor pagador até os seus limites, chegar-se-ia à paralisação da dinâmica do mercado, por uma elevação dos preços impossível de ser absorvida nas relações de troca*” (grifos nossos).

Cabe, neste momento, destacar a posição da referida autora, que privilegia as relações de mercado, minimizando a importância e o significado do Princípio do Poluidor Pagador.

O acesso aos recursos naturais e a fruição não podem ser, de tal forma, excessivamente valorizados, impedindo que a classe social tenha seu acesso dificultado economicamente. Todavia, os bens industrializados, não sendo de consumo prioritário, não podem ser valorizados acima dos recursos naturais.

Entre o interesse privado e a coletividade, deve sempre prevalecer o interesse coletivo, preservando-se o meio ambiente para as gerações futuras (art. 225 da Constituição Federal).

Neste sentido, os interesses do mercado não podem se sobrepor, com a alegação de desenvolvimento econômico, pois, como anteriormente abordado, o desenvolvimento econômico deve ser sustentado, e se este se confrontar com a preservação e manutenção do meio ambiente deve ser revisto, caso contrário, pode ser considerado inconstitucional.

Desta forma, o poluidor deve suportar os custos da realização de atividades econômicas. Ou seja, os custos devem refletir a utilização dos bens e serviços que causam poluição na sua produção ou consumo.

Sobre a natureza e a vocação econômica do princípio, Bessa Antunes<sup>43</sup> afirma:

“O elemento diferencial do PPP em relação à responsabilidade tradicional é que ele busca afastar o ônus do custo econômico das costas da coletividade e dirigi-lo diretamente ao utilizador dos recursos ambientais, mesmo que inexista dano plenamente

<sup>43</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano Ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 221.

caracterizado. Logo, ele não está fundado no princípio da responsabilidade, mas, isto sim, na solidariedade social e na prevenção, mediante a imposição da carga pelos custos ambientais nos produtores e consumidores.”

Em regra, toda a atividade produtiva gera impactos ambientais. Em linguagem econômica, os custos sociais e os danos ambientais não compensáveis são denominados externalidades. De modo geral, o valor social dos benefícios decorrentes da atividade proporcionada é inferior aos custos. E é exatamente este uso não pago que gera o desequilíbrio.

O Princípio do Poluidor Pagador visa evitar que, em decorrência de atividade produtiva, se cause danos ao meio ambiente e se arque com os custos da atividade poluidora, ou seja, haja a internalização dos efeitos negativos, prevenindo a degradação ambiental. Diferentemente da responsabilidade que impõe ao poluidor a obrigação de indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, independentemente de culpa.

Assim, o poluidor deve tornar a sua atividade adequada ao meio ambiente, caso contrário, será responsabilizado pelos danos causados, não importando a existência de culpa.

Para melhor fundamentar, afirma Benjamin<sup>44</sup>:

“O princípio do poluidor pagador apóia-se na teoria da compensação (paga quem provoca uma ação governamental, na medida do custo desta) e na teoria do valor (paga quem se beneficia com a poluição, na medida dos benefícios recebidos).”

O princípio em questão pretende fazer com que os custos não sejam suportados, nem pelo Poder Público, nem por terceiros, mas sim pelos utilizadores.

Quem utiliza o meio ambiente de modo gratuito e nele lança poluentes, invade a propriedade pessoal de todos os outros que não o poluem, conforme dispositivo constitucional. E, assim, confisca direito alheio. Dessa forma, o custo deve ser ônus do fabricante e/ou do utilizador do produto poluente.

<sup>44</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. Op.Cit., p. 230.

Para Paulo de Bessa Antunes<sup>45</sup>:

“O PPP parte da constatação de que os recursos ambientais são escassos e que seu uso na produção e consumo acarretam a sua redução e degradação. Ora, se o custo da redução dos recursos naturais não for considerado no sistema de preços, o mercado não será capaz de refletir a escassez. Em assim sendo, são necessárias políticas públicas capazes de eliminar a falha de mercado, de forma a assegurar que os preços dos produtos reflitam os custos ambientais.”

O Princípio do Poluidor Pagador se diferencia da responsabilidade tradicional, pois busca afastar os custos econômicos, anteriormente suportados pela sociedade, e direcioná-los para o utilizador efetivo dos recursos naturais. O princípio está baseado na solidariedade e na prevenção, impondo, especificamente, os custos econômicos ambientais para os produtores e consumidores, que fizeram utilização dos recursos ambientais.

Nada obsta o poluidor de ter examinada e aferida a sua responsabilidade para reparar o dano. Afinal, este princípio não é uma *licença para poluir*.

Este também é o posicionamento de Derani<sup>46</sup>:

“O custo a ser imputado ao poluidor não está exclusivamente vinculado à imediata reparação do dano. O verdadeiro custo está numa atuação preventiva, consistente no preenchimento da norma de proteção ambiental. O causador pode ser obrigado pelo Estado a mudar o seu comportamento ou a adotar medidas de diminuição da atividade danosa. Dentro do objetivo estatal de melhora do ambiente deve, então, participar ativamente o particular. De fato o que se estaria praticando seria a Não poluição.” (sic)

O utilizador (produtor) dos recursos naturais deve investir para que não haja degradação ambiental; caso haja, será responsabilizado.

No entanto, cabe salientar a tendência errônea de considerar o Princípio do Poluidor Pagador semelhante ao princípio da responsabilização<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 40.

<sup>46</sup> DERANI, Cristiane. *Op. Cit.*, p. 162.

<sup>47</sup> O princípio da responsabilização possui expressa previsão na Declaração do Rio/92, no seu princípio 13.

Conforme nos ensina Morato Leite<sup>48</sup>:

“Conquanto encerre um conteúdo econômico ínsito em sua natureza, deve ser afastada a defeituosa tendência, que tende a considerar o princípio do poluidor pagador, em relação de identidade com o princípio da responsabilização – e, assim, enfatizando sua dimensão repressiva e de índole reparatória e ressarcitória –, ou mesmo como uma espécie de autorização legal para o desenvolvimento de atividades poluentes, que pode ser sintetizada através de grosseira leitura que o reputa uma espécie de licença para poluir.”

O conteúdo do Princípio do Poluidor Pagador é cautelar e preventivo, importando na transparência dos custos e ônus, geralmente suportados pela sociedade na forma de emissões de poluentes, ou resíduos sólidos (embalagens de agrotóxico, pilhas, baterias, pneus), para que seja suportado pelo poluidor/beneficiário.

Os custos devem envolver, principalmente, a implantação de medidas que objetivem prevenir o dano, previamente à possibilidade de sua ocorrência, e a reparação integral dos danos ao meio ambiente oriundos da atividade poluidora.

O princípio engloba a precaução, quando há suspeita de uma atividade provocar danos ao meio ambiente, e a prevenção, quando já há certeza do dano provocado por certa atividade.

Todavia, o princípio admite a repressão, como forma de reparação do dano, recompondo-se o bem degradado.

Por essa razão, afirma Morato Leite: “(...) sua essência é iminentemente preventiva, pelo que podemos afirmar que comporta uma tríplice dimensão, que é primeiro preventiva, para admitir também, posteriormente, a reparação e a repressão como *ultima ratio* (solução ressarcitória)”.

Para a efetividade do Princípio do Poluidor Pagador faz-se necessária a implementação de normas definidoras do que se pode ou não fazer, impondo-se multas pelo descumprimento àqueles que causarem degradação ambiental através da utilização dos recursos naturais.

<sup>48</sup> LEITE, José Rubens Morato; Ayala, Patryck de Araújo. Op. Cit., p. 76.

Desta forma se manifesta Granziera<sup>49</sup>, trazendo um alerta para a implementação efetiva do Princípio do Poluidor Pagador:

Alerto para o fato de que pagar para poluir não significa que quem pode pagar, pode poluir mais. Os instrumentos econômicos, por si só, não eliminam a necessidade de um programa de monitoramento e fiscalização. **Devem, portanto, existir limites quantitativos e qualitativos para as descargas de rejeitos, isto é, devem ser considerados não só a quantidade de rejeito, mas seus componentes e também a classificação do corpo receptor.** (grifos nossos).

Incisiva também é Derani<sup>50</sup>, ao afirmar que: *“De fato, princípio do poluidor pagador concretiza-se através da obrigação do poluidor de diminuir, evitar e reparar danos ambientais, com instrumentos clássicos do direito, bem como através de novas normas de produção e consumo (...)”*

Domingues de Oliveira<sup>51</sup> propõe a cobrança de multas e tributos para a implementação do Princípio do Poluidor Pagador:

“Juridicamente, o princípio do poluidor pagador pode realizar-se através do licenciamento administrativo, da imposição de multas, da determinação de limpeza ou recuperação ambiental, como pela cobrança de tributos, enquanto fonte de recursos para o custeio da proteção ambiental.”

E esclarece<sup>52</sup>:

“Pertinente desde logo, porém, esclarecer que, não obstante essa formulação impositiva do princípio do poluidor, de imputação ao poluidor do rateio do custo das ações estatais necessárias à preservação e recuperação ambiental, há que se descortinar o sentido seletivo do princípio determinante da graduação da tributação, de forma, a incentivar atividades não poluidoras e desestimular aquelas nefastas à preservação ambiental.”

<sup>49</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *O Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 58.

<sup>50</sup> DERANI, Cristiane. Op. Cit., p. 159.

<sup>51</sup> OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Op.Cit., p. 25.

<sup>52</sup> Idem.

Assim, a implementação do Princípio do Poluidor Pagador é necessária para a efetivação do direito constitucional, que assegura em seu ordenamento um meio ambiente ecologicamente equilibrado e uma sadia qualidade de vida. Deve ser o princípio norteador na formação de políticas públicas, bem como a elaboração de textos legais visando a uma proteção mais eficaz ao meio ambiente.

### **1.3.1. Princípio do Poluidor Pagador no Direito brasileiro**

No Brasil, esse princípio vem contemplado no inciso VII do art. 4º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938/81. E a consequência desse princípio também está presente no Direito positivo brasileiro, ou seja, a responsabilidade objetiva, no art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81.

A Lei Federal n. 6.938/81 revolucionou o sistema de reparação judicial do dano ambiental no Brasil, permitindo a incorporação de uma faceta do Princípio do Poluidor Pagador.

Anteriormente, a responsabilidade pelo dano ambiental era fundamentada no art. 159<sup>53</sup>, do Código Civil de 1916, baseando-se na culpa para a sua responsabilização.

Benjamin<sup>54</sup>, comenta a referida lei:

“É verdade que, mesmo antes da Lei 6.938/81, o dano ambiental, pelo menos em tese, podia ser judicialmente reparado. Repita-se só em tese, já que o regime jurídico do Código Civil, então aplicável, baseado em culpa (imprudência, negligência e imperícia), não permitia, pela quantidade de prova, exigida da vítima, a condenação do poluidor. Frustrava-se, assim, o princípio do poluidor-pagador, pois o custo social da poluição não era internalizado.

Fica claro, portanto, que em realidade, o Direito tradicional, especialmente o Civil, nunca funcionou adequadamente na proteção

<sup>53</sup> Art. 159 do Código Civil de 1916: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano. A verificação da culpa e a avaliação da responsabilidade regulam-se pelo disposto neste Código, Arts. 1.518 a 1.532 e 1.537 a 1.553.”

<sup>54</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. Op. Cit. p. 233.

do meio ambiente, não acolhendo o princípio do poluidor-pagador, seja no regramento dos direitos de vizinhança, seja na base da responsabilidade civil aquiliana ou extracontratual.” (grifos nossos).

Deve-se destacar que a lei inovou ao instituir a inversão do ônus no âmbito da proteção ao meio ambiente. Desta forma, cabe ao empreendedor todo o encargo de provar que a sua atividade não causa riscos ao meio ambiente, cabendo a ele provar a inexistência de danos, bem como arcar com os custos para identificar o grau de degradação do meio ambiente.

O dano ambiental é de difícil constatação e avaliação. Muitas vezes, a atividade produzida hoje poderá causar danos muitos anos depois, atingindo até outras gerações.

O Princípio do Poluidor Pagador também possui caráter constitucional, constando expressamente nos §§ 2º e 3º do art. 225 da Constituição de 1988.

Segundo Benjamin<sup>55</sup>, decorre, pois, da própria Constituição Federal o dever a cargo do poluidor de reparar o dano ambiental causado. Trata-se de uma inovação constitucional, de vez que a Constituição anterior nada garantia a respeito.

Neste sentido, enfatiza Milaré<sup>56</sup>:

“Entre nós, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, acolheu o princípio do “poluidor pagador”, estabelecendo, como um de seus fins, “a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”. Em reforço a isso assentou a Constituição Federal que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Benjamin<sup>57</sup>, todavia, faz crítica à Constituição Federal de 1988 que, de certa maneira, trata o Princípio do Poluidor Pagador sem a amplitude

---

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> MILARÉ, Edis. Op. Cit. p.117.

<sup>57</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. Op. Cit. p. 232.

que o tema merece e atualmente possui. Limita-se a impor ao poluidor o dever de reparar os danos causados, apenas uma parte daquilo que hoje se entende pelo princípio.

Assim, é ilegítimo o uso gratuito dos bens ambientais, que, conforme o texto constitucional (art. 225, *caput*, Constituição Federal), são “bens de uso comum do povo”, gerando enriquecimento ilícito dos poluidores.

Para finalizar este capítulo, é apropriado e atual o que diz Benjamin<sup>58</sup>:

“Durante séculos, nossa sociedade, através de políticas governamentais equivocadas, foi obrigada a subvencionar os poluidores. É hora de dar um basta! Se não for para obrigar a reparação integral dos danos causados até agora, que seja pelo menos, somente para impedir que nos tornemos todos, pela vida de subvenção, partícipes – porque acionistas indiretos e forçados – da catástrofe ambiental que se avizinha.”

## **2. Responsabilidade pela destinação final de resíduos sólidos**

Como o ciclo de vida dos equipamentos eletrônicos diminui, com o avanço da tecnologia e o consumo aumenta, conseqüentemente aumenta a acumulação de resíduos sólidos. Agrega-se a esta problemática a periculosidade de muitos resíduos, capazes de permanecer no solo por tempo indeterminado.

Neste sentido, afirma Séguin<sup>59</sup>: *“quanto mais consumista a sociedade, maior o volume de dejetos que produz, em face da massificação do consumo, conseqüentemente, maior o problema que gera seu destino final”*.

Os resíduos urbanos, atualmente, com a nomenclatura de *resíduos sólidos*, até o início da década de noventa eram chamados simplesmente de lixo, com inclusive, conceituação diversa da atual.

Silva<sup>60</sup> explica o que são considerados resíduos sólidos:

“Os principais poluentes do solo e subsolo são os resíduos sólidos, assim considerados qualquer lixo, refugo, lodos, lamas e borras

<sup>58</sup> Idem. p. 236.

<sup>59</sup> SÉGUIN, Elida. *O Direito Ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 207.

<sup>60</sup> SILVA, José Afonso. Op. Cit. p. 68.

**resultantes de atividades humanas de origem domésticas, profissional, agrícola, industrial, nuclear e de serviço, que neles se depositam, com a denominação genérica de lixo, o que se agrava constantemente em decorrência do crescimento demográfico dos núcleos urbanos e especialmente das áreas metropolitanas.” (grifos nossos).**

Em pleno século XXI, não se pode admitir que o crescimento econômico se baseie às custas da degradação ambiental. A responsabilidade pós-consumo surge justamente devido aos problemas causados pela industrialização e pela tecnologia utilizadas nos meios de produção e a ideologia do consumo.

Objetiva-se com o presente estudo relatar os casos em que o fabricante, o produtor e o importador são responsáveis pela contaminação de áreas pela disposição irregular de resíduos sólidos, por força do Princípio do Poluidor Pagador e da legislação vigente, tendo que assumir os riscos de suas atividades econômicas e todos os custos decorrentes da prevenção e reparação dos danos.

Pela responsabilidade pós-consumo os fabricantes, produtores e importadores são responsáveis pelo ciclo total de suas mercadorias, procedendo à destinação final ambientalmente correta, mesmo após o uso pelo consumidor final, já que a disposição inadequada de seus produtos constitui fonte de poluição para o meio ambiente e ônus para o Poder Público.

## **2.1. Responsabilidade objetiva**

O meio ambiente, por tratar-se de um direito difuso, rompe com a responsabilidade aquiliana tradicional, baseada na culpa, pois esta se torna insuficiente para a sua proteção.

Assim, explica Salvo Venosa<sup>61</sup>:

“No tocante à responsabilidade civil, por tudo que a problemática envolve, mostra-se evidente que a responsabilidade aquiliana

---

<sup>61</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: responsabilidade civil*. 3ªed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 150.

tradicional, subjetiva, baseada na culpa, é insuficiente para a proteção do meio ambiente. O dano ambiental caracteriza-se pela pulverização das vítimas, daí por que ser tratado como direito de tutela a interesses difusos. Os danos são de ordem coletiva e apenas reflexamente se traduzem em dano individual. Da mesma forma, os danos são de difícil reparação. O simples pagamento de uma soma em dinheiro mostra-se insuficiente nesse campo. Cuida-se aí de mais uma subversão à verdade tradicional segundo a qual toda obrigação não cumprida se traduz, em última análise, em um substitutivo em dinheiro.”

A responsabilidade objetiva<sup>62</sup>, baseada na teoria do risco, consiste na obrigação de reparar determinados danos causados a outrem, independentemente da existência de dolo ou culpa na ação danosa, mas que tenham ocorrido durante atividades realizadas no interesse ou sob o controle da pessoa física ou jurídica responsável.

Sílvio Rodrigues<sup>63</sup>, abordando a teoria do risco, aduz:

“A teoria do risco se inspira na idéia de que o elemento culpa é desnecessário para caracterizar a responsabilidade. A obrigação de indenizar não se apóia em qualquer elemento subjetivo, de indagação sobre o comportamento do agente causador do dano, mas se fixa no elemento meramente objetivo, representado pela relação de causalidade entre o ato causador do dano e este.”

E completa<sup>64</sup> dizendo:

“Desde o momento em que fica comprovada a existência de dano, entre o fato gerador e o prejuízo, quer tenha o agente agido culposamente, quer não, há o mister de reparar. Aquele que, no

<sup>62</sup> Ementa: “AÇÃO CÍVEL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. Negligência da apelante ao se desfazer de lixo sem adoção de precauções para evitar apropriação dos dejetos por terceiros. Responsabilidade objetiva determinada em lei. Prova do dano e do nexo de causalidade. Indenização fixada de forma adequada às circunstâncias da causa. Apelação desprovida.” (Apelação Cível, n. 70003805678, Sexta Câmara Cível do TJRS, Relator: Des. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, julgada em 27.11.2002).

<sup>63</sup> RODRIGUES, Sílvio. Direito Civil. vol. 4. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 154.

<sup>64</sup> Id. Ibid.

seu interesse, cria um risco de causar dano a outrem, terá de reparar-lo se este dano sobrevier.”

A Lei 6.938/81, art. 14, §1º, afasta qualquer discussão de culpa, sendo necessários, para a efetiva responsabilização, apenas onexo causal (relação de causa e efeito entre o fato e o dano) e o dano pela ação ou omissão do responsável.

Explica Steigleder<sup>65</sup>:

“A responsabilidade civil objetiva por danos ambientais é agravada, posto que os danos ambientais decorrem de riscos próprios das atividades econômicas; os exploradores de tais atividades assumem a posição de garantidos da preservação ambiental, e os danos que digam respeito a essas atividades estarão sempre, necessariamente, vinculados a estas. Esse entendimento justifica-se, ainda, em virtude do âmbito de proteção da norma violada, qual seja o art. 225 da CF/88, que elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental da pessoa humana; assim como em virtude de uma nova função desempenhada pelo próprio instituto da responsabilidade civil, alinhada com os conceitos de função social da propriedade, função social ambiental e com a implementação dos princípios da prevenção/’precaução, do poluidor-pagador e da reparação.” (grifos nossos).

É irrelevante a licitude da atividade. Pouco importa que determinado ato tenha sido devidamente autorizado pelo órgão competente ou que esteja de acordo com as normas de segurança exigidas, ou que as medidas de precaução tenham sido adotadas. Se houver dano ambiental, resultante da atividade do poluidor, e existir nexo causal, surge o dever de indenizar.

Neste sentido, em matéria de dano ambiental, segundo a melhor doutrina, foi adotada a teoria da responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco integral, sendo irrelevante a ocorrência de caso fortuito e força

<sup>65</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Áreas Contaminadas e a Obrigação do Poluidor de Custear um diagnóstico para dimensionar o dano ambiental*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 7, n. 25, p.71, mar. 2002.

maior. A responsabilidade se baseia tão somente no fato de existir dano do qual adveio o prejuízo.

Morato Leite<sup>66</sup> salienta que, *“a teoria da responsabilidade objetiva tem como base a socialização do lucro ou do dano, considerando que aquele que obtém lucro ou dano com uma atividade, deve responder pelo risco ou pela desvantagem dela resultante.”*

Neste sentido, Sampaio<sup>67</sup> aduz:

“Um dos mais vigorosos fundamentos dos que defendem a teoria objetiva é o de que ela tem como alicerces a socialização dos riscos e o interesse de todo o corpo social em que as violações sofridas pelo ordenamento jurídico e os danos provocados ao patrimônio de terceiros, particulares ou entes públicos, sejam reparados no maior número de casos possíveis.”

Salvo Venosa<sup>68</sup>, com propriedade, resume a responsabilidade objetiva:

“Todas as teorias e adjectivações na responsabilidade objetiva decorrem da mesma idéia. Qualquer que seja a qualificação do risco, o que importa é sua essência: em todas as situações socialmente relevantes, quando a prova da culpa é um fardo pesado e intransponível para a vítima, a lei opta por dispensá-la.”

Deste modo, a responsabilidade pela destinação final dos resíduos industriais e comerciais é da fonte geradora dos resíduos, a quem compete a responsabilidade objetiva pela poluição eventualmente gerada, na forma do art. 14, § 1º, da Lei Federal 6.938/81, e do art. 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

Além disso, a legislação federal vem acolhendo expressamente a responsabilidade da fonte geradora dos resíduos, como se constata pela Lei Federal 7.802/89, que remete aos fabricantes de agrotóxico a

---

<sup>66</sup> LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do indivíduo ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 129.

<sup>67</sup> SAMPAIO, Francisco José Marques. *Responsabilidade Civil e Reparação de Danos ao Meio Ambiente*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, p. 47.

<sup>68</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. *Op. Cit.*, p. 17.

responsabilidade por sua destinação final; pela Resolução 257 do CONAMA<sup>69</sup> sobre pilhas e baterias e pela Resolução 258 do CONAMA sobre pneumáticos.

A legislação gaúcha, através Lei Estadual 11.520, instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente, que prevê que o gerador<sup>70</sup> de resíduos deve ser responsável por todas as etapas de acondicionamento, coleta, tratamento e destinação final. A lei responsabiliza, também, as indústrias<sup>71</sup> produtoras, formuladoras ou manipuladoras, direta e indiretamente, pela destinação final das embalagens de seus produtos, assim como dos restos e resíduos de produtos comprovadamente perigosos, inclusive os apreendidos pela ação fiscalizadora.

## 2.2. Responsabilidade solidária

Uma das maiores dificuldades na proteção ambiental é determinar a origem da emissão de poluentes, sobretudo, em pólos industriais onde atuam diversos poluidores.

Rocha<sup>72</sup> explica a necessidade de responsabilização solidária dos poluidores:

“A impossibilidade de se estabelecer o valor da indenização que compete a cada um gera afinal uma **indivisibilidade do dano** e a solução é uma atenuação nos requisitos de verificação do liame de causalidade e a instituição de um regime de solidariedade passiva dos vários poluidores.”

Pode-se dizer que, nos casos de dano ao meio ambiente, a solidariedade seria uma decorrência lógica da adoção do sistema de responsabilidade objetiva. Conforme dispõe o caput art.1.518<sup>73</sup>, do Código Civil Brasileiro

<sup>69</sup> Conselho Nacional do Meio Ambiente.

<sup>70</sup> Art.218 da Lei Estadual n. 11.520, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente no Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>71</sup> Art.223 da Lei Estadual n. 11.520, que institui o Código Estadual do Meio Ambiente no Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>72</sup> ROCHA, Maria Isabel de Matos. *Reparação de Danos Ambientais*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, 2000, n. 19, p. 146, jul. 2000.

<sup>73</sup> O art. 1518, *caput*, do Código Civil de 1916 e o art. 942, *caput*, do Código Civil de 2002 possuem redação idêntica: “Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”.

de 1916, e o art. 942, do Código Civil Brasileiro de 2002, *se houver mais que um, todos respondem solidariamente.*

Este também é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, colaciona-se jurisprudência neste sentido:

*Ementa: "AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO-AMBIENTE. EXTRAÇÃO DE SAIBRO. RESPONSABILIDADE CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. CUSTAS PROCESSUAIS E HONORÁRIOS PERICIAIS.*

1 – O dano ambiental ensejador de responsabilidade civil não é apenas aquele perpetrado em unidades de preservação, abrangendo todos os demais recursos naturais.

2 – A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, dependendo apenas da caracterização do dano e donexo causal.

3 – Respondem solidariamente todos aqueles que concorreram para a ocorrência do dano, na forma do art. 1.518 do Código Civil.

4 – Na ação civil pública, o Ministério Público é isento do pagamento de despesas processuais. Artigos 17 e 18 da Lei n. 7.347/85

Recurso do Réu desprovido. Recurso do Ministério Público provido." (Apelação Cível, n. 70002595775, 2º Câmara Cível do TJRS, Relator: Des. Maria Isabel de Azevedo Souza, julgada em 15.08.2001).

*Ementa: "DIREITO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA – RESPONSABILIDADE POR DANO AMBIENTAL – SOLIDARIEDADE DOS DEMANDADOS: EMPRESA PRIVADA, ESTADO E MUNICÍPIO. CITIZEN ACTION.*

1 – A ação civil pública pode ser proposta contra o responsável direto, o responsável indireto ou contra ambos, pelos danos causados ao meio ambiente, por se tratar de responsabilidade solidária, a ensejar o litisconsórcio facultativo. Citizen action proposta na forma da lei.

2 – A omissão do Poder Público no tocante ao dever constitucional de assegurar proteção ao meio ambiente não exclui a responsabilidade dos particulares por suas condutas lesivas, bastando, para tanto, a existência do dano e nexocom a fonte poluidora e degradadora. Ausência de medidas concretas por parte do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de Porto Alegre tendentes,

por seus agentes, a evitar a danosidade ambiental. Responsabilidades reconhecidas. Responsabilidade objetiva e responsabilidade in omittendo. Culpa. Embargos Acolhidos.” (Embargos Infringentes, n. 70001620772, 1º Câmara Cível do TJRS. Relator: Des. Carlos Roberto Lofego Caníbal, julgado em 01.06.2001).

O art. 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988 apóia este entendimento, pois dispõe: *“as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”* (grifos nossos).

Portanto, a responsabilidade é solidária entre os infratores, que, direta e indiretamente, praticaram a conduta lesiva, devendo responder pelo dano total causado ao meio ambiente.

Consoante a responsabilidade pós-consumo dos fabricantes, produtores e importadores, pela poluição gerada através dos resíduos sólidos, por eles produzidos, obviamente, é indireta, já os produtos passam pelas mãos do consumidor final, não sendo lançados diretamente pelas empresas, como no caso dos resíduos industriais.

Logicamente, aquele que possuir maior poder aquisitivo será responsabilizado pela prevenção ou recuperação do meio ambiente, pois o consumidor ou destinatário final é a parte hipossuficiente nas relações contratuais de mercado.

Cada empresa deve assumir as responsabilidades que lhe cabem pelo modo como afeta o meio ambiente.

### **3. Responsabilidade pela Destinação Final das Embalagens de Agrotóxicos**

Os agrotóxicos constituem um dos mais graves problemas de poluição causada por produtos químicos. Quando debatida a questão, a destinação final das embalagens vazias é um dos temas que mais recebe destaque, face à Lei 7.802<sup>74</sup>, de 11 de julho de 1989.

<sup>74</sup> O Decreto 4.074, de 4 de janeiro de 2002, regulamenta a Lei 7.802, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o

Bessa Antunes<sup>75</sup> destaca:

“As implicações dos agrotóxicos são bastante graves, pois abrangem uma área que oscila desde a produção de alimentos e da sua qualidade até a saúde humana afetada, seja pelos próprios agrotóxicos ou pelo consumo de alimentos contaminados.”

Paulo Cirne<sup>76</sup> também manifesta preocupação com os efeitos, para a saúde humana, da utilização de agrotóxicos:

“Os efeitos para a saúde humana são graves, sendo possível classificá-los, de forma resumida, como teratogênicos (nascimentos com más-formações), mutagênicos (alterações genéticas gerando doenças) e carcinogênicos (surgimento de diferentes tipos de câncer na população exposta).

Tornando ainda mais crítico esse quadro, ninguém se pode considerar a salvo desses riscos, na medida em que a contaminação ocorre tanto pelo contato direto (preparo, aplicação ou manuseio), como pelo contato com a água ou alimentos contaminados. Não se pode esquecer, ainda, que os resíduos químicos presentes no solo deslocam-se horizontal e verticalmente, contaminando rios, lagos e lençóis freáticos. Além disso, ao eliminar as pragas, morrem animais e vegetais, reduzindo-se a biodiversidade, desestabilizando-se os ecossistemas. E essa alteração gera a necessidade de utilização de maiores quantidades de veneno, agravando esses efeitos, resultando na resistência das pragas a esses insumos e ocasionando um perigoso círculo vicioso.”

Agrotóxicos<sup>77</sup> são produtos químicos utilizados na agricultura com a finalidade de “proteger” a produção de pragas, fungos, insetos, entre outros.

---

armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.

<sup>75</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 481.

<sup>76</sup> CIRNE, Paulo da Silva. *A Destinação Final das Embalagens de Agrotóxicos: recentes modificações*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 6, n. 23, p. 307 – 316, jul. 2001, p. 310.

<sup>77</sup> “Art. 1º, IV, da Lei 7.802/89 – agrotóxicos e afins – produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e

Silva<sup>78</sup> traz um conceito de agrotóxicos:

“Agrotóxico, defensivos agrícolas, pesticidas, praguicidas, inseticidas, herbicidas, fungicidas, nematicidas, acaricidas, formicidas, biocidas, etc. são termos usados para indicar uma enorme variedade de compostos químicos largamente utilizados nos processos de produção agropecuária e na área da saúde pública. (...) É definido pela Resolução 12/74 da Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos como substâncias ou mistura de substâncias destinadas a prevenir a ação ou destruição direta ou indireta de insetos, ácaros, fungos, bactérias, roedores, nematóides, ervas daninhas e outras formas de vegetal ou animais prejudiciais à lavoura, à pecuária, seus produtos e outras matérias-primas alimentares.”

A Constituição Federal de 1988, no seu capítulo dedicado ao meio ambiente, especificamente no inciso V do § 1º do artigo 225, assim determina:

“Art. 225, § 1º, V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e ao meio ambiente.”

Para disciplinar a matéria no âmbito federal, encontra-se vigente a Lei 7.802/89, alterada pelo Decreto 4.074, de 4 de janeiro de 2002.

O doutrinador Silva<sup>79</sup> salienta a importância da legislação que regulamenta os agrotóxicos, que possui o intuito de minimizar os efeitos nocivos decorrente da sua utilização:

“A tutela jurídica, pois, da qualidade do meio ambiente se tornara numa necessidade imperiosa, entre nós, desde o momento em

---

beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou plantadas, e de outros ecossistemas e de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos, bem com as substâncias e produtos empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento.”

<sup>78</sup> SILVA, José Afonso da. Op. Cit., p. 137.

<sup>79</sup> Idem. p. 138.

que se começaram a fazer sentir os efeitos nocivos dos agrotóxicos, já na década de 60, de modo fragmentário, a princípio pelo Ministério da saúde e depois pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente, até que veio a Constituição de 1988 com a sua preocupação ambientalista, que, especificamente, determinando que o Poder Público tomasse providências para controlar a produção, a comercialização, e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qual da vida e ao Meio Ambiente.”

Cabe sinalizar que o presente estudo visa abordar, especificamente, a matéria relativa à responsabilidade pela destinação final de resíduos e embalagens de agrotóxicos.

O que se constata é uma divisão de responsabilidades entre comerciantes, fabricantes e importadores, sendo papel do Poder Público orientar e fiscalizar, segundo a Lei 7.802/89.

Incumbe aos usuários do produto, inicialmente, devolver a embalagem no prazo de até um ano, contado da data de sua compra, como prevê o art. 53 da mencionada lei. A legislação contempla uma segunda possibilidade: se ainda remanescer produto na embalagem, desde que dentro da validade, será facultada a devolução em até 6 meses após o término do prazo de validade (§1º, do art.53).

A entrega das embalagens deve ser efetuada aos estabelecimentos comerciais em que foram adquiridos os produtos, sendo facultada a devolução a qualquer posto de recebimento<sup>80</sup> ou centro de recolhimento<sup>81</sup> licenciado por órgão ambiental competente e credenciado por estabelecimento comercial.

---

<sup>80</sup> Art.1º, XXX, da Lei 7.802/89, posto de recebimento – estabelecimento mantido ou credenciado por um ou mais estabelecimentos comerciais ou conjuntamente com os fabricantes, destinado a receber e armazenar provisoriamente embalagens vazias de agrotóxicos e afins devolvidas pelos usuários.

<sup>81</sup> Art.1º, V, da Lei 7.802/89, centro ou central de recolhimento - estabelecimento mantido ou credenciado por um ou mais fabricantes e registrantes, ou conjuntamente com comerciantes, destinado ao recebimento e armazenamento provisório de embalagens vazias de agrotóxicos e afins dos estabelecimentos comerciais, dos postos de recebimento ou diretamente dos usuários.

As embalagens devem permanecer nos estabelecimentos comerciais, nos postos de recolhimento ou nas centrais de recebimento, até que sejam recolhidas pelas empresas produtoras e comercializadoras, responsáveis pela destinação final dessas embalagens, no prazo máximo de um ano, a contar da data de devolução pelos usuários.<sup>82</sup>

De acordo com o art. 57 da Lei 7.802/89, as empresas titulares de registro, produtoras e comercializadoras de agrotóxicos são responsáveis pela destinação final das embalagens vazias, devolvidas pelos usuários aos estabelecimentos comerciais ou aos postos de recebimento, bem como dos produtos por elas fabricados e comercializados.

No caso de produto importado<sup>83</sup>, a pessoa física ou jurídica responsável pela importação assumirá a responsabilidade pela destinação final das embalagens vazias dos produtos importados e comercializados, após a devolução pelos usuários.

A Lei 7.802/89 estabeleceu prazo até 31 de maio de 2002<sup>84</sup> para que as empresas produtoras e comercializadoras de agrotóxicos adequassem as operações de recebimento, recolhimento e destinação de embalagens vazias e produtos.

#### **4. Responsabilidade pela Destinação Final de Pilhas e Baterias**

A disposição final inadequada de pilhas e baterias é, atualmente, um dos mais graves problemas gerados pelos resíduos sólidos, por se tratar de produtos que, na sua maioria, são compostos de diferentes espécies de metais pesados.

Segundo Bessa Antunes<sup>85</sup>:

“A questão é extremamente grave, pois, como não se desconhece, o consumo de tais mercadorias é crescente e não parece estar próximo de se deter, ao contrário, constantemente aparecem novos

<sup>82</sup> Art. 57, § 2º, da Lei 7.802/89.

<sup>83</sup> Art. 58 da Lei 7.802/89.

<sup>84</sup> Art. 60 da Lei 7.802/89.

<sup>85</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano Ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 555.

equipamentos e aparelhos que demandam fontes autônomas de energia, cada vez mais poderosas.”

Aparelhos como: celular, rádio, *walkman*, agenda eletrônica, gravadores, trazem comodidade, mas por serem movidos à energia concentrada das baterias, e se produzidos sem obedecer às normas estabelecidas, trazem riscos à saúde devido à sua composição.

As pilhas<sup>86</sup> contêm chumbo, níquel, cádmio, óxido de mercúrio, substâncias que, dependendo da sua disposição final, podem causar doenças ao ser humano e danos ao meio ambiente em geral.

Soma-se a isso o aumento do consumo desse tipo de produto e, conseqüentemente, o resultado danoso ao meio ambiente causado pela disposição final inadequada.

Visando regular a responsabilidade pós-consumo dos fabricantes e importadores de pilhas e baterias, o CONAMA, de acordo as competências estabelecidas pelo artigo 8º da Lei 6.938/81, editou a Resolução 257, de 30.06.1999.

A Resolução nº 257 prevê que as pilhas e baterias, após o seu esgotamento energético, deverão ser devolvidas pelos usuários aos estabelecimentos que as comercializam e/ou à rede de assistência técnica autorizada.

Após a devolução pelos usuários, as baterias e pilhas serão repassadas aos fabricantes e aos importadores para providenciarem diretamente, ou por intermédio de terceiros, a adequada destinação final.

---

<sup>86</sup> Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. LIXÃO URBANO À CÉU ABERTO. DANOS AMBIENTAIS APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PREVALÊNCIA DO MEIO AMBIENTE (VIDA). LIMINAR CONCEDIDA. AGRAVO. DECISÃO CONFIRMADA. 1. Presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, é cabível a imposição de medida liminar em ação civil pública, por força do art. 12 da Lei 7.347/85. 2. No Direito Ambiental, o poder geral de cautela do juiz deve ser norteado pelo princípio da prevalência do meio ambiente (vida), podendo impor ao Poder Público a cessação da atividade danosa, justamente por ser seu dever defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art.225, caput, CF). 3.Os lixões à céu aberto causam sérios danos ao meio ambiente e à saúde da população (p.ex., as pilhas contêm mercúrio, elemento responsável por graves problemas de contaminação do homem e do meio ambiente; a decomposição do lixo com pouco ou nenhum oxigênio contribui para a formação do gás metano, representando sério risco de incêndio; as moscas, os roedores e as baratas são transmissores de doenças etc) não podendo o juiz hesitar na utilização dos instrumentos processuais que a lei lhe coloca à disposição. (Agravado de Instrumento, n. 121.684-8, 7º Câmara Cível do TJPR, Relator: Des. Accácio Cambi).

O art. 1º da Resolução nº 257 impõe a responsabilidade pós-consumo para os fabricantes e importadores de pilhas e baterias, estando os consumidores apenas obrigados a devolver os produtos após a sua utilização.

Neste caso, o Princípio do Poluidor Pagador está sendo aplicado, pois quem se beneficia com a venda dos produtos deve arcar com os custos decorrentes da sua utilização. Assim, os custos com a destinação final dos produtos devem estar internalizados no seu preço final, conforme já abordado anteriormente.

De acordo com o art. 3º da Resolução, os estabelecimentos que comercializem pilhas e baterias, bem como a rede de assistência técnica autorizada pelos fabricantes e importadores desses produtos, ficam obrigados a aceitar dos consumidores a devolução das unidades utilizadas, cujas características sejam similares àquelas comercializadas.

Os fabricantes de pilhas e baterias, regulados pela Resolução, conforme o art.7º, deverão conduzir estudos para substituir as substâncias tóxicas potencialmente perigosas ou reduzir o teor, até os valores mais baixos viáveis tecnologicamente.

A mesma Resolução, no artigo 9º, obriga a divulgação em matérias publicitárias, nas embalagens ou nos produtos, de forma visível, de advertências sobre os riscos à saúde humana e ao meio ambiente, bem como a necessidade de, após o uso, serem os produtos devolvidos aos revendedores ou à rede de assistência técnica autorizada para repasse aos fabricantes ou importadores.

No entanto, no artigo 13 da Resolução 257 do CONAMA, há um ponto conflitante, que fere o Princípio do Poluidor Pagador:

“Art. 13. As pilhas e baterias que atenderem aos limites previstos no artigo 6º poderão ser dispostas, juntamente com os resíduos domiciliares, em aterros sanitários licenciados.

Parágrafo único. Os fabricantes e importadores deverão identificar os produtos descritos no caput deste artigo, mediante a aposição nas embalagens e, quando couber, nos produtos de símbolo que permita ao usuário distingui-los dos demais tipos de pilhas e baterias comercializados.”

Assim, conforme o artigo supra citado, se as pilhas e baterias fabricadas ou importadas atenderem os limites do art. 6º<sup>87</sup>, poderão ser dispostas com os resíduos domiciliares. Isso acarreta a transferência da responsabilidade do fabricante e do importador para o Poder Público e a coletividade, ferindo o Princípio do Poluidor Pagador, pois quem lucra com o produto estaria se desonerando dos custos resultantes dos resíduos por eles produzidos, sobrecarregando a sociedade, em especial o Município, que deverá dar uma destinação final às pilhas e baterias.

Portanto, deve prevalecer o disposto no artigo 1º da Resolução, mesmo que os produtos estejam de acordo com o art. 6º, ainda assim a responsabilidade pela destinação final esta a cargo dos fabricantes e dos importadores.

Todavia, a Resolução restou inócua, no que se refere ao art. 6º, pois todas as pilhas fabricadas e importadas atendem os limites estabelecidos.

Por fim, a Resolução dispõe, no seu artigo 16, que o não cumprimento das obrigações nela contida sujeitará os infratores às penalidades previstas na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.939/81, e na Lei de Crimes Ambientais, Lei n. 9.605/98.

A Resolução está em vigor, portanto cabe ao Poder Público o dever de fiscalizar, e aos consumidores a obrigação de devolver o produto aos fabricantes, para que estes procedam a destinação final adequada.

Contudo, a Resolução é duramente criticada pelo doutrinador Leme Machado<sup>88</sup>:

“Não me parece eficiente o regime instituído pela resolução, pois demandará um longo caminho de volta dos produtos usados (usuário->comerciante->fabricante) para facilitar-se, finalmente, o depósito desses rejeitos em aterros sanitários destinados a resíduos domiciliares. Quem acabará decidindo se o material seguirá para

<sup>87</sup> Art. 6º da Resolução 257: “A partir de 1º de janeiro de 2001, a fabricação, importação e comercialização de pilhas e baterias deverão atender aos limites estabelecidos a seguir: I- com até 0,010% em peso de mercúrio, quando forem do tipo zinco-manganês e alcalina-manganês; II- com até 0,015% em peso de cádmio, quando forem dos tipos alcalina-manganês e zinco-manganês; III- com até 0,200% em peso de chumbo, quando forem dos tipos alcalina-manganês e zinco-manganês.”

<sup>88</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. Cit., p. 526.

um aterro sanitário ou para incineração de resíduo sólido perigoso, será o fabricante ou o importador, levando em conta o menor custo e não o controle da poluição.

Os órgãos administrativos têm o dever de instituir normas que, com facilidade, possam ser implementadas. Os procedimentos administrativos devem buscar a eficiência, como indica a própria Constituição Federal, em emenda de 1998. Há uma grande possibilidade de a Resolução revelar-se totalmente ineficiente.”

Bessa Antunes<sup>89</sup> também faz crítica a Resolução 257:

“O ato normativo baixado pelo CONAMA, entretanto, do ponto de vista jurídico, é grandemente controverso e, em tais circunstâncias, de legalidade e constitucionalidade bastante duvidosos. Em primeiro lugar, merece registro o fato de que a referida Resolução do CONAMA não encontra fundamento imediato em nenhum diploma legal elaborado pelo Poder Legislativo. Igualmente, não consigo vislumbrar, nas competências estabelecidas pelo artigo 8º da Lei n. 6.938/81, qualquer autorização para que o CONAMA possa dispor de direitos e obrigações comerciais de produtores e comerciantes de pilhas e baterias; nem mesmo o Regimento Interno do CONAMA, que foi baixado por uma simples Portaria, chega a cogitar da competência à qual ora estou me referindo.”

Todavia, Bessa<sup>90</sup> conclui que a Resolução deve ser respeitada. Estes são os seus fundamentos:

**“Há que se considerar, contudo, que a Resolução ora sob comento deve ser atendida pelas partes envolvidas até que uma declaração de ilegalidade ou inconstitucionalidade – conforme for o caso – venha a ser proferida pelo Poder Judiciário. Assim é, pois as normas jurídicas, em princípio gozam de presunção de constitucionalidade”** (grifos nossos).

<sup>89</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano Ambiental: uma abordagem conceitual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 556.

<sup>90</sup> Idem. p. 557.

Portanto, torna-se necessário que a importante matéria regulada pela Resolução nº 257 seja tratada por lei formal, elaborada pelo Congresso Nacional.

Bessa<sup>91</sup> faz um apelo aos legisladores:

“Deixar que matéria de tão importante significação permaneça “regulada” por um ato administrativo elaborado pelo CONAMA que, repita-se, em minha opinião não possui competência para editá-lo, é pura e simplesmente deixar que um dos assuntos mais delicados e sérios –naquilo que diz respeito a resíduos sólidos –permaneça sem o tratamento adequado e que é absolutamente urgente.”

A Resolução, no seu aspecto técnico, é suficientemente capaz de direcionar a solução para os problemas causados pela destinação final inadequada. Todavia, merece ressalva no seu aspecto jurídico, e, para evitar que matéria, de tamanha importância, fique desamparada, deve esta ser regulada por lei oriunda do Congresso Nacional.

## **5. Responsabilidade pela Destinação Final de Pneus**

A destinação final dos pneus, que constituem grande transtorno para o meio ambiente, foi objeto de regulamentação pelo CONAMA através da Resolução 258, de 26 de agosto de 1999, estabelecendo a obrigação dos fabricantes ou importadores em coletar e dar disposição final ambientalmente correta aos pneus usados.

A obrigação dos fabricantes ou importadores é tratada no artigo 1º da Resolução:

“Art. 1º. As empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos ficam obrigadas a coletar e dar destinação final, ambientalmente adequada, aos pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção definida nesta Resolução relativamente às quantidades fabricadas e/ou importadas.

---

<sup>91</sup> Ib. Idem. p. 560.

Parágrafo único. As empresas que realizam processos de reforma ou de destinação final ambientalmente adequada de pneumáticos ficam dispensadas de atender ao disposto neste artigo, exclusivamente no que se refere a utilização dos quantitativos de pneumáticos coletados no território nacional.”

Somente no artigo 2º é que a Resolução conceitua o que considera pneu ou pneumático, nas suas diversas formas, sendo adotadas as seguintes definições:

I – pneu ou pneumático: todo artefato inflável, constituído basicamente por borracha e materiais de reforço utilizados para rodagem de veículos;

II – pneu ou pneumático novo: aquele que nunca foi utilizado para rodagem sob qualquer forma, enquadrando-se, para efeito de importação, no código 4011 da Tarifa Externa Comum – TEC;

III – pneu ou pneumático reformado: todo pneumático que foi submetido a algum tipo de processo industrial com o fim específico de aumentar a sua vida útil de rodagem em meios de transporte, tais como recapagem, recauchutagem ou remoldagem, enquadrando-se, para efeitos de importação, no código 4012.10 da Tarifa Externa Comum – Tec;

IV – pneu ou pneumático inservível: aquele que não mais de presta a processo de reforma que permita condição de rodagem adicional.”

Os prazos e quantidades para a coleta e destinação final, dispostos no art. 3º, traçam um cronograma a ser seguido pelos responsáveis. Os prazos estabelecidos pelo CONAMA são os seguintes:

I – a partir de 1º de janeiro de 2002: **para cada quatro pneus novos** fabricados no País ou pneus importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras **deverão dar destinação final a um pneu inservível;**

II – a partir de 1º de janeiro de 2003: **para cada dois pneus novos fabricados no País ou pneus importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível;**

III – a partir de 1º de janeiro de 2004:

a) **para cada um pneu novo fabricado no País ou pneu novo importado, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível;**

b) **para cada quatro pneus reformados importados, de qualquer tipo, as empresas importadoras deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis;**

IV – a partir de 1º de janeiro de 2005:

a) **para cada quatro pneus novos fabricados no País ou pneus novos importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis;**

b) **para cada três pneus reformados importados, de qualquer tipo, as empresas importadoras deverão dar destinação final a quatro pneus inservíveis;**

**Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos pneumáticos exportados ou aos que equipam veículos exportados pelo País.”**

Cabe salientar que, através da exportação de pneus ou veículos, a empresa brasileira se desonera da responsabilidade pela destinação final.

A Resolução também impõe prazo para reavaliar as normas e procedimentos, no quinto ano de sua vigência, ou seja, no ano de 2006, após avaliação a ser procedida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

A Resolução 258 impõe a comprovação da destinação final, de forma ambientalmente adequada, junto aos órgãos competentes, pelas empresas fabricantes e pelas empresas importadoras.

Conforme o art. 6º, as empresas importadoras deverão comprovar junto ao IBAMA, previamente, a destinação final adequada, das quantidades de pneus inservíveis estabelecidas no art. 3º, correspondente às quantidades a serem importadas, para efeito da liberação de importação junto ao Departamento de Operações de Comércio Exterior – DECEX, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Salienta-se que já há entendimento jurisprudencial sobre o assunto<sup>92</sup>. No Congresso Nacional, está em tramitação o Projeto de Lei 637/03, de autoria do deputado José Borba (PMDB-PR), que proíbe as importações de pneus usados para a comercialização, todavia permite as importações de carcaças de pneus usados para utilização como matéria-prima ou insumo na fabricação de pneus remoldados no Brasil. Entretanto, as empresas deverão comprovar previamente que destruam um pneu inservível coletado no território nacional para cada carcaça de pneu usado que pretenda importar.

As empresas fabricantes de pneumáticos, forte no art. 7º da Resolução, deverão comprovar junto ao IBAMA, anualmente, a destinação final adequada, das quantidades de pneus inservíveis estabelecidas no art. 3º, correspondentes às quantidades fabricadas.

Por fim, a Resolução dispõe que o não-cumprimento implicará as sanções estabelecidas na Lei de Crimes Ambientais, Lei 9.605/98.

Deve ser destacada a importância desta matéria, pois a borracha e sua reciclagem são capazes de devolver ao processo de produção pelo menos a metade do custo da borracha natural ou sintética. Além disso, economiza-se energia e poupa-se petróleo utilizado como matéria-prima virgem e até melhoram-se as propriedades de materiais feitos com borracha.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Ementa: “ADMINISTRATIVO. PNEUMÁTICOS USADOS. IMPORTAÇÃO. PROIBIÇÃO. À vista do regime do comércio exterior e do meio ambiente, não há permissivo que ampare a importação de pneumáticos usados no caso concreto (Resoluções n. 23/1996 e n. 258/1999 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA)”. (Apelação Cível, n. 2001.70.00.041069-5, Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Relator: Des. Valdemar Capeletti)

<sup>93</sup> *Os negócios da água e do lixo. Banas Qualidade Gestão, Processos e Meio Ambiente*. São Paulo: Editora Epse, n. 123, ago. 2002, p. 84.

## 6. Responsabilidade pela Destinação Final de Garrafas Tipo PET

As embalagens tipo PET (Polietileno Tereftalato) são utilizadas em diversos produtos: embalagens de refrigerantes, produtos de higiene e limpeza, embalagens em geral.

Conforme estudos, o plástico pode ser reprocessado e reutilizado, gerando novos artefatos plásticos e economizando cerca de 50% da energia, se comparado ao gasto na produção a partir da matéria-prima<sup>94</sup>.

Pela ausência de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos propiciou-se a edição de normas esparsas tratando do assunto. Além das normas acima mencionadas, vários Estados e Municípios brasileiros vêm instituindo Políticas Estaduais de Resíduos Sólidos e leis municipais que estabelecem a responsabilidade pós-consumo. Como é o caso do Decreto 31.819, de 09.09.2002, que regulamenta a Lei Estadual do Estado do Rio de Janeiro 3.369, de 07.01.2000, que estabelece normas para destinação final de garrafas plásticas, e da Lei Municipal de São Paulo 13.316, de 1º.02.2002, que dispõe acerca da coleta, destinação final e reutilização de embalagens, de garrafas plásticas e de pneumáticos.

A matéria não possui norma federal que a regule, no entanto já existem julgados<sup>95</sup>.

Colacionam-se trechos da importante sentença proferida pelo Juiz da 2ª Vara Federal de Marília, Estado de São Paulo, Alexandre Sormani, na Ação Civil Pública n. 2002.61.11.001467-2, aforada pelo Ministério Público Federal contra a União e o IBAMA, relativa ao condicionamento do registro da cerveja embalada em PET, ou em outra espécie de plástico, ao licenciamento ambiental junto ao IBAMA e para que o IBAMA seja compelido a condicionar a concessão da licença ambiente à adoção de medidas eficazes, a fim de evitar os danos ambientais decorrentes da utilização de embalagens plásticas para o envase de cerveja:

<sup>94</sup> Dados extraídos da reportagem: *Os negócios da água e do lixo. Banas Qualidade Gestão, Processos e Meio Ambiente*. São Paulo: Editora Epse, n. 123, ago. 2002, p. 82.

<sup>95</sup> Apelação Cível, n. 118.652-1, 8ª Câmara Cível do TJPR, Relator: Des. Ivan Bortoleto, julgada em 05.08.2002.

“(…) A Constituição Federal vigente estabelece como normas basilares a dignidade do ser humano e o desenvolvimento econômico do país. É o que se depreende dos incisos III e IV do artigo 1º e dos incisos II e IV do artigo 3º. Este binômio se sintetiza na idéia de um desenvolvimento brasileiro sustentável, ou seja, aquele crescimento e evolução tecnológicos, baseados na liberdade e na livre iniciativa, porém com o resguardo do patrimônio inalienável da população brasileira, isto é, a defesa do meio ambiente (art. 170, VI, parágrafo único)

(…) Portanto, tirada esta conclusão dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais analisados, cabe indagar se a mudança de vasilhame, para fins de justificar o EIA, o RIMA e a licença no IBAMA é: a) potencialmente poluidora; b) causaria significativa degradação ao meio ambiente; e, c) o impacto ambiental não é de foro local.

Ao afirmar que determinada atividade é potencialmente poluidora, diz que a atividade possui condições de poluir e não que está, desde já, poluindo.

A substituição para o uso do plástico, inclusive da PET, geraria a intromissão no meio ambiente de substâncias cuja degradação natural leva tempo superior a 100(cem) anos (fls. 04 – exordial), o que vai ao encontro da constatação de fls. 48, quanto ao uso de aterro sanitário para tais substâncias.

(…) Não é justo e nem aceitável que esta geração negocie com um bem (meio ambiente) que deverá ser relegado a gerações futuras, em prestígio aos interesses momentâneos e inopinados. Entre o risco de uma cautela sem a concretização do dano e o risco de um dano sem a cautela, opto pela primeira alternativa, já que atende aos princípios e leis acima mencionados.

(…) Diante de todo o exposto, DEFIRO A LIMINAR postulada DE MODO A DETERMINAR, enquanto permanecer a competência deste juízo em razão da decisão do Egrégio Tribunal, que o MINISTÉRIO DA AGRICULTURA CONDICIONE O REGISTRO DA CERVEJA EMBALADA EM PET, OU EM QUALQUER OUTRA ESPÉCIE DE PLÁSTICO, AO

LICENCIAMENTO AMBIENTAL JUNTO AO IBAMA, bem como DETERMINAR TAMBÉM QUE O IBAMA CONDICIONE A CONCESSÃO DA LICENÇA AMBIENTAL À ADOÇÃO, POR PARTE DOS EMPREENDEDORES, DE MEDIDAS EFICAZES, DEVIDAMENTE ESTEBELECIDAS EM PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA) E O RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (RIMA), A FIM DE EVITAR DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA UTILIZAÇÃO DE EMBALAGENS PLÁSTICAS PARA O ENVASE DE CERVEJA.

Entendendo por razoável a multa proposta pelo parquet, fixo, com fulcro no artigo 12, parágrafo segundo, da Lei n. 7.347/85, no caso de descumprimento desta liminar, a quantia de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por registro ou licença ambiental expedidos em descompasso com esta decisão, cabendo a multa em prejuízo da UNIÃO, quando o Ministério da Agricultura autorizar registro sem a licença ambiental no IBAMA e cabendo idêntica multa em desfavor do IBAMA, quando autorizada licença ambiental sem o estudo de impacto ambiental e sem o empreendedor haver tomados as providências fixadas no relatório de impacto ambiental decorrente.

A multa fixada não impedirá, outrossim, a responsabilização pelas sanções administrativas e penais cabíveis.”

O Juiz da 2ª Vara Federal de Marília entendeu que “os fundamentos constitucionais determinam que a atividade econômica será livre, mas a lei poderá condicioná-la, cerceá-la, controlá-la, desde que tiver como defesa a proteção do meio ambiente. É a síntese do desenvolvimento econômico sustentável e do capitalismo responsável.”

## **7. Breve análise do Projeto de Lei nº 201/91 que institui a Política Nacional dos Resíduos Sólidos**

Encontra-se para votação no Congresso Nacional o Projeto de Lei 201/91, elaborado pelo Deputado Êmerson Kapaz, que institui a Política

Nacional de Resíduos Sólidos, seus principais objetivos e instrumentos, e estabelece diretrizes e normas de ordem pública e interesse social para o gerenciamento de diferentes tipos de resíduos sólidos.

O processo legislativo teve início em junho de 1991, e, atualmente, o Projeto de Lei, contendo 184 artigos, está à espera da nomeação de Relator, tendo em vista a não-reeleição do Deputado Emerson Kapaz.

O Projeto de Lei 201/91 tem como base os seguintes fundamentos:

a) o Princípio do Poluidor Pagador, que obriga o gerador de resíduos a suportar os custos de prevenção e recuperação dos possíveis danos ao meio ambiente;

b) a responsabilidade solidária dos produtores ou importadores de matérias primas ou produtos, transportadores, comerciantes, consumidores, administradores e proprietários de área de uso público e coletivo, coletores e operadores de resíduos, em qualquer das fases de gerenciamento;

c) a responsabilidade pós-consumo compartilhada pelos fabricantes, importadores, comerciantes e consumidores, de forma que este último cumpra as determinações de separação do lixo e entrega para os responsáveis pela destinação final adequada.

O Projeto de Lei possui uma Seção específica para tratar das responsabilidades, instituindo que os geradores de resíduos sólidos são responsáveis pelo seu gerenciamento.

A responsabilidade exclusiva ocorre quando se tratar de resíduos gerados nos estabelecimentos rurais (agrotóxicos); resíduos de produtos tecnológicos destinados a uso pelo consumidor (exemplo: pilhas e baterias); pneumáticos; embalagens descartáveis (exemplo: embalagens tipo PET).

O Projeto salienta que, ressalvadas as hipóteses de responsabilidade exclusiva dos geradores de resíduos previstas em lei específica, cabe aos fabricantes ou importadores de produtos que gerem resíduos especiais, tais como: resíduos industriais, de serviços de saúde, de construção civil, transporte, comércio e serviços, entre outros, a co-responsabilidade como o Poder Público e com o consumidor final pelo gerenciamento desses resíduos.

Cabe ao Poder Público, segundo o Projeto, a responsabilidade pela implementação das ações de gerenciamento dos resíduos sólidos.

O Projeto de Lei possui aspectos interessantes, como mecanismos de incentivo, pois cria a figura da empresa exclusivamente recicladora, com

isenção de impostos; e possibilita incentivos fiscais a pessoas jurídicas que invistam em ações de capacitação tecnológica com o objetivo de desenvolver inovações tecnológicas para a redução, reutilização, compostagem ou outras alternativas de tratamento de resíduos.

O Projeto acrescenta um artigo à Lei de Crimes Ambientais:

“Art. 56 – A – Manipular, acondicionar, armazenar, coletar, transportar, reutilizar, processar, reciclar, praticar, qualquer ato de gerenciamento de resíduos sólidos ou dar-lhes destinação final de forma diversa da estabelecida em lei ou sem autorização, registro ou licença legalmente exigida:

Pena: reclusão, de um a quatro anos, e multa.

Parágrafo único – a pena é agravada em 1/3 (um terço) se a infração for cometida envolvendo resíduos perigosos.”

## **Considerações Finais**

Atualmente, com o aumento da população, da possibilidade de extinção da flora e da fauna, da poluição da água, do ar atmosférico, do solo, da produção do lixo (estamos na “era do descartável”), o meio ambiente está sendo degradado, tornando-se imperiosa a sua defesa e preservação.

A partir desta consciência ecológica, nasce a responsabilidade pós-consumo, baseada no Princípio do Poluidor Pagador, que impõe ao beneficiário e ao produtor do produto a internalização dos custos da preservação e da diminuição do dano ambiental, a fim de racionalizar a utilização dos recursos naturais.

A responsabilidade pós-consumo é uma responsabilidade objetiva, independentemente de dolo ou culpa, bastando que o dano tenha ocorrido e haja nexo de causalidade para haver a responsabilização.

Os alvos da responsabilidade pós-consumo são: fabricantes, produtores e importadores, responsáveis pelo ciclo total de suas mercadorias, devendo proceder à destinação ambientalmente adequada, mesmo após o uso pelo consumidor final, visto que a disposição inadequada de resíduos sólidos constitui fonte de poluição para o meio ambiente e ônus para o Poder Público.

Atualmente, a legislação que trata sobre o tema é ainda esparsa, o que dificulta sua aplicação e controle, como, por exemplo, a lei federal que regula a destinação final de embalagens de agrotóxicos, e as resoluções do CONAMA sobre pilhas, baterias e pneumáticos.

Contudo, o Brasil necessita uma legislação sistematizada, que trate da destinação final de resíduos sólidos, não apenas normas esparsas. Para tanto, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei que cria a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que deve ser aprovado, devido à sua importância e necessidade.

Importante frisar que todo o esforço jurídico pode ser inócuo se não houver uma conjunção de esforços na proteção do meio ambiente entre: autoridades, setores produtivos, entidades de classe, organizações de sociedade civil e população em geral.

Para se atingir resultados efetivos é necessária a atuação do Poder Público, a consagração de parcerias com as entidades privadas e o incentivo à participação dos cidadãos, através da promoção da educação ambiental, pois é da sociedade como um todo a responsabilidade de manter o meio ambiente em equilíbrio.