

# **A GESTÃO AMBIENTAL E OS SEUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS NA POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

## **ENVIRONMENTAL MANAGEMENT AND ITS LEGAL INSTRUMENTS IN THE NATIONAL POLICY OF SOLID WASTE**

Fernando Joaquim Ferreira Maia<sup>1</sup>

### **Resumo**

Será analisada a questão dos resíduos sólidos na Lei nº 12305/2010 à base do processo histórico de evolução das leis objetivas de desenvolvimento da propriedade privada e seu impacto na sociedade de risco. Distinguem-se os fundamentos teóricos e metodológicos da Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, aborda-se, especificamente a sua dimensão na gestão ambiental, a sua relação com a sociedade de risco e com o bem ambiental. Defende-se que a Lei nº 12305/2010 é decorrente do acirramento das contradições sociais geradas pela economia de mercado impactadas pela revolução tecnológica nas forças produtivas do capitalismo brasileiro, do aumento da produtividade e que oferece importantes instrumentos de gestão dos resíduos sólidos, além de constituir uma das bases do direito ambiental e da Política Nacional do Meio Ambiente.

### **Palavras-chave:**

RESÍDUOS SÓLIDOS; GESTÃO AMBIENTAL; LEI Nº 12305/2010

### **Abstract**

The issue of solid waste in Law No. 12305/2010 on the basis of the historical process of evolution of the objective laws of development of private property and its impact on risk society will be examined. Distinguished theoretical and methodological foundations of the Law of the National Solid Waste Policy, it approaches, specifically its size in environmental management, its relationship with the risk society and the environment as well. It is argued that Law No. 12305/2010 is due to the deepening social contradictions generated by the market economy impacted by the technological revolution in the productive forces of Brazilian

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto-II da UFRPE; Doutor e Mestre em Direito pela UFPE; Especialista em Direito Processual Civil pela UFPE; email: fernandojoaquimmaia@gmail.com

capitalism, increasing productivity and providing important tools for the management of solid waste, and constitute the foundations of environmental law, the National environmental Policy.

**Keywords:**

SOLID WASTE; ENVIRONMENTAL MANAGEMENT; Lei No. 12305/2010

**1. Introdução: a importância de uma abordagem sob o ponto de vista da gestão ambiental para a Lei nº 12305/2010**

Esta pesquisa é fruto de parte das discussões do projeto de pesquisa “Retórica, meio ambiente e Poder Judiciário: as ideias sobre o meio ambiente nas decisões judiciais no Estado de Pernambuco”, aprovado pelo Cnpq na Chamada Universal 14/2012, sob o nº 475347/2012-9.

Será analisada a questão dos resíduos sólidos na Lei nº 12305/2010 à base do processo histórico de evolução das leis objetivas de desenvolvimento da propriedade privada e seu impacto na sociedade de risco. Destaca-se que as sucessivas revoluções tecnológicas do capitalismo resultaram numa exploração dos recursos naturais em larga escala, produz-se grande impacto sobre a estrutura da sociedade, gera-se um consumo desenfreado para atender às demandas do mercado. A lógica da economia de mercado conduz a um parasitismo na economia e ao exaurimento dos recursos naturais diante da incapacidade dos ecossistemas assimilarem os impactos da expansão econômica. Os reflexos diretos da expansão da economia de mercado no meio ambiente se traduzem num contínuo desaparecimento de espécies da fauna e da flora, na perda de solos férteis pela erosão e pela desertificação, pelo aquecimento da atmosfera e pelas mudanças climáticas, pela diminuição da camada de ozônio, pela chuva ácida, pelo colapso na quantidade e na qualidade da água e, sobretudo, pelo acúmulo crescente de lixo e resíduos industriais. Esses são os riscos ambientais e constituem os principais fatores da crise ambiental: a insustentabilidade do sistema político e econômico ocidental.

Neste sentido, o medo ecológico, da insustentabilidade, se traduz no receio do esgotamento dos recursos naturais, no problema da destruição das culturas tradicionais e, por fim, na multiplicação dos detritos industriais. Este último é o ponto do artigo. A questão principal é saber se o impacto dos resíduos sólidos sobre a sociedade é o fator principal na criação de novos instrumentos capazes de assegurar o desenvolvimento sustentável e, assim sendo, em que medida tal regulação serve à gestão ambiental.

Distinguem-se os fundamentos teóricos e metodológicos da Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, aborda-se, especificamente a sua dimensão na gestão ambiental, a sua relação com a sociedade de risco e com o bem ambiental. Defende-se que a Lei nº 12305/2010 é decorrente do acirramento das contradições sociais geradas pela economia de mercado impactadas pela revolução tecnológica nas forças produtivas do capitalismo brasileiro, do aumento da produtividade e que oferece importantes instrumentos de gestão dos resíduos sólidos, além de constituir uma das bases do direito ambiental e da Política Nacional do Meio Ambiente.

Por fim, serão levantados os seguintes questionamentos: Como pensar os instrumentos jurídicos da Política Nacional dos Resíduos Sólidos a partir da gestão ambiental? Existe uma interdependência entre os instrumentos de gestão dos resíduos sólidos com outras leis e normas técnicas, a exemplo da Lei nº 6938/81 e das Resoluções do Conama?

## **2. Pós-modernidade e sociedade de risco como base empírica da Política Nacional de Resíduos Sólidos**

Ulrich Beck (1995, p. 4) afirma que a sociedade contemporânea, após a queda do leste europeu, incorpora a ambivalência, a insegurança, a procura de novos princípios e o redesenho do relacionamento entre as atribuições das instituições do Estado e da própria sociedade. Essa incorporação funda a pós-modernidade. Questiona-se a sociedade moderna, que pretendia emancipar o homem, mas produziu o seu contrário. Busca-se enfrentar problemas para os quais não há solução tradicional, o seu enfoque é a desconstrução, alternativas, mudanças de paradigmas para atender às demandas postas pela sociedade.

A sociedade pós-moderna é a sociedade de risco, que designa um estágio de superação da modernidade em que a humanidade começa a reagir às ameaças ambientais produzidas pelo capitalismo. As características dessa sociedade de risco são: 1 – a imprevisibilidade dos riscos ambientais; 2 – os riscos ambientais não respeitam necessariamente as desigualdades sociais e atingem também as classes dominantes; 3 – os riscos ambientais não quebram a lógica do mercado; 4 – o problema ambiental ganha contorno político.

Os riscos formam um conjunto de inseguranças e ameaças introduzidas pela própria modernização que se relacionam diretamente às forças ameaçadoras do capitalismo (BECK, 1995, p. 21). Essa insegurança leva a uma incerteza social.

Veyret (2007, p. 30) afirma que o risco nasce de uma ameaça potencial, chamada de álea, que afeta os alvos que constituem indicadores de vulnerabilidade. Como essa

vulnerabilidade atinge o indivíduo, um dos traços da sociedade pós-moderna é o individualismo exacerbado.

A primazia da pessoa, fundada na dignidade da pessoa humana, é resposta à crise da modernidade. A dignidade da pessoa humana constitui elemento de legitimação de direitos econômicos, políticos e sociais na Constituição, colocando a pessoa humana como valor fonte do direito e posicionando-a no sentido de sua expansão para todos os domínios da vida. Essa idéia abrange uma esfera mínima para a sobrevivência da sociedade, passando pela efetivação de direitos sociais. A ideia de valor fonte da dignidade da pessoa humana deriva da compreensão de que o homem não é só gênero humano, mas sujeito histórico, inserido dentro de condições históricas e materiais determinadas, estas gerando os valores sociais. Assim, a pessoa não pode ser tratada como objeto, devendo ser compreendida na sua vinculação à sociedade. A pessoa humana deve ser vista a partir da sua aspiração em se determinar e se desenvolver num ambiente de liberdade (ALEXY, 2002, p. 344-345).

A despeito de todos esses aspectos, destacam-se, para efeitos deste artigo, o destino dos resíduos sólidos produzidos pela sociedade ocidental, diante do crescimento populacional, do impacto das revoluções tecnológicas nas forças produtivas do capitalismo. É nesse cenário que foi aprovada a Lei nº 12305/2010, objeto do próximo ponto.

### **3. Os resíduos sólidos na Lei nº 12305/2010: a articulação entre o Estado, o empresariado e a sociedade civil**

A Lei nº 12305/2010 pretende estimular a indústria da reciclagem e a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, bem como a adoção de práticas que reduzam o volume e a quantidade de resíduos, o desenvolvimento de tecnologias limpas e a articulação entre o Estado, o empresariado e a sociedade civil.

Vale ressaltar que um dos objetivos da lei é eliminar até 2014 os lixões e destinar os resíduos sólidos de forma ambientalmente adequada. Os lixões são práticas de lançamento de resíduos em área destinada no solo sem qualquer estudo prévio, monitoramento ou tratamento. É uma prática proibida. Em contraposição, tem-se o aterro sanitário, cuja instalação e operação dependem de grande espaço físico, dentro do qual os resíduos são depositados, com observância rigorosa de normas técnicas para minorar ou evitar a contaminação do meio ambiente. Entretanto, a destinação final mais eficiente de resíduo sólido é a usina de compostagem, destina-se aos resíduos sólidos domésticos e compreende processo de transformação de matéria orgânica em composto a ser utilizado como enriquecedor do solo em

áreas agrícolas. Tem-se também a reciclagem, busca reprocessar e aproveitar novamente determinados resíduos sólidos. Ela tem início com a coleta seletiva e é indissociável do processo de compostagem. Ressalte-se que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes deverão investir no desenvolvimento de produtos recicláveis, bem como divulgar informações de como evitar, reciclar ou eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos. Além disso, há obrigatoriedade de recolhimento de produtos e embalagens pós-consumo listados pela PNRS. Por fim, vem a incineração, consiste em processo de queima controlada, indicado para os resíduos industriais e para os inertes combustíveis, podendo ser utilizada para o lixo domiciliar. Deverá ser feita com equipamentos apropriados de controle da poluição atmosférica (MILARÉ, 2012, p. 856, 857).

Os resíduos sólidos se apresentam como um grande problema ambiental e impactam a sadia qualidade de vida. Conforme o art. 3º, inciso XVI da Lei 12305/2010, os resíduos sólidos constituem material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, cuja destinação se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

Infere-se dessa concepção que tudo o que é descartado em decorrência das atividades sociais humanas é resíduo sólido. O descarte dos resíduos sólidos pressupõe o esgotamento das características preponderantes da matéria, substância, objeto ou bem, de forma a torná-los inservíveis para a finalidade para a qual foram concebidos (MILARÉ, 2011, p. 861, 862).

Nesse sentido, uma das grandes preocupações da indústria é que o gerenciamento de resíduo no Brasil não concentre no produtor a responsabilidade por cuidar dos resíduos gerados pelo consumidor. A proposta do setor é a gestão compartilhada entre privados, públicos e o consumidor.

A Lei nº 12305/2010 recepciona essa proposta e distribui a responsabilidade entre cidadãos, setor empresarial e setor público. Nesse sentido, os consumidores deverão efetuar a devolução aos comerciantes ou produtores; estes os encaminharão aos fabricantes ou importadores, que lhes darão destinação ambientalmente adequada. Assim, essa lei constitui um instrumento essencial para definir os direitos e as obrigações dos setores público e privado, bem como dos consumidores finais sobre a gestão dos resíduos sólidos.

#### **4. As disposições normativas gerais e a interdependência da Política Nacional de Resíduos Sólidos com outros diplomas legais**

A Lei nº 12305/2010 comporta dispositivos de diferentes espécies, de um lado dispositivos de caráter propriamente jurídico, de outro de normas de conteúdo técnico.

Entre as normas de cunho jurídico estão o princípio do poluidor pagador, o princípio do desenvolvimento sustentável, a logística reversa e a responsabilidade compartilhada.

O princípio do poluidor pagador parte da constatação de que os recursos ambientais são escassos e que o seu uso na produção e no consumo acarretam a sua redução e degradação. Ora, se o custo de redução dos recursos naturais não for considerado no sistema de preços, o mercado não será capaz de refletir a escassez. 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 busca afastar o ônus do custo econômico sobre a sociedade e repassá-lo diretamente ao utilizador dos recursos ambientais. Ele pretende estabelecer um mecanismo econômico que impeça o desperdício de recursos ambientais, impondo-lhes preços compatíveis com a realidade.

De todo modo, a poluição zero é um ideal inatingível. Todas as atividades humanas possuem algum impacto e causam algum tipo de dano ao ambiente, dano este que pode ser o mais reduzido possível ou pode ser de grandes proporções. Algumas atividades poluidoras podem ser, portanto, liberadas, mas isso não significa a irresponsabilidade dos sujeitos ativos de tais atos para com o ambiente.

Todo aquele que causa poluição fica obrigado a reparar o dano, e tal constatação pode resumir-se na certeza de que todo aquele que polui deve pagar pela poluição causada.

Conforme o princípio nº 16 da Declaração do Rio de Janeiro-ECO/92, as autoridades nacionais devem procurar garantir a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, considerando o critério de que, em princípio, quem contamina deve arcar com os custos da descontaminação com a observância dos interesses públicos, sem perturbar o comércio e os investimentos internacionais. (GUERRA, 2012, p. 104)

Vale ressaltar que o princípio do poluidor-pagador tem uma face oposta, a do usuário-pagador. Todo aquele que possui benefício com a atividade potencialmente agressora do ambiente deve sustentar economicamente os custos do impacto causado. Isso significa que não apenas o causador da poluição deve sustentar a responsabilidade pelos danos causados ao ambiente, mas também aquele que auferiu benefício com a atividade poluidora suportada pelo

Direito Ambiental repressivo deve contribuir economicamente com a recuperação.

Ao usar um bem, gozar de uma atividade ou fruir de um benefício que apenas foi possível em razão de um ato de poluição, o particular – ou até mesmo o Estado – deve suportar parcela econômica da atividade de recuperação do bem degradado. Não apenas o poluidor, mas também o usuário, deve responder economicamente pela atividade.

Em relação ao desenvolvimento sustentável, vale afirmar que tem várias acepções. Segundo Ricardo Abramovay (2012, p. 18-19, 28), o desenvolvimento sustentável envolve a redução da dependência da economia do uso de recursos materiais e energéticos. Ele passa por uma dissociação entre o crescimento econômico e o bem-estar da população. De certo, é necessário prudência nessa concepção, melhor esperar o seu desenvolvimento em sociedades mais avançadas, a exemplo da Europeia.

A opção da Constituição Federal não é esta. O art. 170, IV e o art. 225 asseguram a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento sócio-econômico para a melhoria da qualidade de vida do homem. orienta à utilização racional dos recursos naturais não renováveis. Aqui, o desenvolvimento sustentável significa o esforço constante em equilibrar e integrar os três pilares do direito ambiental:

- a) o bem-estar social ou a sustentabilidade social;
- b) a prosperidade econômica ou a sustentabilidade econômica;
- c) a proteção ambiental (sustentabilidade ecológica) em benefício das gerações atuais e futuras (GUERRA, 2012, p. 106-107).

O desenvolvimento está condicionado à preservação do ambiente para esta e para as futuras gerações. O Direito Ambiental sustenta-se não na necessidade de impedir o desenvolvimento da humanidade, mas na de compatibilizar esse desenvolvimento com a preservação ambiental. Um dos seus princípios mais importantes é aquele que condiciona as atuações governamentais, as políticas públicas e as produções normativas à obrigação de respeitar o ambiente, sem abrir mão do necessário desenvolvimento.

A Lei nº 12305/2010 consagra a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto como um dos seus princípios, define-a como o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental.

Ressalte-se que o ciclo de vida do produto termina com a sua disposição final, ou

seja, com a distribuição do resíduo em aterros, com a observação das normas operacionais específicas. Assim, é necessário que haja um resíduo sólido não passível de tratamento ou recuperação, única possibilidade de disposição final ambientalmente adequada (MILARÉ, 2011, p. 895).

Já o art. 3º, inciso XII da Lei nº 12305/2010 define a logística reversa como um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. É o caso dos pneus, pilhas e baterias, embalagens com agrotóxicos, lâmpadas fluorescentes etc e tal. Neste caso, são obrigados os produtores, fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: 1) agrotóxicos; 2) pilhas e baterias; 3) pneus; 4) óleos lubrificantes; 5) lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; 6) produtos eletroeletrônicos. Nada impede que a logística reversa seja estendida a produtos comercializadas em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados. No caso dos demais produtos, a competência é dos Municípios, devem realizar a coleta seletiva e a reutilização e a reciclagem.

O inciso I do art. 3º da Lei nº 12305/2010 prevê a possibilidade de celebração de acordos setoriais firmados entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Terão natureza contratual e serão firmados com o Poder Público da seguinte forma: se forem iniciados pela Administração Pública, deverão ser feitos mediante editais de chamamento. Se forem iniciados pela iniciativa privada, deverão ser feitos via proposta formal pelos interessados ao órgão ambiental competente. Tanto com a Administração como com a iniciativa privada deverão conter: 1) indicação dos produtos e embalagens; 2) descrição das etapas do ciclo de vida em que o sistema de logística reversa se insere; 3) descrição da sua operacionalização; 4) metas a serem alcançadas; 5) cronograma para a sua implantação; 6) descrição das atribuições dos participantes do sistema, incluindo os órgãos públicos; 7) penalidades.

Nesse sentido, a Lei nº 12305/2010 passa a ser referência para a gestão ambiental no que tange aos resíduos e rejeitos gerados. A lei vai também contemplar várias questões

técnicas como plano de resíduos sólidos, gestão compartilhada de resíduos e padrões sustentáveis.

Todos os comandos normativos da Lei nº 12305/2010 estão em conformidade com as normas gerais de direito ambiental.

Assim, a competência legislativa concorrente está prevista no art. 24, que afirma competir à União, aos Estados, ao Distrito Federal legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Neste âmbito, a tarefa da União é estabelecer normas gerais. Os Estados e o Distrito Federal apenas suplementam essa legislação, detalhando os princípios formulados pela norma geral, respeitando-se as particularidades locais. Agora, caso não haja norma geral, cabe aos Estados e ao Distrito Federal exercer a competência plena. Havendo conflito entre as normas estaduais e as federais, prevalece a norma de maior hierarquia, desde que tal norma seja realmente de caráter geral.

Também, em relação aos resíduos sólidos, a União estabelece o conteúdo geral na Lei nº 12305/2010 e os Estados, no caso Pernambuco, estabelece o conteúdo específico, podendo acentuar, mas não abrandar os comandos da lei federal.

A Lei nº 12305/2010 é uma legislação extremamente detalhista de institutos (princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes e responsabilidades) que se configuram como sendo comuns a todas as ações voltadas à política de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos a ser implementada em qualquer nível de poder.

Estão sujeitos aos comandos da Lei nº 12305/2010 pessoas físicas e jurídicas de direito privado e público, a sociedade civil, o setor empresarial e o poder público, conforme o art. 25 e o art. 7º do Decreto 7404/2010.

A Lei nº 12305/2010 é inaplicável aos resíduos radioativos, pois já é abordado na Lei nº 10308/2001.

No art. 4º a responsabilidade pela garantia de um meio ambiente sadio para as presentes e futuras gerações é dever comum de todos os segmentos da sociedade. O que se pretende é clarificar o dever do Estado, da sociedade civil e do empresariado na estruturação e manutenção de um sistema de gestão integrada, bem como no gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Os arts. 2º e 5º da Lei nº 12305/2010 preveem a possibilidade de aplicação de outros sistemas normativos, que dão conta da interdependência da PNRS. O art. 2º retoma a ideia inicial da lei de sistematizar normas de caráter técnico e jurídico, característica da PNRS. São subsidiariamente utilizadas normas do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), SNVS (Sistema Nacional de Vigilância Sanitária), SUASA (Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária) e SINMETRO (Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial). Ao sistematizar os comandos dessa forma, cria-se uma sistemática de interpenetração de textos jurídicos, como se as leis integrassem um só bloco.

O art. 5º permite que esse sistema não se limita à interconexão de normas técnicas, mas também envolve leis externas à PNRS.

Desta forma, tem-se o art. 225 da Constituição Federal, como norma suprema, logo abaixo vem a Lei nº 6838/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) e depois a Lei nº 12305/2010. Aqui, a PNRS se articula num plano de igualdade e complementariedade, principalmente, com a Lei nº 11455/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico), mas também com a Lei nº 9795/1990 (Política Nacional de Educação Ambiental) e a Lei nº 1107/2005 (que trata da contratação de consórcios públicos). É isto que se chama de interdependência da PNRS com os outros diplomas legais. Ela está inserida na PNMA e é complementada pela PNSB, PNEA e pelas normas de contratação de consórcios públicos. Ao colocar a Lei 12305/2010 desta forma, o legislador cria um sistema de interpenetração de diplomas, como se as leis integrassem um bloco único.

A PNRS é norma derivada da PNMA que, por sua vez, objetiva dar efetividade ao comando do art. 225 da Constituição Federal, assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos. A complementação da PNRS pelas outras mencionadas políticas ambientais se dará por meio da analogia, ou seja, em caso de lacuna (ausência de norma na PNRS) se aplicará a norma mais semelhante nas outras leis. De qualquer forma, qualquer outra norma que guarde relação com a regulação dos resíduos sólidos poderá ser aplicada nesse caso.

## **5. Os instrumentos de gestão da Política Nacional dos Resíduos Sólidos**

A PNRS prevê vários instrumentos. São os seguintes:

- 1) coleta seletiva;
- 2) incentivos fiscais;
- 3) Fundos do Meio Ambiente e de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

- 4) Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos;
  - 5) Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos;
  - 6) Consórcios;
  - 7) Educação ambiental;
  - 8) Planos de resíduos sólidos.
- Será dada atenção ao último.

Os planos de resíduos sólidos se dividem em públicos e privados. Os públicos são elaborados pela União, Estados e Municípios e abrangem o diagnóstico da realidade, metas para reduzir o volume gerado, bem como ações e medidas a serem adotadas pelo Poder Público e pelo setor empresarial. Os privados, ou de gerenciamento de resíduos sólidos, são elaborados por geradores de resíduos industriais, da mineração, da construção civil e dos serviços de saúde e saneamento básico, além dos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que gerem resíduos perigosos e dos responsáveis por atividades agrossilvopastoris. As micro e pequenas empresas poderão ser dispensadas da elaboração de plano de gerenciamento de resíduo sólidos, ou poderão elaborar planos simplificados ou em consórcio com outras empresas, conforme os arts. 60 a 63 do Decreto nº 7404/2010, que regulamenta a PNRS.

Os planos de gerenciamento deverão observar os planos municipais de gestão de resíduos sólidos e conter, no mínimo, 1) a descrição do empreendimento; 2) o diagnóstico dos resíduos gerados; 3) a responsabilidade de cada ente envolvido no gerenciamento; 4) ações preventivas e corretivas em situações de acidentes; 5) metas para minimizar a geração de resíduos; 6) ações relativas à responsabilidade compartilhada.

## **6. Conclusão: a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos e a responsabilidade social**

O Poder Público segue responsável pela destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos, o que abrange aqueles oriundos de atividades domésticas em residências urbanas e da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas, bem como estabelecer sistema de coleta seletiva e implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos.

Em que pese a importância da prevenção dos danos ao meio ambiente, é preciso reconhecer que, na prática atual, as medidas estritamente preventivas têm se revelado limitadas e, com incrível frequência, incapazes de manter o equilíbrio ecológico. Isso acontece principalmente em razão de uma certa tolerância da Administração e, por vezes, da própria

legislação diante de determinadas agressões ao meio ambiente e também em função da negligência e imprudência do homem no exercício de suas atividades, contra as quais, como se sabe, nenhum dispositivo ou mecanismo preventivo pode ser inteiramente eficaz.

Assim, para que se tenha um sistema completo de preservação e conservação do meio ambiente é necessário pensar sempre na responsabilização dos causadores de danos ambientais e da maneira mais ampla possível.

A regra é que qualquer violação do direito implica em sanção do responsável pela contrariedade da ordem jurídica.

Nesse contexto, a CF estabelece no art. 225, §3º, a responsabilidade por danos ao meio ambiente. O art. 51 da Lei nº 12305/2010 estabeleceu, em conformidade com a PNMA, que essa responsabilidade é objetiva, ou seja, independe de culpa. É importante frisar, nesta passagem, que no nosso sistema jurídico não há espaço para aplicação de mecanismo, por vezes utilizado no direito internacional, mediante o qual se procura compensar o rigor da responsabilidade civil objetiva com o estabelecimento de um limite máximo para as indenizações, teto esse que somente pode ser superado quando se consegue demonstrar a culpa do responsável. No Brasil, contudo, a situação é diversa, pois aqui se adotou um sistema que conjuga, ao mesmo tempo e necessariamente, responsabilidade objetiva e reparação integral. Tal orientação, aliás, é rigorosamente correta, como decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente, que impede a adoção de qualquer dispositivo tendente à pré-determinação de limites à reparabilidade de danos ambientais. Em suma, no direito brasileiro vigora a combinação: responsabilidade sem culpa e indenização ilimitada.

Importante salientar que a responsabilidade no sistema jurídico brasileiro decorre da lei ou do contrato.

Segundo Paulo de Bessa Antunes (2010, p. 49), responsabilidade ambiental se divide em: a) civil; administrativa; penal. Essa amplitude da responsabilização do degradador está relacionada, em primeiro lugar, com a autonomia e independência entre os três sistemas de responsabilidade existentes: civil, administrativa e penal. No Direito brasileiro, a independência entre a responsabilidade civil e a administrativa, com a possibilidade de cumulação de ambas, encontra respaldo em expressa disposição de lei (art. 14, § 1º, da Lei Federal 6.938/81) e já foi reconhecida, por exemplo, pela jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Nesses termos, um poluidor, por um mesmo ato de poluição, pode ser responsabilizado, simultaneamente, nas esferas civil, penal e administrativa, com a viabilidade

de incidência cumulativa desses sistemas de responsabilidade em relação a um mesmo fato danoso.

Como ainda dito, no âmbito civil, a responsabilidade do degradador se submete, entre nós, a duas regras da maior importância, que revelam a amplitude da responsabilidade civil por danos ao meio ambiente e o rigor (necessário) do legislador nessa matéria.

A primeira regra é a da responsabilidade objetiva do degradador pelos danos ambientais causados, isto é, independentemente da existência de culpa e pelo simples fato da atividade (art. 14, §1º, da Lei 6.938/81). A segunda regra é a da reparação integral do prejuízo causado, que tem como objetivo propiciar a recomposição do meio ambiente, na medida do possível, no estado em que se encontrava antes da ocorrência do dano.

O art. 28 da Lei nº 12305/2010 inovou essa regra e estabeleceu uma linha de corte para a responsabilidade do gerador de resíduos sólidos domiciliares: “O gerador de resíduo sólido domiciliar tem cessada a sua responsabilidade pelos resíduos com a disponibilização adequada para a coleta ou, nos casos abrangidos pelo art. 33, com a devolução”. No caso, devolução ao fabricante, importador, distribuidor ou comerciante (sistema de logística reversa).

Esse comando representa uma revolução da PNRS, pois, em relação aos resíduos sólidos domiciliares, afasta a responsabilidade objetiva e o risco integral, cria uma exceção. Se o gerador do resíduo o acondicionou para coleta ou devolveu o resíduo ao responsável original, não poderá ser responsabilizado pelo fato.

Completa, finalmente, esse quadro de ampliação da responsabilidade do degradador por agressões ao meio ambiente, a responsabilização, no âmbito penal, da pessoa jurídica.

A nossa Constituição de 1988, no art. 225, § 3º, deixou aberta a possibilidade de as pessoas jurídicas serem penalmente responsáveis por crimes contra a natureza e o meio ambiente em geral. Mas apesar disso muitos autores contestam a legitimidade de qualquer proposta legislativa tendente a regular a matéria.

Em relação à responsabilidade administrativa, sujeita o infrator a sanções de natureza igualmente administrativa, indo de uma advertência até a interdição das atividades de uma empresa. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. O infrator responde perante a Administração pela sua conduta ou por omissão lesiva ao meio ambiente (FIGUEIREDO, 2012, p. 168-169).

Outrossim, o princípio da responsabilidade social congrega duas características: a) a

solidariedade social e b) o valor ético. No entanto, conforme se pode perceber no dito acima, a ideia principal deste princípio é ampliar a atuação da responsabilidade civil, que deve superar a simples determinação em que toda violação de direito implica em uma sanção ao responsável, considera as peculiaridades da natureza jurídica do direito ambiental e responde de forma satisfatória as necessidades de reparação dos danos ambientais.

O princípio da responsabilidade social, esta simbioticamente relacionado com outro princípio, chamado da precaução, este deve desenvolver-se dentro da temática dimensionada pelo espaço e pelo tempo das necessidades de proteção ambiental, ou seja, atualmente a responsabilidade, aplicada à esfera ambiental, não pode reduzir-se ao sentido repressivo ou ao caráter imputativo da norma, deve-se, portanto, ir além. Neste sentido, pondera MARCELO ABELHA RODRIGUES (2011) que é uma ilusão achar que uma vez ocorrido o dano, não haverá mais pressão ou razão para sua recuperação. Isso porque o dano ambiental não é instantâneo e não termina ali, tão logo seja consumado o ato danoso.

Compreende-se responsabilidade social como um encargo, correspondente à manutenção da natureza, não só para a atual época, mas também como legado às gerações futuras. Esta ideia deve ser imbuída de solidariedade, a fim de que a atribuição deste deva ser compartilhada de forma igual entre o interesse público e privado, num esforço comum que garantirá os direitos individuais de todos.

Desta forma, segundo Luís Paulo Sirvinskas (2010), o princípio da responsabilidade social envolve também financiamento de projetos que deverão respeitar o princípio da responsabilidade social consubstanciado no atendimento de critérios mínimos para a concessão de crédito. Um dos critérios é o impacto ambiental sobre a fauna e a flora. Em caso tal, o projeto deverá estabelecer compensações em dinheiro para as populações afetadas pela construção da obra, proteção das comunidades indígenas e proibição de financiamento quando envolver trabalho infantil ou escravo.

## **7. Referências**

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São Paulo: Abril, 2012.
- ALENCAR, B. S. **Gerenciamento integrado de resíduos sólidos: uma abordagem estratégica e socioambiental**. Salvador: Bainema, 2009.
- ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BECK, Ulrich. **A reinvenção da política**. São Paulo: Unesp, 1995.

BRASIL. **Decreto nº 7404, de 23 de dezembro de 2010**. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm)>. Acesso em: 02 set. 2012.

BRASIL. **Lei nº 12305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 02 set. 2012.

BRASIL. **Lei nº 14.236, de 13 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www2.semas.pe.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=8364b6ca-6724-4e0b-a3ac-4c56b337a589&groupId=709017](http://www2.semas.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=8364b6ca-6724-4e0b-a3ac-4c56b337a589&groupId=709017)>. Acesso em: 20 ago. 2012.

COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **O nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

DAJOZ, Jorge. **Ecologia geral**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1983.

DOMINGUES, Ivan (Org.). **Conhecimento e transdisciplinariedade II: aspectos metodológicos**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GUERRA, Sidney. **Resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 3. ed. São Paulo: revista dos Tribunais, 2010.

LE MOS, Patrícia Fraga Iglecias. **Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MACEDO, Ricardo Kohn de. **Gestão ambiental:** os instrumentos básicos para a gestão ambiental dos territórios e de unidades produtivas. Rio de Janeiro: ABES/AIDIS, 1994.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito ao meio ambiente:** a gestão ambiental em foco. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito ambiental.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo civil ambiental.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito ambiental:** doutrina e casos práticos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional ambiental.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

THEODORO, Suzi Huff. **Mediação de conflitos socioambientais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VEYRET, Yvette. **Os riscos:** o homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 2007.