

**RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E DIREITO: EXPLORANDO
CONECTIVIDADES E AS PERSPECTIVAS A PARTIR DA POLÍTICA
NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Sidney Guerra¹

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel²

RESUMO

O presente artigo procura identificar e desenvolver as relações necessárias entre o desenvolvimento da responsabilidade socioambiental e das normas impostas pelo Direito, especialmente com a recente edição da Lei 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos e obriga as empresas responsáveis pela fabricação ou importação de determinados resíduos a implementar o chamado sistema de logística reversa. Neste sentido, o balanço sócio-ambiental e a implementação de Sistemas de Gestão Ambiental serão aqui trabalhados de forma a chamar a atenção para a necessidade de observância de algumas leis de importância significativa para que se possa qualificar determinada atividade como ambientalmente responsável. Procura, assim, chamar a atenção de advogados e gestores para a necessidade de um diálogo constante *interna corporis*, diante das conectividades existentes entre a Responsabilidade Social e o Direito Ambiental.

Palavras-chave: Sistema de Gestão Ambiental – Direito Ambiental – Política Nacional de Resíduos Sólidos

¹ Pós-Doutor, Doutor e Mestre em Direito. Professor da Universidade do Grande Rio, onde também é Coordenador do Curso de Direito e da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Advogado no Rio de Janeiro. Contato: sguerra@unigranrio.com.br.

² Professor de Direito Ambiental da UNIGRANRIO e da UNIFESO. Mestre em Sociologia e Direito (UFF). Doutorando em Direito da Cidade (UERJ). Advogado no Rio de Janeiro. Contato: pedroavz@gmail.com.

Introdução

O estudo do meio ambiente ganhou amplitude mundial e passou a ser devidamente reconhecido a partir do momento em que a degradação ambiental atingiu índices alarmantes e verificou-se que a preservação de um ambiente sadio está intimamente ligada a preservação da própria espécie humana.

A emergência de múltiplos problemas ambientais propicia graves prejuízos para o desenvolvimento do indivíduo, devendo ser coordenados esforços em prol da criação de uma verdadeira cultura de preservação do o ambiente.

Além disso, evidenciou-se a necessidade de se estabelecer um sistema protetivo internacional do ambiente pelo fato deste ter natureza transnacional, ou seja, certos fenômenos biológicos ou físicos localizados dentro de um espaço geográfico submetido à soberania de um Estado exigem regulamentação internacional, seja porque, em sua unicidade, estendem-se sobre a geografia política de vários países, seja porque os fenômenos a serem regulados somente poderão sê-lo com a intervenção de normas internacionais.³

Foi assim que no final da década de sessenta do século XX tem início a conscientização por parte de alguns Estados Europeus em relação à problemática ambiental, na medida em que começam a florescer sinais de esgotamento dos recursos naturais planetários.

A partir dessa “onda verde”, alguns Estados começam a conceber em suas respectivas estruturas político-administrativas internas, Ministérios de Meio Ambiente. Tal fato é relevante importância, porque começam a desenvolver políticas públicas voltadas à proteção do ambiente, a exemplo da Alemanha, países nórdicos, Inglaterra e os EUA que foram precursores na questão.

³ GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de direito ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 45

A partir do quadro que se desenha no velho continente, o Conselho Europeu consagrou duas Declarações, no ano de 1968, que trazem importantes progressos na regulamentação internacional para a proteção do meio ambiente: uma Declaração sobre a preservação dos recursos de águas doces (a Carta Européia da Água) e a Declaração sobre princípios da luta contra a poluição do ar.

A Assembléia Geral das Nações Unidas, sensível aos problemas ambientais que já naquela época se manifestavam em larga escala no plano global, convocou no ano de 1968 aquele que seria considerado como o “grande divisor de águas” no processo de formação do direito internacional ambiental⁴: a Conferência de Estocolmo, na Suécia, no ano de 1972.

A Conferência de Estocolmo constituiu etapa histórica para a evolução do tratamento das questões ligadas ao ambiente no plano internacional e também no plano interno de grande número de países. O tema passou a ser discutido cada vez menos do ponto de vista científico e cada vez mais no contexto político e econômico.⁵

De fato, a questão ambiental encontra-se na agenda internacional como um dos principais temas da atualidade, ao lado da temática dos direitos humanos e do direito ao desenvolvimento.

Por isso que em 22 de dezembro de 1989, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução n.44/228 que convocou a Conferência do Rio de Janeiro. Na oportunidade foi salientada a necessidade de serem formuladas estratégias a serem adotadas, medidas para sustar e reverter o quadro de grande degradação ambiental, onde deveriam ser realizados esforços e coordenadas ações integradas para que houvesse um crescimento sustentado.

O referido encontro aconteceu no período de 3 a 14 de junho de 1992, e foi denominado de Conferência das Nações Unidas sobre o Meio

⁴ Sobre a matéria, vale registrar a obra de GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

⁵ LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 32

Ambiente e Desenvolvimento. Essa Conferência ficou conhecida como Cúpula da Terra ou Rio 92 e, ao contrário da Conferência de Estocolmo, possibilitou a abertura de um diálogo multilateral, colocando os interesses globais como sua principal preocupação.

O encontro contou com a participação de 178 Estados, sendo que 114 foram representados por Chefes de Estado e/ou Governo, mais de 10.000 jornalistas e representantes de mais de 1000 organizações não-governamentais.

Os principais objetivos da Conferência do Rio de Janeiro estavam assentados no estabelecimento de acordos internacionais que mediassem ações antrópicas no ambiente, mudanças climáticas e manutenção da biodiversidade. Nesse contexto foram produzidos alguns documentos, tais como: a Declaração de Princípios sobre Florestas; a Convenção sobre Diversidade Biológica; a Convenção sobre Mudanças Climáticas; a Agenda 21; e a Declaração do Rio.

Impende assinalar que todos os documentos são importantes, todavia vale destacara que a Agenda 21 estabelece os programas que a sociedade internacional considera importantes para alcançar o desenvolvimento sustentável e a forma em que os países em desenvolvimento poderão receber cooperação financeira e tecnológica para efetivá-lo. Este documento, extremamente denso, foi dividido em quatro títulos: visão conjuntural dos objetivos e meios de ação; conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento; fortalecimento do papel dos grupos intermediários principais e meios de execução. Lago afirma que três elementos permitiram à Agenda 21 adquirir uma importância ímpar:

“um mecanismo financeiro com autonomia e recursos vultosos; um compromisso que permitisse a criação de um sistema eficaz de transferência de tecnologia; e a reforma e o fortalecimento das instituições para

que o objetivo do desenvolvimento sustentável fosse levado adiante de forma efetiva e para que houvesse acompanhamento atento a esse processo.”⁶

Edith Brown Weiss⁷ enumera a lista de prioridades que foram traçadas na Agenda 21: a) atingir crescimento sustentável, pela integração do meio ambiente e desenvolvimento, aos processos decisórios; b) fortalecimento de um mundo de equidade, pelo combate à pobreza e pela proteção da saúde humana; c) tornar o mundo habitável pelo trato das questões de suprimento da água às cidades, da administração dos rejeitos sólidos e da poluição urbana; d) encorajar um eficiente uso de recursos, categoria que inclui o gerenciamento de recursos energéticos, cuidado e uso de água doce, desenvolvimento florestal, administração de ecossistemas frágeis, conservação da biodiversidade e administração dos recursos da terra; e) proteger os recursos regionais e globais, incluindo-se a atmosfera, os oceanos e mares e os recursos vivos marinhos; e f) gerenciamento de resíduos químicos e perigosos e nucleares.

Com efeito, os documentos acima indicados definiram o contorno das políticas essenciais para alcançar o modelo de desenvolvimento sustentável que atendesse às necessidades dos pobres, reconhecendo os limites de desenvolvimento, de modo a satisfazer às necessidades globais.

Isso pode ser notado no princípio de número 3 que estabelece que o direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer equitativamente as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes e futuras.

As relações entre países pobres e ricos foram conduzidas por um novo conjunto de princípios inovadores, como o do *poluidor pagador* e de “padrões sustentáveis de produção e consumo”.

Foram também estabelecidos objetivos concretos de sustentabilidade em diversas áreas, explicitando a necessidade de se

⁶ LAGO, André Aranha Corrêa do, op. cit., p. 77

⁷ WEISS apud GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio, op. cit., p. 57

buscarem recursos financeiros novos e adicionais para a complementação em nível global do desenvolvimento sustentável.

Outro aspecto relevante foi a participação de Organizações Não-Governamentais que desempenharam papel fiscalizador e de pressão dos Estados para o cumprimento da Agenda 21.

De fato, o desenvolvimento econômico está cada vez mais atrelado às preocupações universais de proteção ao meio ambiente. Muitas empresas estão investindo em tecnologias menos poluidoras e vários estudos estão sendo realizados com o escopo de minimizar os impactos ambientais, o que denota, que a idéia do desenvolvimento sustentável está sendo permeabilizada na sociedade.⁸

Busca-se, com isso, a coexistência harmônica ente economia e meio ambiente, permitindo-se o desenvolvimento de forma sustentável e planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos.

A Responsabilidade Socioambiental

Como visto, a emergência da problemática ambiental ensejou a realização de conferências internacionais e a adoção de princípios que devem orientar toda e qualquer atividade.

Atento à necessidade de enquadramento diante desse novo paradigma e aos possíveis reflexos da adoção de uma postura ambiental proativa, o setor empresarial começou a incorporar em suas práticas de forma crescente as diretrizes trazidas pelas declarações do Rio e de Estocolmo, sobretudo, pelos princípios da prevenção⁹, do poluidor-pagador¹⁰ e do desenvolvimento

⁸ Nesse sentido, vale destacar o artigo 12 do Protocolo de Kyoto que consagra o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, cujo objetivo é o de assistir as Partes não incluídas no Anexo I para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção, e assistir as Partes no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no artigo 3.

⁹ Para Edis Milaré, “o princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de molde a reduzir ou

sustentável¹¹. Além disso, os agentes do mercado passaram a se orientar por outro importante documento assinado durante a Cúpula da Terra de 92: a Agenda 21.

De acordo com a Confederação Nacional da Indústria:

“Os anos 90 foram de transformação e desafios para a sociedade brasileira. Às voltas com a construção de novos paradigmas capazes de superar um modelo de

eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade” (Princípios fundamentais da proteção ao meio ambiente. In: Revista Justitia – vols. 181/184 – jan/dez 1998).

¹⁰ Vide o item n. 16 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: “as autoridades nacionais deverão esforçar-se por promover a internalização dos custos ambientais e a utilização de instrumentos econômicos, tendo em conta o princípio de que o **poluidor** deverá, em princípio, suportar o custo da poluição, com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e investimento internacionais”. Como bem destaca Edis Milaré: “o princípio não objetiva, por certo, tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas sim, precisamente, evitar o dano ao ambiente. Nesta linha, o pagamento pelo lançamento de efluentes, por exemplo, não alforria condutas inconseqüentes, de modo a ensejar o descarte de resíduos fora dos padrões e das normas ambientais. A cobrança só pode ser efetuada sobre o que tenha respaldo na lei, pena de se admitir o direito de poluir. Trata-se do princípio poluidor-pagador (poluiu, paga os danos), e não pagador-poluidor (pagou, então pode poluir). A colocação gramatical não deixa margem a equívocos ou ambigüidades na interpretação do princípio” (Princípios fundamentais da proteção ao meio ambiente. In: Revista Justitia – vols. 181/184 – jan/dez 1998). Conforme antes observado, “no que se refere à ordem jurídica brasileira, o princípio do poluidor pagador está consagrado constitucional e infraconstitucionalmente. A Política Nacional de Meio Ambiente traz o conceito de poluição e considera poluidores pessoas físicas ou jurídicas por ela responsáveis direta ou indiretamente. O poluidor é ainda obrigado *‘independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade’*. O princípio, não obstante, ainda carece de uma jurisprudência mais farta e específica nas cortes supremas”(AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Princípios do Direito Ambiental e Mudanças Climáticas. In: Revista Eletrônica do Ministério Público Federal, Ano I – Número 1 – 2009 – página 1 de 25).

¹¹ Conforme as lições de Edis Milaré: O desenvolvimento sustentável é definido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”,(53) podendo também ser empregado com o significado de “melhorar a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas”. De acordo com o senso comum, a sociedade humana não se limita às nossas pessoas (gerações presentes) nem termina em nossos dias (gerações futuras). Somos responsáveis pela propagação da espécie, não somente sob o ponto de vista biológico mas, ainda, sob outros pontos de vista (histórico, cultural, econômico etc.). Incumbe, pois, à sociedade construir, mais do que o seu mundo atual, o mundo do amanhã. Por isso, quando se estabelece o princípio de que “todos têm o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado”, esse equilíbrio ecológico traz no bojo as condições do planeta Terra e as condições para as gerações futuras. Tomemos a expressão usufruir corretamente dos recursos ambientais: o verbo usufruir traduz um direito; o advérbio corretamente conota o dever. No princípio do direito ao desenvolvimento sustentável, direito e 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 do Ambiente” (Ob. Cit.).

desenvolvimento fortemente induzido por um Estado autoritário e centralizador, o País acumulou conquistas importantes com a mesma intensidade que experimentou frustrações.

(...)

Em 1992, chefes de Estado e de Governo do mundo inteiro, reunidos no Rio de Janeiro, aprovaram por consenso um conjunto de princípios que tinha como objetivo lançar novas bases para a produção e distribuição das riquezas geradas pelo trabalho humano, que contemplassem a utilização adequada dos recursos oferecidos pelo planeta e assegurassem a todos o direito a viver com dignidade, tanto no presente, como no futuro. O documento, conhecido como Agenda 21, aponta caminhos e define as responsabilidades de cada agente social na busca do desenvolvimento sustentável, ao longo de seus 40 capítulos.

Um deles, em particular, trata diretamente do papel da indústria nesse processo. Parte do reconhecimento de sua importância decisiva na promoção do desenvolvimento econômico e social de cada país. E aponta o desafio:

‘As políticas e operações do comércio e da indústria, inclusive das empresas transnacionais, podem desempenhar um papel importante na redução do impacto sobre o uso dos recursos e o meio ambiente por meio de processos de produção mais eficientes, estratégias preventivas, tecnologias e procedimentos mais limpos de produção ao longo do ciclo de vida do produto, assim minimizando ou evitando os resíduos. Inovações tecnológicas, desenvolvimento, aplicações, transferências

*e os aspectos mais abrangentes da parceria e da cooperação são, em larga medida, da competência do comércio e da indústria’.*¹²

Nesse sentido, critérios de sustentabilidade vêm sendo introduzidos dentre aqueles capazes de possibilitar ou até mesmo negar o acesso de certos produtos a determinados mercados, especialmente no comércio internacional.

“Para as empresas com maior inserção internacional, a necessidade de ajuste às novas exigências não se limitou às nossas fronteiras. Tiveram que lidar também com as chamadas ‘barreiras verdes’, resultantes da adoção de padrões ambientais mais restritivos pelos países desenvolvidos.”¹³

Tal fato levou ao crescimento das auditorias externas independentes e dos processos de certificação de atividades possuidoras de sistemas de gestão ambiental. Pode-se dizer que a chamada responsabilidade sócio-ambiental está contida dentro de um conceito mais amplo de responsabilidade social:

“A partir da década de 1990, desenvolver a cultura da Responsabilidade Social tornou-se quase um imperativo de gestão para as empresas que pretendem se manter competitivas em seus respectivos mercados. Muitas, porém, tateiam o terreno, míopes, e não encontram o caminho para o que deve ser um legítimo programa de Responsabilidade Social. Abrem-se assim os flancos para as críticas.

¹² Indústria sustentável no Brasil : agenda 21: cenários e perspectivas. Brasília: 2002, p. 8; 10.

¹³ Confederação Nacional da Indústria. Indústria sustentável no Brasil : agenda 21: cenários e perspectivas: Brasília: 2002, p.15.

Há quem afirme que as empresas nada mais fazem do que se expiarem tardiamente de uma culpa histórica por produzir bens e miséria a um só tempo. Teria portanto chegado o tempo de procurar ‘corrigir’ esse mal por meio de ações sociais. Seria uma forma de reportar-se à sociedade nos seguintes termos: ‘OK, sabemos que durante os últimos 200 anos nós nos portamos muito mal, poluímos rios, devastamos florestas, extinguímos espécies animais e vegetais e produzimos milhões de famélicos ao redor do planeta, mas estamos dispostos a corrigir esse imenso equívoco. A partir de agora, manteremos a grama aparada nas praças da cidade’.

Os críticos garantem que, nesse escopo, trata-se de uma ação meramente de Marketing Social, sem resultados tangíveis. Os defensores da Responsabilidade Social dizem não ser bem essa a idéia. Segundo eles, as grandes empresas chegaram à conhecida ‘sinuca-de-bico’: ou ajudam de fato a promover o bem estar social, independentemente da participação dos governos locais, regionais e federais, ou emborcam junto com as populações.

E entram aí ações em prol do meio ambiente, da educação, da saúde, enfim, do resgate da qualidade de vida às pessoas, para que elas continuem e, em alguns casos, até voltem a ser cidadãos e consumidores.”¹⁴

Para Maisa de Souza Ribeiro:

¹⁴ O que é Responsabilidade Social. In: Revista FAE BUSINESS, n. 9, setembro de 2004. Disponível em www.fae.edu. Acesso em 13/08/2010.

“Responsabilidade social envolve o conhecimento das preferências e prioridades sociais. Trata-se, portanto, de um conceito dinâmico, uma vez que as variáveis que as influenciam alteram-se de uma região para a outra, como também de geração para geração. A partir desse conhecimento, entendendo que o lucro não é mais um fim em si mesmo, a empresa deveria coadunar os interesses de seu diversificado público, a fim de atender às suas expectativas, seja em termos de abastecimento do mercado, recursos humanos ou preservação do meio ambiente.

Sobre esse último, a responsabilidade social da empresa deveria voltar-se à eliminação e/ou redução dos efeitos negativos do processo produtivo e à preservação dos recursos naturais, principalmente os não renováveis, por meio da adoção de tecnologias eficientes, concomitantemente ao atendimento dos aspectos econômicos. Seu papel deveria ir além do cumprimento das exigências legais, como a instalação de equipamentos e tecnologias antipoluentes ou o envio de relatórios periódicos sobre as suas atividades aos órgãos governamentais. Deveria visar também ao bem-estar social presente e futuro, além de tornar públicos e claros seus empreendimentos nesse sentido.”¹⁵

De um lado, a partir da década de 90, sobretudo após a realização da Cúpula da Terra em 1992, as empresas começaram a se preocupar com o seu

¹⁵ RIBEIRO, Maisa de Souza. Contabilidade Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 43.

entorno e com a opinião dos consumidores acerca de sua imagem enquanto agente social¹⁶.

De outro, com a consolidação de uma legislação¹⁷ vasta e rigorosa destinada a proteção do meio ambiente as empresas passaram a ter que lidar com outra espécie de passivo, que pode ser conceituado de forma abreviada como a perda de benefícios ou ativos em razão de uma obrigação que surja de uma interação com o meio ambiente¹⁸. Daí ter surgido à época a demanda pelo desenvolvimento da contabilidade ambiental¹⁹.

¹⁶ Conforme sublinha a este respeito Aracéli Cristina de Souza Ferreira, “há de se convir que o empresariado pode ser levado a adotar programas antipoluição, através de medidas compulsórias elaboradas pelo governo. Entretanto, além disso, existem questões mercadológicas a serem consideradas, pois o mercado consumidor tem-se tornado mais consciente a respeito das questões ambientais, aumentando a procura por produtos não poluentes, mesmo que em determinados casos seja preciso pagar mais caro por isso. Outro aspecto é o de que alguns países podem adotar medidas restritivas para a entrada de produtos cujos processos de elaboração ou consumo sejam responsáveis por algum tipo de poluição” (FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza. Contabilidade Ambiental: uma informação para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Atlas, 2006, p. 35).

¹⁷ De acordo com a Confederação Nacional da Indústria, “até os anos 80, a idéia de desenvolvimento no Brasil esteve quase totalmente desconectada do princípio da sustentabilidade. A partir da Conferência de Estocolmo, no início dos anos 70, a questão do meio ambiente empolgou o debate mundial sobre os destinos da terra e da própria humanidade. Os reflexos dessa discussão planetária fizeram-se sentir de forma mais acentuada no Brasil, quase 10 anos depois. Ao longo da década de 80, cresceu a percepção de que era preciso agir para conter a degradação ambiental. Marcos como a formulação de uma Política Nacional do Meio Ambiente, a criação de agências de fiscalização, programas setoriais de controle de emissões e recuperação de áreas deterioradas sinalizavam uma nova sensibilidade do Estado às pressões da opinião pública e dos movimentos ambientalistas. Em 1988, um capítulo dedicado ao meio ambiente foi incorporado à Constituição Brasileira, dando origem a um processo de revisão e consolidação das leis ambientais que atravessou a década de 90. O impacto sobre a indústria brasileira foi significativo. A necessidade de atender aos requisitos legais e às exigências de licenciamento fez com que 85% das indústrias brasileiras adotassem, durante os anos 90, algum tipo de procedimento associado às questões ambientais de sua atividade” (Confederação Nacional da Indústria. Indústria sustentável no Brasil: agenda 21: cenários e perspectivas: Brasília: 2002, p.15).

¹⁸ Nesse sentido, vide as lições de Maisa de Souza Ribeiro: recentemente em moda, o termo passivo ambiental quer se referir aos benefícios econômicos ou aos resultados que serão sacrificados em razão da necessidade de preservar, proteger e recuperar o meio ambiente, de modo a permitir a compatibilidade entre este e o desenvolvimento econômico, ou em decorrência de uma conduta inadequada em relação a essas questões (Contabilidade Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 76).

¹⁹ Segundo Aracéli Cristina de Souza Ferreira, “ao se depararem com problemas relativos ao meio ambiente, os gestores passaram a requerer da contabilidade informações financeiras que os ajudassem nesse trabalho e para as quais os contadores, de modo geral, não se encontravam (encontram) preparados. Esse fato acentuou-se na década de 90, principalmente a partir da ECO/92 e, também, em decorrência do agravamento dos problemas ambientais, de modo geral. A partir daí, contadores, institutos de pesquisa, organismos profissionais e órgãos de governo de vários países começaram a estudar o assunto, com o objetivo de contribuir para o estabelecimento de novos procedimentos, de uma nova metodologia ou, ainda, de contribuir para o aprimoramento dos procedimentos e da metodologia contábil já existentes, a fim de apresentar uma resposta que satisfizesse aos gestores quanto a suas necessidades de informações financeiras sobre o meio ambiente relativas à entidade (...) é importante frisar que a Contabilidade Ambiental não se refere a uma nova contabilidade, mas a um conjunto de informações de relatem

Neste ponto cumpre destacar uma séria deficiência por parte dos profissionais que atuam como advogados junto às empresas. Isto porque, além da preocupação com o resultado final de uma demanda judicial ou um processo administrativo, as corporações possuem outra igualmente relevante: a de estimar eventuais/prováveis passivos com o intuito de colocar informações da forma mais precisa possível em seus balanços sociais.

Ao fazê-lo de forma satisfatória, as empresas garantem maior transparência em seus registros e, conseqüentemente, maior confiabilidade entre sócios, potenciais investidores e a sociedade civil organizada. Ademais, evitam incorrer em grandes despesas sem qualquer prévia previsão/estimativa²⁰.

O problema não está apenas na quantificação dos valores de demandas e autos de infração, mas também, na estimativa dos vários pedidos formulados ou infrações constatadas, devendo-se ter em conta que esta deve ser refeita periodicamente conforme sejam interpostos recursos, apresentadas defesas, prolatadas sentenças ou decisões administrativas etc.

Outra ferramenta de gestão ambiental importante nesse contexto é a utilização dos balanços sócio-ambientais. De início os balanços tinham uma finalidade estritamente contábil e seu acesso era permitido apenas aos integrantes da cúpula de determinada sociedade empresarial.

Hoje, contudo, os balanços sociais são documentos muitas vezes objeto de ampla divulgação na rede mundial de computadores. Isto se explica por alguns motivos. De um lado, a própria sociedade organizada e os consumidores em geral parecem estar mais vigilantes e atentos aos impactos

adequadamente, em termos econômicos, as ações de uma entidade que modifiquem seu patrimônio. Esse conjunto de informações não é outra contabilidade, mas uma especialização” (FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza. *Contabilidade Ambiental: uma informação para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 60;59).

²⁰ Conforme Maisa de Souza Ribeiro, “definida a real responsabilidade da companhia, se não houver, de imediato, uma cobrança formalizada que embase o registro contábil, deve-se constituir uma provisão para reconhecimento da provável exigência, a qual requer a apuração de um valor, ainda que por meio de cálculos estimados, caso em que o resultado do exercício corrente receberá uma contrapartida. Na impossibilidade de se estimar o valor, as notas explicativas das demonstrações contábeis serão utilizadas pra da ampla divulgação da existência da exigibilidade e da razão que impediu a estimativa (ob. cit., p. 77).

ambientais associados aos produtos e serviços. De outro, investidores e instituições financeiras também passaram a levar tais balanços em consideração na medida em que podem indicar a existência de grandes passivos ambientais existentes ou possíveis (ex: valores decorrentes de grandes acidentes ambientais ou de demandas judiciais em curso) e, sobretudo, caracterizar um fator de risco adicional aos investimentos ou financiamentos²¹.

Assim, as chamadas externalidades ambientais negativas, largamente ignoradas ao longo dos últimos séculos pelo setor produtivo, passaram a ser internalizadas, seja de forma voluntária, seja de forma coercitiva, através dos mecanismos de controle decorrentes do Poder de Polícia na seara ambiental²².

Graças à concretização do princípio do poluidor pagador por meio desses mecanismos e de decisões judiciais afirmadoras da obrigatoriedade de reparação dos danos ambientais de forma solidária e independentemente da existência de culpa, os passivos ambientais passaram a ser grande preocupação empresarial.

²¹ O Balanço social é, na verdade, uma evolução dos registros contábeis. A esse respeito, vale reproduzir o histórico trazido por Maisa de Souza Ribeiro: “as demonstrações contábeis surgiram, provavelmente, na forma mais rudimentar possível, da necessidade de o proprietário ou gestor da atividade econômica controlar, avaliar e analisar a situação patrimonial e o desempenho de seu negócio. Com a expansão das empresas, apareceram as figuras dos fornecedores e dos banqueiros, os quais exigem a prestação de contas sobre a entidade e seu desempenho. A fim de decidir sobre a concessão de crédito. Essa exigência passou a se concretizar nas demonstrações contábeis já em forma bem mais aprimorada do que anteriormente. O governo, na sua tarefa e anseio de abastecer os cofres públicos, viu nas demonstrações contábeis o instrumento adequado para controlar ou, mais especificamente, conhecer sua base de arrecadação. Por conta disso, instituiu-as como documento oficial e obrigatório nas empresas. O alto custo do capital obtido nas instituições financeiras e a crescente necessidade de recursos, para acompanhar as exigências do mercado, quantitativamente e qualitativamente, fizeram com que as empresas se abram às participações de terceiros. (...) Novamente as demonstrações contábeis foram alvo de refinamento, com a finalidade de informar aos novos proprietários a situação econômico-financeira e do desempenho da companhia. (...) Dessa forma, as demonstrações contábeis, que surgiram com e para um único usuário, possuem, atualmente, uma vasta gama de novos e diversificados usuários. Em outras palavras, foram criadas para atender à finalidade interna de gerenciamento e, hoje, além dessa finalidade, atendem aos fins sociais, ainda que limitadas aos aspectos econômico-financeiros. Sob forma padronizada, procuram servir às necessidades de todos eles, adaptando-se, na medida do possível, às mudanças na conjuntura social, econômica e política. Presentemente, vêem-se alguns movimentos da sociedade brasileira no sentido de ampliar as informações de natureza social incluídas nas demonstrações contábeis. É a idéia de se resgatar o Balanço Social” (RIBEIRO, Maisa de Souza. Contabilidade Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 41-42.)

²² Neste diapasão pode-se destacar a edição da Lei 9.605/1998, que trata dos crimes contra a natureza e traz também a disciplina geral das infrações administrativas em matéria ambiental.

A solidariedade da responsabilidade ambiental hoje demanda, cada vez mais, que os parceiros comerciais exijam uns dos outros garantias de sustentabilidade nas suas atividades, de atendimento à legislação, certificação dos sistemas de gestão ambiental existentes, etc.²³

Mas não somente isso. De acordo com a previsão constitucional²⁴, muitas condutas lesivas ao meio ambiente foram criminalizadas, possibilitando a aplicação de sanções penais às pessoas físicas e jurídicas²⁵ envolvidas.

Nesse sentido, cumpre destacar que a previsão infra-constitucional a respeito das responsabilidades penal das pessoas jurídicas já encontra entendimento pacífico na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça²⁶.

²³ Com o fundamento nos artigos 3º e 14, § único da Lei 6.938/1981, os poluidores indiretos podem ser responsabilizados solidariamente por danos ambientais, o que coloca para o(s) lesado(s) a opção sobre quem acionar no pólo passivo em uma ação indenizatória. Por isto, bancos e empresas que terceirizam determinados serviços adotam hoje, respectivamente, critérios ambientais cada vez mais rígidos para a concessão de crédito e contratação.

²⁴ Vide o artigo 225, § 3º: "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, peças físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados" (grifou-se).

²⁵ A Lei 9.605 de 1998 dispõe em seu artigo 3º que "as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade".

²⁶ "Criminal. Responsabilidade. Crime ambiental praticado por pessoa jurídica. Responsabilização penal do ente coletivo. Possibilidade. Previsão constitucional regulamentada por lei federal. Opção política do legislador. Forma de prevenção de danos ao meio-ambiente. Capacidade de ação. Existência jurídica. Atuação dos administradores em nome e proveito da pessoa jurídica. Culpabilidade como responsabilidade social. Co-responsabilidade. Penas adaptadas à natureza jurídica do ente coletivo. Acusação isolada do ente coletivo. Impossibilidade. Atuação dos administradores em nome e proveito da pessoa jurídica. Demonstração necessária. Denúncia inepta. Recurso desprovido. I. A Lei ambiental, regulamentando preceito constitucional, passou a prever, de forma inequívoca, a possibilidade de penalização criminal das pessoas jurídicas por danos ao meio-ambiente. III. A responsabilização penal da pessoa jurídica pela prática de delitos ambientais advém de uma escolha política, como forma não apenas de punição das condutas lesivas ao meio-ambiente, mas como forma mesmo de prevenção geral e especial. IV. A imputação penal às pessoas jurídicas encontra barreiras na suposta incapacidade de praticarem uma ação de relevância penal, de serem culpáveis e de sofrerem penalidades. V. Se a pessoa jurídica tem existência própria no ordenamento jurídico e pratica atos no meio social através da atuação de seus administradores, poderá vir a praticar condutas típicas e, portanto, ser passível de responsabilização penal. VI. A culpabilidade, no conceito moderno, é a responsabilidade social, e a culpabilidade da pessoa jurídica, neste contexto, limita-se à vontade do seu administrador ao agir em seu nome e proveito. VII. A pessoa jurídica só pode ser responsabilizada quando houver intervenção de uma pessoa física, que atua em nome e em benefício do ente moral. VIII. "De qualquer modo, a pessoa jurídica deve ser beneficiária direta ou indiretamente pela conduta praticada por decisão do seu representante legal ou contratual ou de seu órgão colegiado.". IX. A Lei Ambiental previu para as pessoas jurídicas penas autônomas de multas, de prestação de serviços à comunidade, restritivas de Direitos, liquidação forçada e desconsideração da pessoa jurídica, todas adaptadas à sua natureza jurídica. X. Não há ofensa ao princípio constitucional de que "nenhuma pena passará da pessoa do condenado...", pois é incontroversa a

Aspectos jurídicos relacionados à certificação de Sistemas de Gestão Ambiental

Do ponto de vista das ações ligadas à Responsabilidade Socioambiental que representam verdadeiramente ações voluntárias, talvez aquela que mereça maior destaque é a implementação, no interior da estrutura organizacional de uma empresa, de um Sistema de Gestão Ambiental (SGA).

Como bem leciona Aracéli Cristina de Souza Ferreira:

“O processo de gestão ambiental leva em consideração todas aquelas variáveis de um processo de gestão, tais como o estabelecimento de políticas, planejamento, um plano de ação, alocação de recursos, determinação de responsabilidades, decisão, coordenação, controle, entre outros, visando principalmente ao desenvolvimento sustentável. Uma decisão ambiental, em seus diversos níveis, envolve variáveis complexas e alternativas de ação nem sempre de fácil aceitação.

(...)

O objetivo maior da gestão ambiental deve ser o de proporcionar benefícios à empresa que superem, anulem ou diminuam os custos das degradações, causadas pelas

existência de duas pessoas distintas: uma física - que de qualquer forma contribui para a prática do delito - e uma jurídica, cada qual recebendo a punição de forma individualizada, decorrente de sua atividade lesiva. XI. Há legitimidade da pessoa jurídica para figurar no pólo passivo da relação processual-penal. XII. Hipótese em que pessoa jurídica de Direito privado foi denunciada isoladamente por crime ambiental porque, em decorrência de lançamento de elementos residuais nos mananciais dos Rios do Carmo e Mossoró, foram constatadas, em extensão aproximada de 5 quilômetros, a salinização de suas águas, bem como a degradação das respectivas faunas e floras aquáticas e silvestres. XIII. A pessoa jurídica só pode ser responsabilizada quando houver intervenção de uma pessoa física, que atua em nome e em benefício do ente moral. XIV. A atuação do colegiado em nome e proveito da pessoa jurídica é a própria vontade da empresa. XV. As ausências de identificação das pessoas físicas que, atuando em nome e proveito da pessoa jurídica, participaram do evento delituoso, inviabiliza o recebimento da exordial acusatória. XVI. Recurso desprovido (Recurso Especial n. 610114 / RN, Ministro Relator Gilson Dipp Quinta Turma, data do julgamento, 17/11/2005).

*demais atividades da empresa e, principalmente, pela área produtiva.*²⁷

O grande diferencial aqui não está apenas na elaboração e implementação do Sistema de Gestão Ambiental, mas também em sua certificação de acordo com padrões internacionais, especialmente através de uma série de diretrizes conhecida como Normas ISO 14.000²⁸.

De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas

“Certificar um Sistema de Gestão Ambiental significa comprovar junto ao mercado e a sociedade que a organização adota um conjunto de práticas destinadas a minimizar impactos que imponham riscos à preservação da biodiversidade.

*Com isso, além de contribuir com o equilíbrio ambiental e a qualidade de vida da população, as organizações obtêm um considerável diferencial competitivo fortalecendo sua ação no mercado.*²⁹

De acordo com dados da CNI de 2002:

“Em 1992, no Brasil, o processo de certificação voluntária, com base nas normas da ISO iniciava-se, em especial

²⁷ FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza. Contabilidade Ambiental: uma informação para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Atlas, 2006, p. 33; 41).

²⁸ De acordo com Maisa de Souza Ribeiro. “a Inglaterra, mediante o British Standard – BS7750, foi o primeiro país a emitir normas para orientar a gestão ambiental nas empresas. Essa norma teve ampla aceitação nos países da Europa e serviu de base para a elaboração da ISO 14.000. A ISO 14.000 (e suas subséries) define os padrões internacionais que devem ser seguidos por todas as empresas, notadamente por aquelas que apresentam grande potencial de poluição. Com isso, tem-se um padrão de que deve homogeneizar o comportamento e as ações da companhias sobre a interação com o meio ambiente natural, no qual haverá o consumo de produtos e o descarte final de seus restos. Espera-se que este padrão seja aplicado no controle dos resultados, do desenvolvimento das atividades econômicas e dos seus produtos” (ob. cit., p. 143).

²⁹ Disponível em www.abnt.org.br. Acesso em 13/08/2010.

*com a introdução da ISO 9000. Ao longo da década, desenvolveu-se e implementou-se a Certificação ISO 14000. Atualmente, existem emitidos a empresas brasileiras, segundo dados do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), 9.000 certificados em ISO 9000 e 460 em ISO 14000, o que confere destaque internacional ao parque industrial brasileiro. Essa mudança na estratégia de gestão das empresas, introduzida pela implantação da certificação voluntária, coloca a indústria brasileira em condições de competitividade global, o que tem relevância junto ao processo exportador e de internacionalização das empresas.*³⁰

Essa norma, no Brasil, é atualizada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas. A Norma ABNT NBR ISO 14.001 foi objeto de revisão em 2004, acentuando-se a necessidade de adequação à legislação ambiental existente³¹.

A idéia geral de um sistema de gestão ambiental é a de organizar procedimentos permanentes através dos quais se avalia o desempenho ambiental da empresa com o objetivo de se buscar uma melhoria contínua do mesmo. Envolve, via de regra, a edição de uma política interna, a criação e/ou a mobilização de setores da corporação, a alocação de recursos humanos e de capital, a coleta e a análise periódica de dados e revisão periódica da política definida.

Como bem destacam Antonio Carlos Freitas de Gusmão e Luiz Carlos de Martini, “possuir um SGA conforme a ISO 14.001 não significa que a

³⁰ Confederação Nacional da Indústria. Indústria sustentável no Brasil : agenda 21: cenários e perspectivas: Brasília: 2002, p.18.

³¹ GUSMÃO, Antonio Carlos Freitas de; JÚNIOR, Luiz Carlos de Martini. Gestão Ambiental na Indústria. Rio de Janeiro: SMS Digital, 2009, p. 182.

empresa é perfeita em meio ambiente”, mas sim que existem procedimentos de gerenciamento implementados³².

No mesmo sentido, Maisa de Souza Ribeiro conclui que

*“o simples ato de se adotar tal sistema não implica que todos os problemas de natureza ambiental estejam resolvidos. É necessário um processo contínuo de acompanhamento e manutenção do sistema, por meio de revisões, análises e avaliações periódicas dos procedimentos instituídos, o que permite identificar oportunidades de melhorá-lo sempre.”*³³

Antonio Carlos Freitas de Gusmão e Luiz Carlos de Martini³⁴ destacam as etapas da concretização de um Sistema de Gestão Ambiental de acordo com a Norma ISO 14.001. Vejamos, de forma sucinta, essas etapas.

A primeira delas consiste na elaboração de uma política institucional ambiental. Tal política deve ser aprovada pela cúpula da corporação e guardar relação com as atividades desenvolvidas e seus impactos no meio ambiente. Ou seja, a política deve ser elaborada visando, especificamente, a cadeia e os processos produtivos específicos dos produtos e/ou serviços em questão, de acordo com suas natureza e escala. A política interna deve trazer um compromisso com o atendimento da legislação ambiental e com a idéia principal de um SGA: a melhoria contínua.

Deve, ainda, trazer princípios e diretrizes gerais de forma clara tanto para o público interno de funcionários quanto para os demais interessados (sociedade civil organizada, investidores, etc.), estando disponível ao público.

³² Idem.

³³ Ob. cit., p. 145.

³⁴ Ob. cit., p. 181-216.

A segunda etapa consiste no planejamento e importa na avaliação do desempenho ambiental da empresa e no estabelecimento de um conjunto de medidas para melhorá-lo, de acordo com a política interna estabelecida.

Esse processo de avaliação, preferencialmente documentado, deve identificar as principais externalidades negativas da atividade e os aspectos que podem ser controlados e/ou influenciados pelo SGA.

Também deve ser identificada toda a legislação existente aplicável e o grau de atendimento às normas em vigor. Aqui cumpre destacar que o não atendimento à legislação impede a certificação da atividade, podendo-se citar como exemplo a ausência do exigível licenciamento ambiental³⁵.

Após todo esse trabalho de identificação de externalidades e obrigações legais, devem ser estabelecidos os objetivos mensuráveis a serem alcançados em prazo determinado e os programas de ação a eles vinculados.

A terceira etapa corresponde à implementação e operação dos programas definidos durante a fase de planejamento. Esta deve ser conduzida sob responsabilidade de pessoas determinadas e com responsabilidades perante o SGA.

³⁵ O licenciamento ambiental é exigido nos termos do artigo 10 da Lei 6.938/1981 nos seguintes termos: “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”. De acordo com estudos anteriores, “parece que a Lei nº 6.938 de 1981 precisa ser interpretada de acordo com a Constituição Federal, especialmente com o conteúdo dos artigos 18 e 23, de modo a prever o licenciamento ambiental por parte dos municípios (...) Deve-se esclarecer a aparente contradição entre o comando da Política Nacional de Meio Ambiente e a Constituição Federal. Ocorre que a Lei 6.938/1981 foi editada antes da Carta Magna, que ampliou consideravelmente o papel os entes municipais, dotando-os de autonomia e competências na seara ambiental. Por esse motivo, a recepção desta lei pela atual ordem constitucional implica, necessariamente, na realização deste pequeno retoque, qual seja, a inclusão dos municípios enquanto agentes capazes de realizar a atividade de licenciamento” (AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Competência comum e o licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro: entre o pionerismo e as perspectivas. In: Revista de Direito da UNIGRANRIO, Vol. 2, n. 1, junho de 2009).

Contudo, como o sucesso depende de todos, isto importa muitas vezes na necessidade da realização de treinamentos e da capacitação de um contingente maior de pessoas dentro da empresa.

A corporação que deseja implementar e operar o SGA de forma satisfatória deve disponibilizar recursos humanos e financeiros específicos para a execução dos programas e garantir que estes sejam documentados, para que possa viabilizar a etapa seguinte.

A quarta etapa é a de verificação periódica dos dados recolhidos durante a operação do SGA. Aqui podem ser utilizados equipamentos de monitoramento ou outras formas de registro, desde que as informações passem por um tratamento que permita ao gestor entender sobre a evolução do desempenho ambiental da empresa.

Esta fase também comporta a avaliação periódica do atendimento à legislação ambiental existente. Todos os itens verificados com resultados negativos devem ser objeto de ações corretivas. É recomendável que sejam realizadas auditorias internas periódicas para uma avaliação mais ampla do SGA.

Por fim, a última fase corresponde à análise crítica dos resultados verificados pela cúpula da corporação, no intuito de possibilitar não apenas ações corretivas, mas também mudanças na política institucional e nos programas de ação. Essa avaliação também deve ser feita de maneira periódica, com a finalidade de possibilitar uma melhoria contínua do desempenho ambiental da atividade³⁶.

³⁶ Sobre essa fase, destaca Maisa de Souza Ribeiro que “o sistema de gestão ambiental deve ser analisado periodicamente pela alta administração, a fim de assegurar sua conveniência, adequação e eficácia contínuas. Essa análise deve ser feita do ponto de vista operacional, físico, financeiro e econômico, pois o fluxo de recursos financeiros disponíveis se constitui na mola mestra para a tomada de decisões concernentes a investimentos e gastos, bem como o retorno econômico de cada uma das atitudes empreendidas ou não (ob. cit. P. 154).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos e suas implicações na Responsabilidade Socioambiental

Depois de duas décadas tramitando no Congresso Nacional, finalmente foi aprovada a Lei 12.305/2010, que traz a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Durante todo esse tempo, o Brasil discutiu os Projetos de Lei 354/1989 e 203/1991, que, inicialmente, tratavam apenas dos resíduos gerados pelos serviços de saúde.

De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), “*resíduos sólidos constituem qualquer material, substância ou objeto descartado, resultante de atividades humanas e são classificados de acordo com sua origem – lixo industrial, doméstico, agrícola, comercial, dentre outros –, conforme os riscos associados ao manejo e à disposição final*³⁷.”

Já de acordo com o diploma em cotejo, resíduos sólidos são:

*“material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final 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*³⁸”

³⁷ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. I Conferência da Indústria Brasileira para o Meio Ambiente - CIBMA: propostas e compromissos. Brasília: 2008, p. 23.

³⁸ Lei 12.305/2010, artigo 3º, inciso XVI.

A Primeira Conferência da Indústria Brasileira para o Meio Ambiente, realizada pela CNI em Brasília no ano de 2008 assim sintetizou a evolução da gestão dos resíduos sólidos no Brasil:

“O tema gerenciamento de resíduos sólidos passou a ser discutido no Congresso Nacional e no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), no final da década de 1990, quando foram criadas resoluções contendo o Princípio da Responsabilidade Pós-Consumo. Setores industriais como os eletroeletrônicos (pilhas e baterias), os pneumáticos (pneus) e o petroquímico (óleos lubrificantes usados) passaram a ter obrigatoriedade de recolhimento e disposição final.

Atualmente, com a discussão no Congresso Nacional de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), o assunto passou a ter uma dimensão relevante no tocante à distribuição das responsabilidades entre os diversos atores sociais: cidadãos, indústria e poder público particularmente.

Entendemos que uma Política Nacional de Resíduos Sólidos configurará um instrumento essencial para definir os direitos e as obrigações dos setores públicos e privados, bem como dos consumidores finais sobre a gestão dos resíduos. A ausência de uma política unificada para o gerenciamento de resíduos sólidos que defina as responsabilidades de cada um desses atores gera grande insegurança jurídica para todos.

Uma das preocupações da indústria é que as políticas sobre o gerenciamento de resíduos no Brasil concentram no produtor a responsabilidade por cuidar dos resíduos gerados pelo consumidor, como no caso das embalagens,

das pilhas e das baterias. Isso esbarra em obstáculos que não são pertinentes à governança do setor produtivo, a exemplo das questões inerentes ao direito de propriedade.

*A indústria está convicta de que a adoção de acordos voluntários é o meio mais eficiente para gerenciar os resíduos pós-consumo de maneira compartilhada. Tais acordos seriam estabelecidos entre a indústria, o poder público e o consumidor final, de forma a atender as necessidades, interesses e peculiaridades de cada um.*³⁹

O fato é que, até a edição da Lei 12.305, o Brasil tinha sua gestão de resíduos pautadas por algumas ações pontuais do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)⁴⁰ e outras voluntárias por parte do mercado.

³⁹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. I Conferência da Indústria Brasileira para o Meio Ambiente - CIBMA: propostas e compromissos. Brasília: 2008, p. 23;24. Cabe aqui destacar que o que a CNI chama de 'princípio da responsabilidade pós-consumo' seria, na verdade, uma concretização de outro princípio, o do poluidor-pagador.

⁴⁰ Como exemplo, vide a Resolução CONAMA Nº 313/2002, que "Dispõe sobre o Inventário Nacional de Resíduos Sólidos Industriais". Nesse sentido, vale ressaltar o estudo que trata da "insegurança jurídica nas sucessivas resoluções do CONAMA pretendendo 'regulamentar' a mesma matéria" publicado em GUERRA, Sidney. *Curso de direito ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 215-219, que contempla a seguinte conclusão pertinente àquele estudo: "O princípio da legalidade, no molde constitucional, tinha um viés positivo, permitindo à Administração Pública fazer somente aquilo que constava, expressamente, da norma. A sociedade política era monista, fazendo com que a lei fosse a expressão jurídica da hegemonia da burguesia liberal, reconhecida com superioridade frente a todos os demais atos jurídicos, até mesmo o constitucional.

Um fato, porém, foi decisivo para o futuro da Administração Pública francesa. Os revolucionários, diante do receio e da postura dos antigos Parlamentos judiciais, não seguiram a ortodoxia doutrinária. Despontou dessa atuação um Poder Executivo forte, que proporcionou a fundamentação do poder regulamentar da lei (inicialmente de mera execução e, posteriormente, autônomo).

Para além disso, e considerando que seria impossível que o Poder Legislativo estivesse, a toda hora, legislando sobre tudo, especialmente pelo fato de que a realidade dos sistemas político, social e econômico, com o passar dos tempos, se mostrou muito mais complexa, a lei, indicando apenas soluções unívocas e inalteráveis, passou a ser insuficiente. Daí surgiram espaços e aberturas normativas para o exercício de escolhas pela Administração Pública, conferindo-lhe certo protagonismo político.

Malgrado toda essa questão, no caso de áreas urbanas é jurídico concluir que o art. 2º, alínea "F", do Código Florestal, é a norma legal a ser observada para disciplinar a proteção da vegetação de restinga nos casos em estiver associada a especial função de fixar dunas e estabilizar mangues. A finalidade do Código Florestal se aplica somente à áreas rurais e não pode ser invocada, sob qualquer interpretação extensiva, para alcançar os imóveis em áreas urbanas, nem, tampouco, pode essa normativa ser alterada sob critérios de oportunidade e conveniência dos membros do CONAMA por meio de mera Resolução (04/85, 302/02, 303/02 e 369/06, outras tantas que poderão surgir).

Apesar de alguns exemplos positivos do setor produtivo, como a reciclagem de latas e outros materiais de alumínio⁴¹, o quadro geral era o da falta de ações articuladas e eficientes nesta questão, gerada, sobretudo, pela falta de um marco legal na matéria.

A PNRS, de acordo com seu próprio texto, integra a Política Nacional de Meio Ambiente e se articula com a Lei 11.445/2007⁴², que traz as diretrizes nacionais para saneamento básico - conjunto de serviços que inclui os relativos à gestão dos resíduos sólidos⁴³.

Alguns dados demonstram a importância da PNRS. De acordo com pesquisa de opinião realizada pelo IBOPE em 2009, cerca de metade dos brasileiros se interessam e preocupam muito com questões ambientais.

Outra pesquisa de âmbito nacional realizada pelo mesmo instituto em 2006 concluiu que a destinação de resíduos sólidos representa o maior

Há indevido uso pelo CONAMA – e, portanto, usurpação – de poder regulamentar detido exclusivamente pelo Chefe do Poder Executivo, o que acaba por condicionar a aplicação da Lei nº 4.771/65 a situações nela não previstas, causando prejuízo econômico aos proprietários de imóveis e inúmeros conflitos em áreas urbanas, destinadas à ocupação pelo homem, não prioritárias à preservação original e sujeitas a outros usos necessários ao desenvolvimento da Zona Costeira. Aliás, nas palavras do Professor Édis Milare⁴⁰: “A doutrina já apontava a incompatibilidade da Resolução 004/85 – em má hora copiada pela sucessora Resolução 302/02 –, à luz da Constituição Federal de 1988. 34. De fato, ao editar a Resolução 302/02, o CONAMA incorreu praticamente nos mesmos vícios da norma antecessora, regulamentando as áreas de preservação permanente descritas no art. 2º do Código Florestal além dos limites das hipóteses nele previstos, com evidente abuso de seu poder regulamentador”.

⁴¹ No caso da reciclagem, embora a grande maioria dos municípios brasileiros não conte com sistemas de coleta seletiva de lixo, a indústria da reciclagem vem crescendo a um ritmo expressivo no País, principalmente a partir da segunda metade dos anos 90. Na produção de alumínio, o Brasil assumiu a liderança entre os países que mais utilizam ligas feitas a partir de sucata como matéria-prima industrial, ultrapassando concorrentes tradicionais, como os Estados Unidos, que desenvolvem esse tipo de atividade há mais de trinta anos (Confederação Nacional da Indústria. Indústria sustentável no Brasil : agenda 21: cenários e perspectivas: Brasília: 2002, p.16).

⁴² De acordo com o artigo 3º da Lei 11.445/2007, considera-se saneamento básico o “conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e **manejo de resíduos sólidos**: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas” (grifou-se).

⁴³ Lei 12.305/2010, artigo 6º.

problema para os municípios brasileiros e que quase metade desses ainda utiliza lixões no próprio território.

Recentemente, a questão dos pneus inservíveis envolveu o país numa verdadeira batalha na Organização Mundial do Comércio com o objetivo de restringir a importação desses resíduos aos países integrantes do Mercosul.

Cabe destacar um importante aspecto da Lei 12.305/2010. A PNRS consagra como um de seus princípios a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, definida como

“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”.

A PNRS estabelece a obrigatoriedade⁴⁴ dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de alguns produtos implementarem, de forma independente do serviço público de coleta de lixo, os chamados *sistemas de logística reversa*, por meio dos quais os produtos após serem consumidos são recolhidos e retornam para os fabricantes e importadores para serem destinados de forma ambientalmente correta.

Bem antes da edição da PNRS, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), num encontro promovido em 2006 especificamente para debater o Desenvolvimento Sustentável industrial, concluiu de forma consensual que *“a logística reversa não pode ser o instrumento para a Política Nacional de*

⁴⁴ Lei 12.305/2010, artigo 33.

*Resíduos Sólidos devido à argumentação técnica de sua ineficiência baseada no balanço ambiental*⁴⁵.

Não obstante, o conceito jurídico de logística reversa descrito na Lei 12.305/2010, precisamente, no artigo 3º, inciso XII, a descreve como *“instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada”*.

É o caso dos pneus⁴⁶, das pilhas e baterias⁴⁷, das embalagens de agrotóxicos e óleos lubrificantes, das lâmpadas fluorescentes e dos eletroeletrônicos.

São exemplos de medidas ligadas ao sistema de logística reversa a instituição de procedimentos para a compra de produtos e embalagens, a implementação de postos de recolhimento e a atuação em conjunto com cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

No caso dos demais produtos, deverão os municípios - na qualidade de titulares dos serviços de coleta de lixo e limpeza pública - organizar a coleta seletiva e adotar procedimentos para a reutilização e a reciclagem dos resíduos, inclusive articulando ações com o setor produtivo.

No que tange aos demais produtos, nos quais a adoção da logística reversa não é, por força da lei, obrigatória, está prevista a possibilidade da 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 de produtos*⁴⁸.

Seja nos casos obrigatórios previstos no artigo 33, seja nos casos de acordos setoriais, o certo é que PNRS passa a ser uma das referências para

⁴⁵ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Indústria e desenvolvimento sustentável: estratégia de atuação, agenda de prioridades e propostas de políticas: relatório síntese do encontro. – Brasília : 2006, p. 11-12.

⁴⁶ Neste caso específico, cumpre destacar as Resoluções n. 258/1999 e 416/2009 do CONAMA.

⁴⁷ Neste caso específico, cumpre destacar as Resoluções n. 257/1999 e 401/2008 do CONAMA.

⁴⁸ Lei 12.305/2010, artigo 3º, I.

qualquer sistema de gestão ambiental no que concerne aos resíduos e rejeitos gerados.

Considerações Finais

A partir da Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992, com a aprovação de uma carta de princípios e da Agenda 21, o setor empresarial vêm adotando de forma progressiva aquilo que se chama de Responsabilidade Social.

Dentre os motivos por trás dessa mudança de postura podemos citar as 'barreiras verdes' impostas por alguns mercados no exterior, a consolidação da legislação ambiental nacional e a noção de valor agregado aos produtos considerados sustentáveis.

Dentre as iniciativas voluntárias, cumpre destacar o uso dos balanços socioambientais, a implementação de sistemas de gestão ambiental e sua certificação segundo padrões internacionais.

No que tange aos sistemas de gestão ambiental, restou clara a necessidade de conformidade da atividade objeto de certificação com a legislação ambiental vigente. Já no que se refere aos balanços sociais, estes demandam o cuidadoso acompanhamento das questões jurídicas envolvendo passivos ambientais, efetivos ou potenciais.

Em ambos os casos, parece patente a necessidade de maior interação entre advogados e administradores dentro das corporações. Um exemplo disso é a necessidade de se adaptar/incluir ou no mínimo considerar a Política Nacional de Resíduos Sólidos que dentre outras coisas, obriga alguns setores ao uso da chamada logística reversa.

Referências Bibliográficas

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. Competência comum e o licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro: entre o pionerismo e as

perspectivas. In: Revista de Direito da UNIGRANRIO, Vol. 2, n. 1, junho de 2009.

_____. Princípios do Direito Ambiental e Mudanças Climáticas. In: Revista Eletrônica do Ministério Público Federal, Ano I – Número 1 – 2009 – página 1 de 25.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Indústria sustentável no Brasil : agenda 21: cenários e perspectivas. Brasília: 2002.

_____. Indústria e desenvolvimento sustentável: estratégia de atuação, agenda de prioridades e propostas de políticas : relatório síntese do encontro. – Brasília : 2006.

_____. I Conferência da Indústria Brasileira para o Meio Ambiente - CIBMA: propostas e compromissos. Brasília: 2008.

FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza. Contabilidade Ambiental: uma informação para o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Atlas, 2006.

GUERRA, Sidney. *Direito internacional ambiental*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de direito ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUSMÃO, Antonio Carlos Freitas de; JÚNIOR, Luiz Carlos de Martini. *Gestão Ambiental na Indústria*. Rio de Janeiro: SMS Digital, 2009.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

MILARÉ, Edis. Princípios fundamentais da proteção ao meio ambiente. In: Revista Justitia – vols. 181/184 – jan/dez 1998.

RIBEIRO, Maisa de Souza. *Contabilidade Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2005.