



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO**

IASNA CHAVES VIANA

**A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E SEUS REFLEXOS NA POLÍTICA
NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

**FORTALEZA
2010**

IASNA CHAVES VIANA

**A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E SEUS REFLEXOS NA POLÍTICA
NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará (UFC-CE), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Lucena Cavalcante

FORTALEZA
2010

IASNA CHAVES VIANA

**A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E SEUS REFLEXOS NA POLÍTICA
NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará (UFC-CE), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Aprovada em 25/11/2010

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr.^a Denise Lucena Cavalcante (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof^a. Dr.^a. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof. Esp. Francisco de Araújo Macedo Filho
Universidade Federal do Ceará - UFC

Para meus pais, Ileana e Adalberto

Para meu marido Emílio

Para meus filhos, Jade, Emílio Filho e Nina

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo agradeço ao meu Deus, maravilhoso em sua Misericórdia e que sempre me presenteia com Sua grandeza de Pai. Foram vários os obstáculos, pessoais e familiares, mas com Sua ajuda pude superar mais essa etapa da vida.

Agradeço a minha mãe, Ileana. Como ela, este não é meu primeiro bacharelado e suas palavras de perseverança me entusiasmaram a seguir em frente. Agradeço-lhe o amor, a dedicação e toda a minha formação moral.

Meu pai Adalberto, pena não poder dividir comigo a satisfação desse momento. Ainda vivo, mas às vezes tão longe, às vezes mais perto... Sua ausência cognitiva me faz buscar consolo nas lembranças das festas, das viagens e das músicas que compartilhamos tempos atrás. Tal situação me faz admirar ainda mais minha mãe, sua companheira fiel nessa rotina exaustiva em seus cuidados.

Ao meu querido e amantíssimo marido Emílio, pelo companheirismo, carinho e paciência durante toda a nossa caminhada.

Aos meus filhos, Jade, Emílio Filho e Nina. Foram inúmeros os finais de semana comprometidos e as esperas excessivas para “a mamãe estudar”. Eu os amo incondicionalmente.

Pelo apoio familiar da minha irmã Érika e das tias Rosyole e Zélia, bem como, dos tios Newton e Wilton.

A faculdade nos exige excessiva leitura e requer várias horas de estudo. Isso não é muito fácil de conciliar quando se é mãe, porque os filhos solicitam atenção. Para tanto, contei com a ajuda da Iolanda e da Conceição. Não posso deixar de mencionar meus agradecimentos a ambas, pela presteza e

dedicação destinadas aos meus filhos, principalmente nesses últimos semestres.

Durante o curso, tive a honra de ser aluna de mestres que marcaram e contribuíram bastante para meus estudos e que gostaria de registrar, a título de homenagem: as professoras Uinnie Caminha e Débora Sales, os professores Luciano Lima, Juvêncio Vasconcelos, Alexandre Rodrigues (*in memoriam*), Raimundo Falcão e José Alberto Rôla.

Mas, especialmente, à professora Denise Lucena, por quem nutro profunda admiração. Confesso que antes de escolher o assunto da monografia, escolhi a orientadora que me fez despertar para a pesquisa jurídica. Deveras atarefada, mas sem jamais deixar de me atender, com muita solicitude. Por sugestão sua, participei de seminários e do grupo de pesquisa em tributação ambiental que me foram copiosamente úteis à melhor compreensão desse estudo. Elaboramos artigo em co-autoria para o congresso do 2º semestre de 2010 do Projeto Casadinho (UFC/UFSC). Sem dúvida, sua orientação tem me entusiasmado. Muito obrigada.

À professora Tarin Frota, pela participação na banca examinadora e pelas sugestões de correção da presente monografia.

Ao professor Francisco Macedo, tanto pelas aulas de direito tributário prestadas com tanto esmero, como pela participação na banca que avaliou o presente trabalho.

À Ana Stela, pelo material emprestado e pela co-orientação no início desta pesquisa. Seus artigos e monografia foram muito úteis na minha pesquisa.

À Valéria Saldanha, pelos livros de pesquisa da parte técnica deste trabalho.

A todos os amigos do estágio na 9ª Vara da Fazenda Pública do Fórum

Clóvis Beviláqua, onde aprendi detalhes da prática do direito. Em especial, à Dra. Joriza Magalhães Pinheiro, à Lívia Cristina Araújo e Silva Nogueira e a Fábio de Farias Feitosa, pelas pacientes explicações e tira-dúvidas.

Ao Vieira e ao Nelson sempre prestativos a resolver as pendências na coordenação.

À Dóris, amiga da faculdade com quem, em tantos momentos, debati e dividi as inquietações e dúvidas acadêmicas.

A todos que, de alguma forma, me auxiliaram ao longo dessa jornada.

Elaborar a presente pesquisa foi verdadeiramente gratificante. Por outro lado, certos sacrifícios e algumas renúncias foram necessários ao longo de toda a faculdade, próprias de quem se propõe a fielmente executar tal mister. Não foi fácil. Por vezes, parecia que não deveria continuar, mas eu queria. Tive que ter muita disciplina e determinação. E é isso que nos faz concluir uma missão: força de vontade e coragem! É o que desejo a todos.

“Sou perfeito, alegre e forte.
Tenho amor e muita sorte.
Sou feliz e inteligente,
Vivo positivamente.
Tenho paz, sou um sucesso,
Tenho tudo o que peço.
Acredito firmemente
No poder da minha mente,
Porque é Deus no subconsciente!”

Lauro Trevisan

RESUMO

A cultura da satisfação pelo consumo ensejou degradação ambiental. Na tentativa de reverter a situação, preservando o planeta, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi constitucionalizado em diversos países, inclusive no Brasil. Surge, neste contexto, preocupação com o manejo adequado dos resíduos sólidos. Para disciplinar o assunto, foi recentemente editada a Lei nº 12.305/2010, a nova Política Nacional dos Resíduos Sólidos, que prevê como um de seus instrumentos, dentre outros, a concessão de incentivos fiscais. Através do estudo da inclusão do meio ambiente na constituição brasileira e da função extrafiscal dos tributos, será abordado como a tributação ambiental pode intervir na nova lei, via incentivos fiscais. A presente pesquisa analisa e critica o texto da referida política, ainda sem regulamentação, dentro da conjuntura de seu objetivo maior, a destinação e tratamento dos resíduos sólidos no Brasil. Demonstra-se, ao final, que a utilização de incentivos fiscais constitui, ao menos no quadro atual, o meio mais hábil para estimular condutas ambientalmente corretas.

Palavras-chave: Política nacional dos resíduos sólidos. Meio ambiente. Tributação ambiental. Incentivos fiscais.

ABSTRACT

The culture of consumer satisfaction gave rise to environmental degradation. In attempt to reverse the situation, preserving the planet, the right to an ecologically balanced environment was constitutionalized in several countries, including Brazil. Arises, in this context, concern for the proper management of solid waste. Subject to discipline, has recently enacted the Law No. 12.305/2010, the new National Policy of Solid Waste, which provides as one of her instruments, among others, the charter of tax incentives. Beyond the study of environment inclusion in brazillian constitution and the extrafiscal tributes function, it will be approached how environmental taxation can intervene in the new law, through fiscal incentives. This research analyses and criticizes that policy text, with no regulation, within the conjuncture of her bigger aim, destination and solid waste treatment in Brazil. It is demonstrated, finally, that the use of tax incentives is, at least in the current frame, the most apt to encourage correct environmentally behavior.

Keywords: National Policy of Solid Waste. Environment. Environmental taxation. Fiscal incentives.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 OS PROBLEMAS AMBIENTAIS, EVOLUÇÃO E CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PRESERVAÇÃO	17
1.1 Principais convenções internacionais sobre o meio ambiente	19
1.2 A proteção do meio ambiente na legislação brasileira	24
1.2.1 O meio ambiente visto como um bem e a função socioambiental da propriedade	29
1.3 O intervencionismo do Estado na economia e as falhas de mercado	31
2 O DIREITO TRIBUTÁRIO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE	33
2.1 Considerações gerais sobre os tributos	33
2.2 A tributação ambiental	35
2.3 A extrafiscalidade no direito tributário	39
2.3.1 As limitações da extrafiscalidade tributária	41
2.4 Os incentivos fiscais na preservação ambiental	44
3 A NOVA LEI DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL	48
3.1 Princípios orientadores da política nacional dos resíduos sólidos	57
3.1.1 Princípios da prevenção e da precaução	58
3.1.2 Princípios do poluidor pagador e do protetor recebedor	59
3.1.3 Princípio da visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública	61
3.1.4 Princípio do desenvolvimento sustentável	62
3.1.5 Princípio da ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta	65
3.1.6 Princípio da cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade	66
3.1.7 Princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos	67

3.1.8	Princípio do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania	68
3.1.9	Princípio do respeito às diversidades locais e regionais	70
3.1.10	Princípio do direito da sociedade à informação e ao controle social	71
3.1.11	Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade	72
3.2	Os princípios da nova lei como fundamento aos possíveis incentivos fiscais	73
CONCLUSÕES		79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		82
SÍTIOS DA INTERNET CONSULTADOS		89
ANEXO		91

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico e tecnológico fez o homem utilizar os recursos naturais sem ponderar as consequências de suas atitudes.

Acreditava ele ser o centro do universo e que os recursos disponíveis para a satisfação de seus ilimitados desejos não eram escassos. A natureza era entendida como algo meramente utilitário e a finitude dos insumos seria algo distante de sua vida.

Quando se dá conta de que os recursos naturais não são inesgotáveis é que começa a se preocupar com o que resta.

Danos ecológicos ocorridos em diversos lugares do mundo têm feito várias populações sofrerem com as consequências pelo desrespeito à natureza. A crise ambiental é multifacetária e global. Determinado dano ambiental causa efeitos negativos não apenas no espaço local. Seus impactos podem ser sentidos pelas populações do outro lado do mundo. Os riscos ambientais podem ser de toda ordem e natureza: contaminação da água e dos alimentos a serem ingeridos, poluição do ar atmosférico, perda da biodiversidade planetária, dentre tantos outros.

A problemática ambiental faz parte da ordem do dia e, por tal motivo, o Direito, criado pelo homem como forma de limitar a conduta humana para estabelecer uma convivência harmoniosa e justa entre seus membros, também tem sido um instrumental na luta pela sobrevivência da natureza.

Nações modernas erigiram o meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental, necessário a uma vida saudável e digna. Assim o fizeram porque os danos ambientais afetam a todos os membros da comunidade indistintamente, os de hoje e os futuros.

O meio ambiente encontra-se também protegido sob a ordem constitucional brasileira como um direito fundamental a ser preservado e

defendido pelo Poder Público e pela coletividade para as presentes e futuras gerações.¹

Da mesma forma, o desenvolvimento econômico tem a referida proteção, sendo ele um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil² e fazendo parte do capítulo da ordem econômica.³ Tudo nos leva a concluir que meio ambiente equilibrado e desenvolvimento econômico são dois direitos fundamentais, direitos estes de terceira geração, e ligados aos princípios da solidariedade e da fraternidade.

Necessária a intervenção do Estado para harmonizar interesses sociais, econômicos e ambientais. Na busca da harmonização desses direitos, surge o estudo da tributação ambiental como forma de inserir o Poder Público nessa conjectura, objetivando, através de instrumentos econômicos e fiscais, atuar em prol do meio ambiente, intervindo na economia de forma passiva, porém, vislumbrando estimular novas condutas não poluidoras e financiar programas efetivos de proteção do meio ambiente.

Recentemente, foi promulgada a Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

O tema do trabalho em comento apresenta-se como um desafio, visto que, além do tema de destinação de resíduos já ser há tempos debatido, a citada legislação pode vir dar um maior respaldo a políticas ambientais tão esperadas pela sociedade.

Tendo em vista o aumento dos lixões nas cidades, juntamente com a crescente insatisfação popular em relação à limpeza urbana e a necessidade de políticas de proteção ao meio ambiente, a nova lei aparece como um meio capaz de trazer às gerações futuras uma possibilidade de induzir os agentes econômicos a efetivarem transformações em seus comportamentos, por meio do estímulo que a tributação propicia.

¹ Constituição Federal, artigo 225, caput: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

² Idem, artigo 3º, inciso II: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) II – garantir o desenvolvimento nacional; [...]”.

³ Idem, artigo 170, inciso VI: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...]”.

O presente trabalho terá por base uma densa pesquisa nos aportes doutrinários de autores nacionais e estrangeiros, juntamente com a análise de artigos e pesquisas publicados sobre o tema, bem como nos tratados, declarações e convenções internacionais que versem sobre o assunto.

Quanto aos objetivos, a pesquisa será descritiva, buscando analisar fenômenos e suas características, explicar e interpretar fatos. Também será exploratória, procurando aprimorar idéias, ajudando na possível aplicação da nova lei, além de primar pela busca de diferentes abordagens sobre o tema.

No primeiro capítulo, há a contextualização da urbanização e do consumismo como causa da geração crescente de resíduos nas cidades. Por conta do agravamento da crise sócio-ambiental, será feito um levantamento das principais convenções da comunidade internacional sobre o meio ambiente. Tais movimentos mundiais somados às catástrofes naturais culminaram, como dito alhures, na constitucionalização do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e dever do Estado, bem como da coletividade.

Dando continuidade, através de uma pesquisa de como a tributação pode atuar na defesa do meio ambiente, no segundo capítulo, serão abordados a função da extrafiscalidade dos tributos e o instrumental tributário dos incentivos fiscais na preservação do meio ambiente. Serão levantados alguns exemplos desse jaez.

Por fim, no terceiro capítulo, fazendo uma análise crítica da nova lei federal serão explanados seus princípios orientadores e, adentrando em exemplos de casos de incentivos que já produzem resultados em alguns Municípios brasileiros, será explicado porque referidos princípios fundamentam os incentivos fiscais a serem concedidos em políticas de gestão de resíduos sólidos.

A degradação do meio ambiente gerada pelo lixo é de dimensão social, econômica e ambiental.

Da análise da Lei Federal nº 12.305/2010, e como forma de encontrar meios eficazes para garantir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, surgiu o interesse em debater acerca das perspectivas de implementação da nova lei e quais os reflexos da tributação ambiental na PNRS. Como os incentivos fiscais atuam em prol da preservação

ambiental? Os incentivos fiscais previstos no texto da lei podem ser implementados?

Na busca de respostas às suposições elaboradas, pretende-se deduzir como se manifestará esse primeiro cenário de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos com o uso da tributação ambiental. Quiçá a presente pesquisa servirá para outras vindouras, numa segunda etapa da lei em análise, após sua regulamentação.

1. OS PROBLEMAS AMBIENTAIS, EVOLUÇÃO E CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PRESERVAÇÃO.

O homem tem sido o grande agente transformador da natureza e tem promovido alterações nos locais onde se concentra, gerando os ambientes urbanos, ou melhor, as cidades.

Por bastante tempo a população da Terra foi pequena o suficiente para que as alterações ocasionadas na natureza pudessem ser absorvidas e o meio ambiente conseguisse renovar-se. Entretanto, a concentração da população e a escalada de aglomeração propiciaram uma maior velocidade de extração dos recursos e maior diversidade e quantidade de resíduos eliminados no meio. O consumo dos insumos naturais tem sido cada vez mais acelerado. Como produtos de tal processo podem ser observados impactos negativos alarmantes para o planeta. A intervenção desastrosa e, por que não dizer, gananciosa do homem desrespeita os ciclos da natureza, sem lhe dar tempo e condições de se recompor por conta própria.

Some-se a isso a tendência humana para viver em ambientes urbanos, “mais consolidada nas primeiras décadas do século XX” e intensificada no início deste século.⁴ Alguns autores dizem que a busca pelos grandes centros deve-se também à ilusão de que lá serão resolvidos os problemas da vida rural, ocorrendo na verdade algo diverso, a densidade demográfica das grandes cidades gera subemprego, pobreza e criminalidade.⁵

Pouco depois da Segunda Guerra Mundial, foi implementada, a partir dos Estados Unidos, a ideia de que a compra e o consumo seriam os rituais básicos para a satisfação do homem. Essa ideologia repercutiu em vários outros países do mundo capitalista, inclusive no Brasil.

⁴ PHILIPPI JR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. Uma introdução a questão ambiental. In: **Curso de gestão ambiental**. PHILIPPI JR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (Org.). Barueri: Manole, 2004, p. 4.

⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 257.

Seguindo referida linha de pensamento, nossa sociedade criou um estilo de vida baseado no consumo constante de produtos cada vez mais baratos e descartáveis. Tal tipo de consumo fundamenta-se nos conceitos de obsolescência planejada e de obsolescência perceptiva.⁶ A primeira visa criar objetos tão frágeis quanto seja possível, para serem descartados rapidamente. A segunda contribui para o consumismo dos objetos conforme um novo lançamento ao longo do tempo, utilizando-se da publicidade e da mídia para encutir na mente da população a necessidade de consumi-los. “Nesse sistema, quem não consome não tem valor e este é medido pelo quanto consumimos.”⁷

O crescimento das necessidades de matérias-primas e de energia para uma produção e consumo cada vez maiores esbarrara nos limites físicos do Planeta, pondo em risco o que ainda resta do meio ambiente saudável.

Ana Stela Vieira Mendes⁸ expõe:

Assim, com a expansão do capitalismo, da filosofia consumista, de relações descartáveis e produção industrial, alastrou-se por todo o mundo uma crise ecológica: solos envenenados, águas poluídas, florestas devastadas, grandes áreas em processo de desertificação, degelo das calotas polares, espécies animais e vegetais sendo dizimadas, aquecimento climático global.

Preocupados com o agravamento da crise socioambiental mundial, diversos países, representantes de governos e de organismos internacionais e

⁶ A respeito do conceito de obsolescência planejada, Vance Packard, na obra *Estratégia do Desperdício* (The Waste Makers). Referência em <<http://www.designemartigos.com.br/resenha/estrategia-do-desperdicio-vance-packard/>>, site acessado no dia 11/11/2010. O livro denuncia estratégias pouco éticas para incentivar o consumo de bens na sociedade americana da década de 1950. No mesmo sentido, o vídeo *História das Coisas*, versão brasileira, disponível em <<http://videolog.uol.com.br/video.php?id=353307>>, acesso em 07/10/2010. Referido vídeo também alude ao conceito de obsolescência perceptiva.

⁷ Vídeo *História das Coisas*, versão brasileira, disponível em <<http://videolog.uol.com.br/video.php?id=353307>>, acesso em 07/10/2010.

⁸ MENDES, Ana Stela Vieira. **O ICMS ecológico como instrumento de preservação do meio ambiente: experiências dos estados brasileiros e perspectiva de implementação no Ceará**. Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará (UFC-CE), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Fortaleza, 2007, p. 16.

de empresas dos países capitalistas começaram a debater acerca desse assunto.

Como consequência desses diversos movimentos, observou-se que muitos governos têm passado a adotar, em suas legislações, políticas de proteção ao meio ambiente, incorporando-as em suas constituições desde meados das décadas de 1970.⁹

Seguiu-se a esta “irresistível tendência internacional” de constitucionalização da tutela do ambiente a consolidação do Direito Ambiental como disciplina autônoma.¹⁰

No Brasil, somente em 1981, com a promulgação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938, surge o primeiro indício de preocupação com a preservação ambiental, consolidando-se, posteriormente, com a Constituição Federal de 1988, como será esclarecido no item 1.2 do presente estudo.

No momento, faz-se necessário fazer um breve levantamento histórico dos principais encontros onde a comunidade internacional debate os problemas planetários ambientais.

1.1. Principais convenções internacionais sobre o meio ambiente.

Os primeiros encontros de que se tem notícia tinham abrangência nacional ou internacional de determinado bem isoladamente ou de grupo de indivíduos, sem considerar a proteção ambiental de forma sistematizada ou das

⁹ BENJAMIM, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 79.

¹⁰ Referida consolidação, segundo Vladimir Passos de Freitas, é questionada por alguns doutrinadores. FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 26.

relações das diversas espécies e o meio no conjunto da biosfera.¹¹

Seguiram-se vários marcos históricos, testemunhados como reflexo do surgimento da preocupação com o meio ambiente, devendo-se referir, como mais importantes, os que se seguem.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo no ano de 1972, firmou princípios embaixadores do capítulo do meio ambiente inserido na nossa Constituição. Foi em tal conferência que a comunidade internacional reuniu-se pela primeira vez para discutir os problemas ambientais globais e as necessidades de desenvolvimento. Entretanto, foi marcada pelo confronto entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Os primeiros queriam implementar políticas de proteção ambiental; os demais desejavam crescer industrialmente e sair da miséria.¹² Dela resultou a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Declaração sobre o Ambiente Humano. O PNUMA ainda atua nos dias de hoje e objetiva o desenvolvimento e a proliferação de meios de implementação de políticas ambientais.

Em 1987, a ONU – Organização das Nações Unidas, através de sua comissão mundial para o meio ambiente e desenvolvimento, divulgou o conceito de desenvolvimento sustentável¹³ como aquele que “satisfaz às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades”, através do relatório “nosso futuro comum”, também conhecido relatório Brundtland.¹⁴

¹¹ MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2004. Cita ainda o autor exemplos das convenções anteriores a de Estocolmo, como “a Convenção de 1883, firmada em Paris, para a proteção das focas de pele do Mar de Behring, a Convenção de Paris, de 1911, ‘para a proteção das aves úteis à agricultura’ e a ‘Convenção para a regulamentação da pesca da baleia’, Washington, 1946”, p. 18.

¹² **Principais Conferências Internacionais sobre o meio ambiente**. Disponível em <http://www.ecclesia.com.br/biblioteca/fe_e_meio_ambiente/principais_conferencias_internacionais_sobre_o_meio_ambiente_e_documentos_resultantes.html>, acesso em 25/10/2010.

¹³ Chamado assim pela presidente da comissão, a primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland.

¹⁴ SALIBA, Ricardo Berssoza. **Fundamentos do direito tributário ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 72.

Como forma de avaliar o quanto os países envolvidos na primeira reunião internacional haviam promovido a proteção ambiental, firmou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992. A Rio 92 ou, como também ficou conhecida, a ECO 92 reafirmou os princípios da Declaração de Estocolmo e difundiu o conceito de desenvolvimento sustentável e de melhores condições de vida para todos os povos do planeta. Em sua declaração introduziu também os princípios da precaução e do poluidor-pagador, importantes fundamentos na efetivação das políticas ambientais e indicados como princípios 15 e 16 da referida declaração¹⁵, respectivamente.¹⁶

Dos vários debates da comunidade internacional a respeito do desenvolvimento econômico e da proteção ambiental, levado a efeito por ocasião da Rio 92 surgiram documentos como a Agenda 21, a Declaração do Rio, a Declaração de princípios sobre as florestas, a Convenção sobre diversidade biológica e a Convenção-quadro sobre mudanças climáticas.¹⁷ Dentre eles, a Agenda 21 teve grande repercussão, pois consistia em um plano de ação a ser implementado pelos governos, agências de desenvolvimento, organizações das Nações Unidas e grupos setoriais independentes, levando em conta as diferentes situações e condições dos países e regiões e a plena observância de todos os princípios contidos na Rio 92¹⁸, incentivando, inclusive, cada cidade para, com a participação da população, elaborar a Agenda 21 local.¹⁹ A Agenda 21 brasileira apregoa, além de temas

¹⁵ Princípio 15: “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

Princípio 16: “As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.” Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992.

¹⁶ MODÉ, Fernando Magalhães. Op. cit., p. 29.

¹⁷ SALIBA, Ricardo Berssoza. Op. cit., p. 74.

¹⁸ **Principais Conferências Internacionais sobre o meio ambiente.** Disponível em http://www.ecclesia.com.br/biblioteca/fe_e_meio_ambiente/principais_conferencias_internacionais_sobre_o_meio_ambiente_e_documentos_resultantes.html, acesso em 25/10/2010.

¹⁹ SALIBA, Ricardo Berssoza. Op. cit., p. 74.

relacionados a educação ambiental, a gestão de resíduos sólidos.²⁰

Em 2002, em Joanesburgo, na África do Sul, ocorreu a conhecida Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável ou Rio+10. Com o objetivo de avaliar os objetivos da Agenda 21 nesses dez anos e criar mecanismos que facilitassem a implementação do referido plano de ação. A conclusão a que se chegou em Joanesburgo foi, infelizmente, frustrante para todos os que se debruçavam sobre a questão ambiental, pois ficou constatado um agravamento da situação do planeta e o não cumprimento das metas desejadas.²¹ Nesse encontro constatou-se a necessidade de mudança no conceito de desenvolvimento, de forma a considerar os aspectos econômico, social e ambiental.²²

O Protocolo de Quioto, por sua vez, foi também um reflexo da Rio 92. Surgiu como consequência da Convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudanças do clima. Foi um acordo estabelecido entre os países que assinaram a Convenção da ONU sobre mudança de clima e incluiu metas e prazos relativos à redução ou limitação das emissões de dióxido de carbono e outros gases responsáveis pelo efeito estufa (GEE).²³ Desde 1994 vêm sendo realizadas reuniões dos países participantes dessa Convenção, as COP's (Conferências das Partes da ONU), como ficaram conhecidas. O Protocolo foi assinado em 1997 na cidade de Quioto, no Japão, e efetivou-se em 2005, quando passou a vigorar e tornou-se moeda de troca. Países que assinaram o protocolo começaram a negociar créditos de carbono nas Bolsas de Valores do mundo todo.

Desencadeando uma série de regras operacionais para o Protocolo de

²⁰ GUILHERME, Carlos Henrique da Costa, CARVALHO JR., Francisco Humberto de e TEIXEIRA, Marcos Stênio. **Curso de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Fortaleza: Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), 2009, p. 41.

²¹ **Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo: entre o sonho e o possível**. Maria Carmem Mattana Sequinel. Revista análise conjuntural, v. 24, n. 11-12, p.12, nov-dez 2002. Disponível em http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_24_6e.pdf, acesso em 25/10/2010.

²² SALIBA, Ricardo Bersoza. Op. cit., p. 76.

²³ **Protocolo de Quioto à convenção sobre mudança do clima. O Brasil e a convenção-quadro das nações unidas**. C&T Brasil. Editado e traduzido pelo Ministério da ciência e tecnologia com apoio do Ministério das relações exteriores da República Federativa do Brasil. Disponível em http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quioto.pdf, acesso em 25/10/2010.

Quito, ocorreu em 2001, o Acordo de Marrakech, na África (Marrocos), objetivando ainda o início imediato do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) no mundo. Tal consiste em projetos de criação de fontes de energia limpa pelos países em desenvolvimento para auxiliar os países desenvolvidos no combate a poluição atmosférica.²⁴

A Conferência de Copenhague, realizada em 2009, teve como principal objetivo encontrar um acordo internacional de luta contra o aquecimento global. Tratou também de limitar o aumento das emissões de gases de efeito estufa e ainda levar uma ajuda financeira aos países mais pobres. Esta reunião não teve grandes resultados, uma vez que não houve um acordo legalmente vinculante, apenas um acordo político. Seu ponto alto foi que, pela primeira vez, participaram das negociações do clima grandes potências econômicas, como Estados Unidos, China e Alemanha, porém sem grandes comprometimentos.²⁵

Ainda este ano (2010), haverá uma nova conferência internacional que se realizará no México²⁶, onde serão discutidas as reduções de uso das energias fósseis e sua gradativa substituição por energias renováveis, incluindo a questão dos custos para suas implementações em alguns países do planeta.²⁷

E a conferência de 2012? Há especulações acerca de sua pauta. Cogita-se que provavelmente será debatida a questão da governabilidade, visando uma nova concepção de civilização e quebra de paradigmas das formas de se viver.²⁸

²⁴ **Acordo de Marrakech.** Disponível em <<http://www.ipam.org.br/saiba-mais/glossariotermino/Acordo-de-Marraqueche/1>>, acesso em 25/10/2010.

²⁵ **A conferência de Copenhague acabou. E agora?** Disponível em <<http://www.ipam.org.br/blogs/A-Conferencia-de-Copenhague-acabou-E-agora-/51>>, acesso em 25/10/2010>.

²⁶ Informação extraída do site do Ministério das relações exteriores. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/meio-ambiente/mudanca-do-clima>>, acesso em 25/10/2010.

²⁷ **A conferência do México de 2010: as incertezas da descarbonização.** Disponível em <<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=2125>>, acesso em 25/10/2010.

²⁸ Opinião expressa por Rogério Portanova em palestra proferida no IV Seminário internacional sobre propriedade e meio ambiente e IV Encontro temático do projeto casadinho UFC/UFSC/CNPq, realizado em Fortaleza, nos dias 20, 21, 22 e 23 de outubro de 2010.

1.2. A proteção do meio ambiente na legislação brasileira.

O meio ambiente, bem de uso comum do povo²⁹, tem sido constantemente degradado pelo homem devido a sua incessante busca pelo desenvolvimento econômico. Predominava para um determinado grupo de países, do qual infelizmente o Brasil era líder, à época da Conferência das Nações Unidas em Estocolmo (1972)³⁰, o entendimento de que os recursos naturais seriam infindáveis. Este grupo preconizava a idéia do “crescimento a qualquer custo” e de que, por serem nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, não deveriam investir na proteção ao meio ambiente.³¹

Entretanto, transformações nefastas como a poluição, a chuva ácida, a desertificação, o efeito estufa, o derretimento das geleiras e a excessiva produção de resíduos sólidos, não só em nosso País como em outros, trouxeram à reflexão a noção de que o acelerado ritmo da produção e o consumismo excessivo da sociedade alteraram a face do planeta.

Foi somente a partir de 1981 que o legislador nacional voltou atenção para a proteção do meio ambiente, estabelecendo a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81). Com o advento da Carta Constitucional de 1988,

²⁹ Nesse sentido, a lição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo: “O bem ambiental é, portanto, um *bem de uso comum do povo*, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais, e, ainda, um bem *essencial à qualidade de vida*. Devemos frisar que uma vida saudável reclama a satisfação dos fundamentos democráticos de nossa Constituição Federal, entre eles, o da dignidade da pessoa humana, conforme dispõe o art. 1º, III.” FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 109.

³⁰ Ressalte-se que foi na Conferência de Estocolmo que se firmou o reconhecimento internacional de que “o meio ambiente humano é essencial para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida”. BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. **A (in)eficácia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil**. Tese apresentada como requisito ao título de doutora da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007, p. 205.

³¹ Conforme MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 59.

contudo, o meio ambiente ecologicamente preservado atingiu o *status* de direito fundamental.

A introdução do tema no texto constitucional é resultante de movimento internacional que ocorria então, já referido no presente trabalho. Representou marco para o direito ambiental em nosso país, trazendo pela primeira vez, na história constitucional brasileira, um capítulo específico dedicado à defesa do meio ambiente. Nela, o meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser reconhecido como um direito fundamental material, porque escrito na carta constitucional, embora não integrante do rol elencado no título específico, ou seja, o Título II³² da Lei Maior.³³

Segundo Ingo W. Sarlet³⁴, a expressão “direitos fundamentais” deve ser aplicada aos direitos humanos considerados mais importantes para uma sociedade e positivados nas constituições. Diz o autor:

Não há como olvidar, neste contexto, que a opção do Constituinte, ao erigir certa matéria à categoria de direito fundamental, se baseia na efetiva importância que aquela possui para a comunidade em determinado momento histórico, circunstância esta indispensável para que determinada posição jurídica possa ser qualificada como fundamental.

Destaque-se que a Constituição de 1988 consagrou a noção aberta de fundamentalidade dos direitos, ao estabelecer que devam ser tidos como tais não apenas aqueles nela expressamente positivados, mas também aqueles que dela possam ser extraídos por interpretação (regime e princípios por ela adotados), bem assim aqueles acaso decorrentes de tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (art. 5º, § 2º).

³² O catálogo dos direitos fundamentais está estabelecido no Título II da Constituição da República, que trata dos direitos e garantias fundamentais; Capítulo I, que cuida dos direitos e deveres individuais e coletivos. Neste catálogo estão consagrados direitos fundamentais das diversas dimensões. Com relação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecido no *caput* do art. 225, da Constituição Federal, direito de terceira dimensão, este se encontra localizado no texto constitucional, mas fora do título dos direitos fundamentais.

³³ Neste sentido SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9ª edição. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009.

³⁴ *Idem*, p. 104.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado restou expressamente positivado no *caput* do art. 225 da Carta Fundamental de 1988: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Vem-se a concluir, com Denise Lucena Cavalcante e Ana Stela Vieira Mendes³⁵, que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado deriva do princípio da dignidade humana,

[...] corolário do próprio direito à vida, indispensável a uma condição de sobrevivência digna; além do que, transcende os limites da individualidade ou mesmo da coletividade, porquanto é direito e dever de todos e, ao mesmo tempo, de cada um, não sendo possível determinar e individualizar os seus destinatários.

Ressalte-se, ademais, que uma condição de sobrevivência digna advém dos valores mínimos fundamentais elencados no art. 6º da Constituição Federal que devem ser prestados pelo Estado, mediante o recolhimento de tributos, para o desfrute de uma vida com dignidade³⁶. O STF, aliás, reconhece a importância das condições necessárias e essenciais à sobrevivência digna e a possibilidade de intervenção do Judiciário em face do Estado, com a intenção de assegurar a todos o acesso aos bens ambientais, ADPF 45, Relator Min. Celso de Mello, DJ, 4-5-2004.³⁷

³⁵ CAVALCANTE, Denise Lucena; Mendes, Ana Stela Vieira. Constituição, direito tributário e meio ambiente. **Revista Nomos**. V. 28.2. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2008, p. 29-39.

³⁶ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 110.

³⁷ Paradigmática a decisão monocrática proferida pelo Min. Celso de Mello na APDF 45. Ainda que ali não tenha havido decisão de mérito, o Relator expressamente afirmou – em ato judicial que mais vale pela posição doutrinária que assume do que pelo dispositivo que contém – a dimensão política da jurisdição constitucional e a possibilidade de controle judicial das políticas públicas, ainda mais quando se cuidar da implementação da garantia do mínimo existencial. Mais recentemente, o entendimento foi ratificado em julgado também da relatoria do Min. Celso de Mello (RE 436996/SP), reconhecendo direito subjetivo de acesso a uma vaga na rede pública para crianças de até seis anos de idade em creches e pré-escolas, igualmente sob a

Também advém da leitura do artigo 225 da CF/88, além do direito antes exposto, o dever fundamental de “defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. O parágrafo 1º do referido artigo elenca os deveres que são impostos ao Poder Público, já os parágrafos 2º e 3º estabelecem alguns daqueles que podem ser cumpridos pela coletividade. Destarte, conforme determina o referido artigo, é dever de todos, Estado e sociedade, proteger e preservar o meio ambiente. Nas palavras de Germana Belchior³⁸:

[...] O homem, na condição de cidadão, torna-se titular do direito ao ambiente equilibrado e também sujeito ativo do dever fundamental de proteger o ambiente.[...] É interessante perceber que a sociedade acaba sendo sujeito ativo e passivo do direito-dever. Em outras palavras, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, como consequência, o dever de preservá-lo cabe também a todos [...]

O artigo 170 da Constituição de 1988, ao assegurar a livre iniciativa, coloca em seu inciso VI a defesa do meio ambiente como princípio da atividade econômica.³⁹ No mesmo sentido, dispõe o artigo 186 sobre a função socioambiental da propriedade.⁴⁰ Ressalte-se que a função social da propriedade é dever fundamental expresso no inciso XXIII do artigo 5º da nossa Lei Maior.⁴¹ Da combinação daqueles com o artigo 225, conclui-se que a “a Carta de 1988 adotou o ‘antropocentrismo alargado’ porque considerou o

invocação da noção de mínimo existencial. Dados disponíveis no endereço eletrônico <<http://www.stf.jus.br>>, acesso em 13/09/2010. Também há referência em SARLET, Ingo Wolfgang e FIGUEIREDO, Mariana Filchtner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (Org.) **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 23.

³⁸ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica e meio ambiente: uma proposta de hermenêutica jurídica ambiental para a efetivação do estado de direito ambiental**. Dissertação de mestrado apresentada para obtenção do grau de mestre em direito da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009, p. 87.

³⁹ Constituição Federal, artigo 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...]”.

⁴⁰ Idem, artigo 186: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; [...]”.

⁴¹ Idem, artigo 5º: [...] XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; [...]

ambiente como bem de uso comum do povo, atribuindo-lhe inegável caráter de *macrobem*.”⁴² Diante da análise mais acurada da finalidade dos artigos antes mencionados e diante da complexidade da atual sociedade, a doutrina tem falado na conformação do Estado à ficção de um novo Estado de Direito, o de Direito Ambiental⁴³, bem explicado por José Rubens Morato Leite⁴⁴:

O Estado de Direito Ambiental, dessa forma, é um conceito de cunho teórico-abstrato que abarca elementos jurídicos, sociais e políticos na busca de uma situação ambiental favorável à plena satisfação da dignidade humana e harmonia dos ecossistemas. Assim, é preciso que fique claro que as normas jurídicas são apenas uma faceta do complexo de realidades que se relacionam com a idéia de Estado de Direito do Ambiente”

Depreende-se, entretanto, que a efetivação de um Estado de Direito Ambiental exige uma complexidade de mudanças de estrutura social⁴⁵ e estatal que vislumbrem uma ação conjunta na proteção do ambiente para as gerações presentes e futuras.

O direito ao meio ambiente saudável, por ser um direito fundamental de terceira geração⁴⁶, exige do Poder Público um agir estatal com vista à

⁴² LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 161. No entendimento do referido autor o antropocentrismo alargado proposto pela atual constituição aboliu a idéia de dois universos distintos, o humano e o natural, havendo na verdade uma interação entre eles. Quanto ao conceito de macrobem, pelo fato da natureza difusa do meio ambiente, este terá um caráter de unicidade, não se limitando ao simples conjunto de bens (árvores, lagos, animais). Idem, pp. 156-162.

⁴³ Idem, p. 156.

⁴⁴ Idem, p. 169.

⁴⁵ Bem arremata a questão da mudança social Raimundo Bezerra Falcão: “O sentido e a profundidade da mudança variam conforme as circunstâncias, e a mudança será tão mais marcante quanto mais altere as estruturas e o funcionamento das formas societárias ou dos processos que se desenvolvam no interior dessas formas.” FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981, p. 65.

⁴⁶ Bastante conhecida a teoria das gerações dos direitos atribuída ao jurista tcheco Karel Vasak. Descreve este que os direitos de primeira geração são aqueles associados ao exercício da liberdade, os de segunda geração referem-se aos direitos econômicos, sociais e culturais e os de terceira geração correspondem àqueles de solidariedade, entendidos como os que se relacionam com o desenvolvimento, o meio ambiente hígido e a paz. Vale ressaltar, na passagem, que há classificações outras. Paulo Bonavides, por exemplo, fala em direitos de quinta geração. BONAVIDES, Paulo. O direito à paz como direito fundamental de quinta geração. In: Revista interesse público, v. 8, n. 40, nov/dez, 2006.

concretização dos direitos fundamentais.⁴⁷

Ao lado deste dispositivo constitucional, outras normas infraconstitucionais surgem com a finalidade de preservação ambiental que, devidamente aplicadas dentro do mundo real, poderão propiciar mudança nos fatos sociais. Serve de exemplo a Lei nº 12.305, e 02 de agosto de 2010, que estabelece a política nacional de resíduos sólidos.

1.2.1. O meio ambiente visto como um bem e a função socioambiental da propriedade.

O meio ambiente é definido em diversos dispositivos da legislação brasileira como um bem a ser protegido pelo direito como um patrimônio. Os artigos 20 e 26 da Constituição⁴⁸ classificam quais bens ambientais são da União e dos Estados. O atual Código Civil (Lei nº 10.406/2002) fala em bens públicos e bens privados.⁴⁹ Entretanto, como o meio ambiente deve ser defendido pelo Poder Público e pela coletividade, conclui-se que aquelas pessoas físicas detêm apenas a incumbência de administrar os bens que

⁴⁷ JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas: concretizando a democracia e os direitos fundamentais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

⁴⁸ Constituição de 1988. Artigo 20. São bens da União: I – os que atualmente lhe pertençam e os que lhe vierem a ser atribuídos; II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; XI - os recursos minerais, inclusive os do subsolo.

Artigo 26: Incluem-se entre os bens dos Estados: I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União; II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros; IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

⁴⁹ Código Civil de 2002. Artigo 98: São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Artigo 99. São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

lhes foram tutelados⁵⁰, como forma de promover sua preservação em conjunto com a coletividade.⁵¹

Ademais, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) define o que seja bem difuso como aquele de natureza indivisível e cuja titularidade são pessoas indeterminadas, bem definidos no artigo 81, parágrafo único, inciso I, do referido código, como transindividuais.⁵² Esclarece Celso Antônio Pacheco Fiorillo⁵³, ao expor em seu livro sobre os bens ambientais:

[...] Não se reporta a uma pessoa individualmente concebida, mas sim a uma coletividade de pessoas indefinidas, o que demarca um critério transindividual, em que não se determinam, de forma rigorosa, os titulares do direito.

Nessa perspectiva, não há que se falar “de bem público ou de bem particular, mas de bem de interesse social”⁵⁴, um patrimônio comum de todos cidadãos.

Há uma relação entre os conceitos de bens ambientais e de propriedade. Principalmente no tocante ao fato de que, na busca pelo desenvolvimento econômico, ocorre o benefício final daqueles que se apropriam dos recursos naturais, cuja titularidade é de pessoas indeterminadas.

Note que “a apropriação compreende diversas formas de uso e acesso aos espaços onde se localizam.”⁵⁵

⁵⁰ Neste sentido, FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 112 e SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do direito tributário ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 47.

⁵¹ Conforme dispõe o artigo 225 da Carta Maior.

⁵² Código de Defesa do Consumidor. Artigo 81, Parágrafo único, I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

⁵³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 109.

⁵⁴ AYALA, Patrick de Araújo. *In* Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na constituição brasileira. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 295.

⁵⁵ *Idem*, p. 296.

Apesar de não haver em nossa legislação uma definição objetiva do que seja propriedade, conclui-se que as relações que envolvam bens ambientais se restringem unicamente ao seu uso. É que a faculdade atribuída pelo Código Civil de usar, gozar, dispor e reaver a coisa disposta no caput do artigo 1.228⁵⁶ não se aplica ao bem ambiental, já explicado como de uso comum do povo e transindividual. Também não se aplica ao bem ambiental a garantia fundamental do direito de propriedade, insculpida no inciso XXII do artigo 5º da Constituição⁵⁷, de caráter privado.

Tanto é assim que o inciso XXIII do artigo 5º constitucional, como já mencionado anteriormente, determina o dever da propriedade atender uma função social. Nosso Código Civil também prescreve o exercício dessa função.⁵⁸ Frise-se que não se trata de excluir a garantia da propriedade, apenas de limitá-la em nome do interesse social. Percebe-se que o objetivo é o de que, ao se exercer propriedade de qualquer bem, seja ele privado, público ou difuso, deve-se procurar atingir uma finalidade social, coletiva, e, por que não dizer, socioambiental, que proporciona o meio ambiente ecologicamente equilibrado, ínsito a uma sadia qualidade de vida digna a todos da coletividade.

1.3. O intervencionismo do Estado na economia e as falhas de mercado.

O meio ambiente, por seu caráter difuso e fundamental, está vinculado a valores de solidariedade e fraternidade. Estes valores se concretizam, se atualizam e se expressam por intermediação dos princípios constitucionais.⁵⁹

⁵⁶ Código Civil de 2002. Artigo 1228: O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

⁵⁷ Constituição de 1988. Artigo 5º, inciso XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

⁵⁸ Código Civil de 2002. Art. 1.228, § 1º: O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

⁵⁹ TORRES, Ricardo Lobo. Valores e princípios no direito tributário ambiental. *In* **Direito tributário ambiental**. Heleno Taveira Tôrres (org.). São Paulo: Malheiros editores, 2005, p. 22. Germana Belchior também expressa vinculação com a natureza difusa do meio ambiente e o princípio da solidariedade, BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica e meio**

E, por tratar-se de direito difuso é que se faz necessária a intervenção do direito para pautar comportamentos obrigatórios em benefício da coletividade. É que por ser um bem comum impõe-se a formulação de normas na preponderância do que é de todos sobre aquilo que seja individual.

Acrescente-se a questão das externalidades decorrentes das falhas de mercado. Quando os agentes econômicos, apropriando-se dos recursos ambientais não incorporam o real valor desses recursos ao produto, visando maior lucro. Pelo fato de não se repassar ao produto o verdadeiro valor da matéria prima empregada, ocorre um excesso de consumo de produtos e serviços, criando contaminação do meio ambiente e custos sociais que são impostos a toda a coletividade.

Pelo fato de todos terem acesso livre e gratuito à natureza, ninguém se sente responsável pelos danos que lhe cause. E o resultado é o cenário que se presencia: um ônus social imenso advindo de uma crise ambiental mundial.

Cabe ao Estado corrigir as falhas do mercado. Para se promover o respeito a aqueles direitos e se reduzir os impactos ambientais com justiça, o Estado deve intervir na economia, tendo por fim regulá-la e normatizá-la. Essa é a sua função intervencionista na economia, conferida pela constituição no título que trata da ordem econômica e financeira, em especial em seus artigos 170 e 174.⁶⁰

ambiente: uma proposta de hermenêutica jurídica ambiental para a efetivação do estado de direito ambiental. Dissertação de mestrado apresentada com requisito parcial à obtenção do grau de mestre em direito na Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009, p. 108.

⁶⁰ Constituição Federal, artigo 170: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Artigo 174: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

2. O DIREITO TRIBUTÁRIO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE.

O Estado, ao tributar, procura viabilizar meios e recursos necessários para suprir os gastos com seu funcionamento e sua manutenção.

Portanto, toda vez que o Estado pretenda exclusivamente abastecer os cofres públicos, estará exercendo a função fiscal. Poderão União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituí-los através de impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições sociais, obedecidas as respectivas competências.

As espécies tributárias serão explicadas com maior cuidado a seguir.

2.1. Considerações gerais sobre os tributos

O Código Tributário Nacional define em seu artigo 3º: "Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa vinculada."

Importante ressaltar que este conceito elenca as características gerais dos tributos, quais sejam: a pecuniariedade, a involuntariedade, o caráter não sancionador de ilicitude, a origem legal e a vinculação da cobrança.

Os impostos possuem definição legal, conforme o art. 16 do CTN. São tributos "cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte". O imposto, então, independe de vinculação entre um determinado serviço prestado pelo Estado para ser cobrado. Em regra, têm caráter pessoal e levam em consideração a capacidade econômica do contribuinte. A atividade administrativa a que se vincula decorre sempre de lei. Ou seja, para a cobrança de tributos não pode a administração valer-se do poder discricionário que lhe é

próprio. A destinação da receita é irrelevante, mas há exceções previstas na Constituição. Referidos tributos se diferenciam conforme seus respectivos fatos geradores. A depender dessa distinção, existem impostos da competência da União (Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto sobre Operações Financeiras, Imposto Territorial Rural, Impostos Extraordinários de Guerra e Imposto sobre Grandes Fortunas), dos Estados (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doações) e dos Municípios (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana, Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis entre vivos).

As taxas para serem cobradas dependem do exercício do poder de polícia ou da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos divisíveis, prestados ao contribuinte ou colocados à sua disposição, conforme o artigo 77 do CTN. Frise-se que elas não podem ter a mesma base de cálculo ou fato gerador dos impostos, nem ser calculada em função do capital das empresas. A destinação da receita pode ser vinculada. Podem ser instituídas por qualquer dos entes federados, desde que relacionadas com serviços prestados por eles.

Nas contribuições de melhoria o fato gerador para sua instituição é a valorização de imóveis, decorrente de obra pública nas imediações. Ressalta Hugo de Brito Machado⁶¹ que seu fato gerador é instantâneo e único. Podem ser instituídas por qualquer dos membros da federação, desde que responsáveis pela obra que trouxe a melhoria, tendo como limite o valor total da obra e o acréscimo individual que resulte para cada imóvel beneficiado, de acordo com o artigo 81 do CTN (Lei nº 5.172/66).

Os empréstimos compulsórios são espécies tributárias previstas na Constituição em seu artigo 148 em que a União poderá instituí-las em situações de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência, ou no caso de investimento público urgente. Este último diz respeito ao princípio da anterioridade. A Carta Magna estabelece ainda que referida espécie tributária

⁶¹ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 64.

só pode ser instituída por lei complementar e a obrigatoriedade de aplicação dos recursos nos motivos que geraram sua instituição.

As contribuições especiais são aquelas previstas nos artigos 149 e 195 da Constituição. No primeiro artigo estão elencadas as contribuições sociais (ex.: INSS, PIS, CPMF), as contribuições de intervenção no domínio econômico (ex.: na comercialização de combustíveis) e as contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas (contribuições de sindicatos). São de competência exclusiva da União. Caracterizam-se pelo fato de o poder público delegar a sua arrecadação a determinadas entidades autônomas, em face das quais reverte o produto arrecadado. Algumas possuem a destinação determinada pela Constituição, outras não.

A Emenda Constitucional nº 39/2002 acrescentou ao texto constitucional a contribuição de iluminação pública, disposta no artigo 149-A, que se refere ao custeio do serviço de iluminação pública. Acrescenta Luciano Amaro⁶² que por se tratar de serviço indivisível, não poderia ser atrelado à figura de taxa. Compete aos Municípios e ao Distrito Federal, sendo-lhes facultada a cobrança na fatura de consumo da energia elétrica.

2.2. A tributação ambiental.

O Estado, dentre os instrumentos que possui para defender o meio ambiente dispõe do sistema tributário. Este sistema, apesar de possuir função precipuamente arrecadatória, pode ter uma outra, de cunho preventivo e, sentido amplo, de efetivação da justiça, a função de induzir condutas. E, em se tratando de defesa da natureza, condutas ambientalmente corretas.

Vive-se hoje em uma sociedade de risco⁶³ e o crescimento desmedido

⁶² AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 56.

⁶³ José Rubens Morato Leite define sociedade de risco como “aquela que, em função de seu contínuo crescimento econômico, pode sofrer a qualquer tempo as consequências de uma catástrofe ambiental. Nota-se, portanto, a evolução e o agravamento dos problemas, seguidos de uma evolução da sociedade (da sociedade industrial para a sociedade de risco), sem,

advindo da globalização trouxe problemas para o meio ambiente que podem ser remodelados com a finalidade de induzir ou estimular condutas que sejam caras aos interesses da coletividade. Por tal motivo, pode o Poder Público utilizar-se da tributação em processos e procedimentos de políticas públicas⁶⁴ que tenham como finalidade a redução de impactos ambientais. Neste sentido, Luciano Timm.⁶⁵:

O melhor mecanismo de justiça social é a tributação. [...] Somente um planejamento sério, que envolva profissionais da área de administração, economia e contabilidade, poderá permitir eficiência no emprego de recursos públicos (ou seja, como já dito, atingindo um maior número de pessoas com o mesmo recurso proveniente da tributação)

José Manuel Rodríguez Muñoz⁶⁶ destaca o objetivo perseguido pelo direito tributário em matéria de meio ambiente:

El medio ambiente es, em suma, centro de atención por parte del Derecho por pura necesidad derivada de las infaustas consecuencias del deterioro ambiental para la calidad de vida y la supervivencia de la propia sociedad. Y esta necesidad, a su vez, deriva de la aceptación de unos determinados valores, que sin mucho esfuerzo nos atreveríamos a calificar como postulados éticos medioambientales. Esta base ética de la preocupación medioambiental resulta innegable e

contudo, uma adequação dos mecanismos jurídicos de solução dos problemas dessa nova sociedade. Há consciência da existência dos riscos, desacompanhada, contudo, de políticas de gestão, fenômeno denominado *irresponsabilidade organizada*.” LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 152.

⁶⁴ “A expressão *política pública* designa atuação do Estado. Toda atuação estatal é expressiva de um ato de intervenção. O estado moderno atua, enquanto tal, intervindo na ordem social. A mera produção do direito (onde a instauração de uma ordem jurídica, estatal), a simples definição das esferas do privado e do público – esta última concebida como o universo dentro do qual gravitam os interesses tidos como públicos (e que, por isso, substanciam expressões de atuação interventiva estatal).” GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na constituição de 1988, interpretação e crítica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 18.

⁶⁵ TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (Org.) **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 64.

⁶⁶ MUÑOZ, José Manuel Rodríguez. **La alternativa fiscal verde**. España: Editorial Lex Nova, 2004, p. 73.

incontrovertible en nuestros días, y constituye el verdadero motor de los esfuerzos jurídicos por perfilar el ordenamiento medioambiental.

Y en este esfuerzo, destaca como figura señera y como herramienta, si no ideal, al menos sí idónea, la tributación medioambiental y em general la utilización de instrumentos tributarios a fin de internalizar los costes socio-medioambientales de origen antrópico.

No mesmo sentido, Paulo Amaral⁶⁷:

As atividades econômicas não-poluidoras deverão ser incentivadas por meio de instrumentos tributários e econômicos em detrimento das poluidoras como forma de reorientar as condutas dos agentes poluidores a adotarem novas e adequadas tecnologias limpas para reduzirem custos em seus processos de produção. Esse tipo de política econômica desenvolvida em nosso país diminuirá significativamente os custos sociais com a poluição ambiental, uma vez que o nível de bem-estar coletivo aumentará e, automaticamente, produzirá benefícios em termos de saúde pública.

Donde se conclui que o direito tributário pode ser um instrumento hábil na efetivação de políticas públicas que objetivem a preservação ambiental, a qualidade de vida, a justiça social, o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável.

O estabelecimento de uma nova relação homem-meio ambiente, através de novos conceitos de ética, educação e racionalidade ambientais⁶⁸ é importante. Mas as mudanças sociais levam tempo para se efetivarem⁶⁹. Por

⁶⁷ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 51.

⁶⁸ A respeito da nova relação homem-meio ambiente, a que designa de pré-compreensão ecológica, BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica e meio ambiente: uma proposta de hermenêutica jurídica ambiental para a efetivação do estado de direito ambiental**. Dissertação de mestrado apresentada com requisito parcial à obtenção do grau de mestre em direito na Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009, pp. 92 e 143/156.

⁶⁹ Raimundo Bezerra Falcão diz: "A aceitação da mudança está relacionada com a necessidade de mudar, com a possibilidade de proporcionar satisfação e com a utilidade esperada. Já a inércia, o arraigamento de hábitos e costumes, a desconfiança, as tradições assentes, o interesse de resguardar direitos, o sistema de Direito Positivo, a ignorância ou carência de conhecimentos, tudo isso labora no sentido de levantar obstáculos ao êxito da mudança. Assim sendo, a mudança se concretiza com maior e menor eficácia ou rapidez

outro lado, a recuperação de um dano ambiental traz custos muito altos ao Erário ou àquele a quem foi imputada a culpa⁷⁰ e, por vezes, nem sequer se consegue restaurar o dano ou, por outra, os impactos causados não se restringem ao âmbito local.

Quem primeiro sugeriu a utilização da tributação como forma de internalizar os custos causados pelos impactos ambientais foi Arthur C. Pigou que, em 1920, teorizou a inserção no preço de mercado dos produtos do custo dos recursos naturais utilizados.⁷¹ Para Pigou, os efeitos sociais danosos decorrentes da produção são as externalidades negativas. Em contrapartida, os efeitos positivos e que gerariam bem-estar social seriam externalidades positivas.⁷² Segundo o raciocínio *pigouviano* o tributo teria duas funções: alterar o comportamento do poluidor, no sentido de que este seria compelido a buscar novas tecnologias menos danosas à natureza, e proporcionar ao Estado mais uma fonte de recursos para aplicar na reparação dos prejuízos causados ao ambiente.

Esse o objetivo principal da tributação ambiental: internalizar os custos ambientais no preço do bem ou mercadoria. Sua proposta é de cunho econômico, possibilitando aos agentes econômicos ou potenciais poluidores a escolherem entre o mais caro e o mais barato, agindo em prol da preservação.

Existem projetos de implantação de tributos ambientais no Brasil com o objetivo de aumentar a eficiência econômica das políticas ambientais.⁷³ Vale destacar a proposta de implantação do imposto sobre o valor agregado (IVA),

quando as forças que lhe são favoráveis superam as que se lhe opõem.”. FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981, p. 66.

⁷⁰ Tal posicionamento leva-nos a lembrar do jargão popular: “É melhor prevenir do que remediar”. Mais aprofundadas as palavras de Terence Dornelles Trennepohl, quando expõe acerca da distinção entre os princípios da precaução e da prevenção: “O princípio da precaução tem aplicação mais abrangente que o da prevenção, haja vista a aplicação daquele ocorrer em momento anterior ao conhecimento das conseqüências do dano ambiental, enquanto este somente se dá em uma fase posterior, quando o risco se converte em dano.” TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 52.

⁷¹ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 53.

⁷² MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2004, p. 112.

⁷³ MOTTA, Ronaldo Seroa, José Marcos Domingues Oliveira e Sérgio Margulis. Texto para discussão nº 738 - Proposta de tributação ambiental na atual reforma tributária brasileira. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

cuja aplicação relaciona-se ao nível de degradação causada pelo agente econômico apenas em bens e serviços. Na verdade, utilizando-se de sua aplicação seletiva e para que tenha alcance ambiental, deveria ter sua incidência no consumo final.

Outros projetos visam instituir a cobrança de taxas com fins ambientais e que findam por ser declaradas inconstitucionais por não terem base de cálculo ou hipótese de incidência claramente definidas. Comuns foram os casos de instituição de taxas nesse sentido (como taxas de lixo, por exemplo), as quais findaram por sofrer questionamentos judiciais, sendo abolidas.

Entende-se, porém, que todas essas propostas dependem de análise e ampla discussão. O tempo e a burocracia são, nesse contexto, inimigos da natureza. Por isso, corroborando com o entendimento de Maria de Fátima Ribeiro⁷⁴, tenho que se deve buscar otimizar a distribuição dos recursos arrecadados com o sistema tributário vigente, utilizando-os no sentido de compatibilizar o direito ao desenvolvimento com a proteção ao meio ambiente, ambos constitucionalmente consagrados.

Ao mesmo tempo, deve-se, desde já, pensar na utilização da função extrafiscal dos tributos, como meio de estimular condutas ambientalmente adequadas.

2.3. A extrafiscalidade no direito tributário.

Da análise do capítulo que trata do Sistema Tributário Nacional, percebe-se que a Constituição Federal não criou um tributo específico de proteção ambiental. Entretanto, possibilita que os tributos existentes sejam utilizados

⁷⁴ RIBEIRO, Maria de Fátima. **As concessões de incentivos fiscais ambientais e o princípio da igualdade tributária.** Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/desenv_econom_maria_de_fatima_ribeiro.pdf>, p. 7. Acesso em 13/11/2010.

como forma de instrumentalizar a preservação do meio ambiente.⁷⁵

Porém, quando o Estado busca alcançar objetivos outros que não meramente arrecadatários, ou seja, objetivos mais elevados, de cunho social, econômico, político e ambiental, percebe-se a elasticidade da sua atuação no direcionamento das decisões. O custo, mesmo que não seja de forma exclusiva, torna-se elemento decisivo para muitos.⁷⁶ Nesses momentos percebe-se a função extrafiscal dos tributos.

O Estado, em obediência ao preceito constitucional de promover a preservação ambiental, mescla os sentidos fiscal e extrafiscal⁷⁷ do direito tributário para realizar uma diferenciação entre poluidores e não-poluidores, premiando os últimos.⁷⁸

Regina Helena Costa⁷⁹ destaca que para efetivação das políticas ambientais, o poder público pode seguir dois caminhos, ou através de mecanismos de direção ou através de mecanismos de indução. Os de direção, também denominado pelos doutrinadores de “comando e controle”, consistem em normas permissivas ou proibitivas que definem comportamentos ou limitações de usos ambientalmente adequados e que são fiscalizados e sujeitos a sanções em caso de violação das regras. Inserem-se no primeiro caso as licenças ambientais, os zoneamentos, os padrões de qualidade ambiental. Citem-se, ainda, as taxas ambientais e as contribuições de intervenção no domínio econômico, cuja receita esteja vinculada a assuntos ambientais. Os mecanismos de indução são aqueles em que, obedecidos os

⁷⁵ RIBEIRO, Maria de Fátima. **As concessões de incentivos fiscais ambientais e o princípio da igualdade tributária.** Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/desenv_econom_maria_de_fatima_ribeiro.pdf>. Acesso em 13/11/2010.

⁷⁶ FERRAZ, Roberto. Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil. In: TORRES, Heleno Taveira (Org). **Direito tributário ambiental.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 342.

⁷⁷ Raimundo Bezerra Falcão explica: “[...] por extrafiscalidade, entender-se-á a atividade financeira que o Estado exercita sem o fim *precípuo* de obter recursos para seu erário, para o fisco, mas sim com vistas a ordenar ou reordenar a economia e as relações sociais, [...]” FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981, p. 48.

⁷⁸ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito tributário e meio ambiente.** 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 59.

⁷⁹ COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TORRES, Heleno Taveira (Org). **Direito tributário ambiental.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 322..

requisitos legais, são utilizados instrumentos jurídicos para manipular comportamentos desejáveis.⁸⁰ É o caso da concessão de subsídios e da criação de mercados de quotas de poluição.

É no âmbito das normas indutoras que se encaixa a função extrafiscal dos tributos. Pode-se dizer que esta função consubstancia-se nos princípios da precaução e da prevenção. Já a função arrecadatória fica em segundo plano e consubstancia-se nos princípios da legalidade, da capacidade contributiva e do poluidor-pagador. Alguns destes, apesar de suma importância para o estudo da tributação ambiental, serão detalhados adiante, quando dos comentários referentes aos princípios adotados pela política nacional dos resíduos sólidos.

2.3.1. As limitações da função extrafiscal tributária.

Alguns doutrinadores debatem acerca dos limites de utilização da função extrafiscal dos tributos, questionando até que ponto esta não estaria ofendendo os fundamentos da tributação fiscal.

Marcus de Freitas Gouvêa⁸¹ destaca que o perfil da extrafiscalidade encontra-se muitas vezes delimitado por limites que classificou em “jurídico-principiológicos”, “jurídico-normativos”, “lógicos” e, por último, “econômicos e por forças da sociedade e do mercado”.

Segundo seu entendimento os “limites jurídico-principiológicos” podem manifestar-se através de um “emaranhado principiológico constitucional, formado pelas diretrizes tributárias, econômicas políticas e sociais.” Nesse ponto, cita como exemplos casos em que a extrafiscalidade afronta princípios do direito tributário como o da não surpresa, quando concretizado pela regra da anterioridade do exercício. Outro exemplo citado pelo autor é o de situações que atentam contra o princípio da capacidade contributiva. Sabe-se que, por

⁸⁰ MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2004, p. 70.

⁸¹ GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. O autor trata dos limites da extrafiscalidade no capítulo 5 do livro.

este princípio, cada indivíduo contribui de acordo com suas condições econômicas. Dois aspectos são ainda relevantes: a correlação entre a hipótese de incidência e o conteúdo econômico e, ainda, a capacidade de o sujeito passivo da obrigação criada suportar o respectivo ônus.⁸² Entretanto, conclui o doutrinador que em casos tais há de se fazer um sopesamento dos interesses e valores perseguidos pela norma extrafiscal, caso a caso.

Quanto aos “limites jurídico-normativos”, Marcus Gouvêa destaca que as normas extrafiscais podem encontrar também limites jurídicos nas seguintes hipóteses: 1) caso a norma extrafiscal estabeleça fim específico divergente do que foi determinado constitucionalmente. O autor cita o exemplo de não poder o ICMS incidir sobre produtos exportados; 2) se a norma limitar ou proibir que certo tributo seja utilizado, mesmo que possa produzir efeitos extrafiscais, como o caso do IPTU progressivo no tempo; 3) se a norma não cumprir as regras de competência ao seu exercício, posto que, em regra, deverá ser implementada pelo mesmo ente que instituiu o tributo; e 4) se a norma não for estabelecida de acordo com a técnica legislativa constitucionalmente prevista, em regra, lei ordinária. Ainda nessa última hipótese, o autor destaca a determinação do artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que determina a previsão orçamentária em caso de renúncia de receitas, assim como a demonstração de medidas de compensação ou de que metas de resultados fiscais não serão afetadas.

A terceira classificação defendida por Marcos Gouvêa é a dos “limites lógicos” que, resumidamente, tem haver com a natureza do instituto a que a norma extrafiscal se aplica, promovendo resultados a alguns fins e não o fazendo a outros fins. O autor exemplifica com o caso de se modificar preços através de norma alteradora do imposto de renda, cuja hipótese de incidência é a renda, e não os preços.

A quarta e última classificação eleita por Marcos Gouvêa é a dos “limites econômicos e as forças da sociedade e do mercado”, em que se constata que a realidade socioeconômica e mercadológica podem interferir na efetividade

⁸² MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2004, pp. 85-88.

das normas extrafiscais e este deve ser mais um critério a ser observado, sob pena de gerar no meio efeitos não desejados. Tais limites, acrescenta, não são uma negação à aplicabilidade das normas extrafiscais, são um obstáculo. Na execução da extrafiscalidade, as peculiaridades do meio em que incidirão devem ser consideradas.

Fernando Magalhães Modé⁸³ refere-se especificamente a limites da tributação ambiental que, no seu entender, não ultrapassam ao confronto dos princípios ambientais com os princípios tributários da legalidade, do caráter não-sancionatório, da capacidade contributiva e do não-confisco.

Juan Enrique Alabern⁸⁴ adverte que se determinado tributo caracteriza-se por uma prestação patrimonial coativa e com finalidade arrecadatória, restar-lhe-ia apenas a função fiscal e não a extrafiscal, posto ser esta possível em situações de conveniência e não necessárias a existência do tributo. Acrescenta o autor que mesmo nos tributos genuinamente fiscais é muito difícil não se encontrar algum elemento extrafiscal, concluindo, portanto, que, apesar dessa função não ser inerente ao conceito de tributo, certas doses de extrafiscalidade são inevitáveis, face a eleição constitucional de outros motivos não exclusivamente fiscais.

Anote-se que o debate em derredor de limitações impostas à função extrafiscal não lhe retira a relevância. Fiscalidade e extrafiscalidade caminham sempre juntas, como faces de uma mesma moeda. Eventualmente, uma das funções ganha maior relevo, isto de acordo com os fins para os quais aquele dado tributo foi estabelecido.

A função extrafiscal é sobretudo importante quando utilizada como instrumento para induzir condutas ambientalmente adequadas.

Existem exemplos de dispositivos constitucionais que têm cunho extrafiscal, como o caso da progressividade do ITR em propriedades improdutivas e o do IPTU progressivo no tempo em imóveis que não cumpram

⁸³ MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2004, pp. 76-92.

⁸⁴ ALABERN, Juan Enrique Varona. **Extrafiscalidad y dogmática tributaria**. Madrid: Marcial pons, 2009, pp. 44-45.

sua função social.

Existem instrumentos diversos para levar a efeito a função extrafiscal dos tributos, tais como isenções, benefícios fiscais e incentivos fiscais. Interessa aos fins do presente trabalho o exame das potencialidades ofertadas pela utilização de incentivos fiscais, especialmente quando para levar a efeito políticas públicas relacionadas com a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

2.4. Os incentivos fiscais na preservação ambiental.

Tais incrementos à preservação do ambiente são os “eco-impostos ou incentivos verdes, mecanismos legais capazes de fomentar ações de interesse geral da sociedade e financiar projetos a longo prazo”⁸⁵

A proteção ambiental via extrafiscalidade sugere a adoção de políticas públicas de planejamento tributário, onde os incentivos fiscais, segundo Norberto Bobbio⁸⁶, levem a um comportamento promocional do ordenamento jurídico.

Os incentivos fiscais⁸⁷ aparecem como forma altamente atraente, proporcionando ao Estado recursos para implementar políticas de proteção ao ambiente, além de estimular condutas ambientalmente corretas.

⁸⁵ BRAUN, Ricardo. **Incentivos Verdes – modelo de incentivos verdes para o desenvolvimento sustentável – instrumentos econômicos, eco-impostos, motivação social, gestão corporativa.** E-book disponível no endereço eletrônico <<http://incentivosverdes.wordpress.com>>, p. 10. Acesso em 13/09/2010.

⁸⁶ Diz Norberto Bobbio: “[...] existem três modos de impedir uma ação não desejada: torná-la impossível, torná-la difícil e torná-la desvantajosa. De modo simétrico, pode-se afirmar que um ordenamento promocional busca atingir o próprio fim pelas três ações contrárias, isto é, buscando tornar a ação desejada necessária, fácil e vantajosa.” BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito.** Barueri, São Paulo: Manole, 2007, p. 15.

⁸⁷ A Constituição Federal prescreve autorização para tais incentivos, em seu artigo 150, parágrafo 6º: “Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XIII, g.”.

Tal benefício pode ocorrer através de isenções tributárias ou reduções de alíquota sobre a base de cálculo dos tributos tradicionais.

Pode o governo criar tributos para mobilizar o emprego de recursos naturais permitidos pelas leis ambientais, mas pode também criar mecanismos tributários para preservação do meio ambiente e desaquecer setores da economia que maltratam a natureza.⁸⁸

O sistema de efetivação de políticas públicas pelo caminho comando-controle, já mencionado em fase anterior do presente trabalho, tende a ser rígido, não permitindo, em matéria ambiental, uma maior flexibilização. Os incentivos, por sua vez, propiciam a efetivação da opção ecológica mais desejável.

Ademais, diga-se que excessiva é carga tributária, tanto para as empresas, como para os cidadãos comuns. Estes, já tão sobrecarregados com as obrigações tributárias comuns, sofrem ainda o encargo das externalidades negativas causadas pela degradação ambiental. Beneficiá-los com incentivos fiscais, além da questão prática de oferecer-lhes melhor opção no cumprimento daquelas obrigações, enaltece os princípios da prevenção e da precaução.⁸⁹

Vários tributos podem contribuir, via incentivos fiscais, com as questões ambientais, devendo-se em cada caso conferir cuidadosamente sua aplicação, sob pena de se comprometer sua eficiência.

No Brasil, a tendência da aplicação da tributação ambiental, via incentivos fiscais, tem sido praticada por alguns Estados e Municípios da Federação.

Terence Trennepohl⁹⁰ cita exemplos de alguns incentivos brasileiros, como os relacionados: (1) com o do Imposto de Renda (IR), através da Lei nº 5.106/66, que permitia descontos do valor do imposto a pessoas físicas e jurídicas que investissem em florestamento e reflorestamento; (2) com o do

⁸⁸ BRAUN, Ricardo. **Incentivos Verdes – modelo de incentivos verdes para o desenvolvimento sustentável – instrumentos econômicos, eco-impostos, motivação social, gestão corporativa.** E-book disponível no endereço eletrônico <<http://incentivosverdes.wordpress.com>>. Acesso em 13/09/2010, p. 28

⁸⁹ Manifestam tal entendimento, Trennepohl, p. 81 e Seroa da Mota, p. 18

⁹⁰ TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no direito ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 83-84.

Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sob o Decreto Federal nº 755/93, que estabelecia diferenciação nas alíquotas de veículos movidos a álcool e a gasolina; (3) com o do Imposto Territorial Urbano (ITR), por meio da Lei nº 9.393/96, que isentava da cobrança do imposto as áreas de reserva legal, de preservação permanente, dentre outras; (4) com o do ICMS ecológico, implementado em vários Estados, como Paraná, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul e (5) com o do IPVA no Estado do Rio de Janeiro, com a Lei Estadual nº 948/95, que concedia descontos diferentes no referido imposto de veículos a gasolina e a álcool, bem como aos que efetuassem coleta de lixo e limpeza urbana.

Vejam-se, ainda, os incentivos ao Etanol, às energias “limpas”: biodiesel, energia solar, energia solar, dentre outras e as negociações feitas através do Mercado de Carbono nas Bolsas de Valores.⁹¹

Um outro exemplo é quanto ao Imposto sobre Transmissão de Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCM), onde poderá haver alteração da legislação com previsão de tratamento diferenciado a bens relevantes ao patrimônio histórico ou cultural.

Recentemente, vários Municípios brasileiros valendo-se do uso do IPTU, têm concedido descontos nas parcelas de cobrança do referido imposto quando da prática de condutas positivas em prol do meio ambiente. Podemos citar, como exemplo, os Município de Curitiba⁹² no Paraná, os Municípios de São Carlos⁹³ e Araraquara⁹⁴, ambos em São Paulo, Natal⁹⁵ no Estado do Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Petrópolis, ambos no Estado do Rio,

⁹¹ CAVALCANTE, Denise Lucena e MENDES, Ana Stela Vieira. **Constituição, direito tributário e meio ambiente**. Revista Nomos. V. 28.2. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2008, p. 39.

⁹² Lei do imposto imobiliário Prefeitura de Curitiba. Disponível em <<http://sitepmcestatico.curitiba.pr.gov.br/Secretarias/1/22/Anexos/LEI6202.pdf>>. Acesso em 05/09/2010.

⁹³ IPTU Verde: prorrogado prazo para desconto. Disponível em <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php_noticias/2009/155673-iptu-verde-prorrogado-prazo-para-desconto.html>. Acesso em 05/09/2010.

⁹⁴ Contribuintes já podem solicitar desconto do IPTU Verde. 02/02/2010. Disponível em <<http://www.araraquara.sp.gov.br/noticia/Noticia.aspx?IDNoticia=1357>>. Acesso em 05/09/2010.

⁹⁵ Câmara Municipal de Natal. Lei nº 00301/09. Disponível em <http://www.cmnat.rn.gov.br/busca_leis_visualizr_print.asp?tipo=LEIPROMULGADA&numero=00301/09>. Acesso em 06/09/2010.

Lageado no Rio Grande do Sul e Vitória no Espírito Santo.⁹⁶ Nos Municípios citados, entretanto, são concedidos incentivos quando da preservação de áreas verdes no imóvel ou caso referidos imóveis tenham valor histórico, cultural, social ou ecológico.

Saliente-se que tais exemplos foram apresentados a título de demonstrar como políticas de regulamentação tributária podem auxiliar na proteção do meio ambiente.

⁹⁶ BRAUN, Ricardo. **Incentivos Verdes – modelo de incentivos verdes para o desenvolvimento sustentável – instrumentos econômicos, eco-impostos, motivação social, gestão corporativa.** E-book disponível no endereço eletrônico <<http://incentivosverdes.wordpress.com>>. Acesso em 13/09/2010, p. 49.

3. A NOVA LEI DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL.⁹⁷

Com o crescimento das cidades, da urbanização, do consumismo da sociedade capitalista, da má distribuição no parcelamento e ocupação do solo urbano e da omissão do Poder Público no cumprimento das políticas urbanas, surge um dos problemas da vida em sociedade, seu produto final: os resíduos urbanos. Sendo, portanto, estes inevitáveis, por mais que se tente reduzi-los. Mas a preocupação maior, dado a seu alto poder de degradação ambiental, é saber qual destinação lhe daremos, uma vez que é notório que seu acúmulo, nas cidades, implica em risco o ar, o solo, as águas superficiais e os lençóis freáticos. Outros problemas ainda podem surgir como a proliferação de diversas doenças, o agravamento de problemas socioeconômicos, poluição visual e desvalorização de regiões.

Registros da ABRELPE⁹⁸ (Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais) dão conta de que, no ano de 2009, foram coletadas 91,4 milhões de toneladas de lixo domiciliar no Brasil e 28 milhões de

⁹⁷ Este capítulo foi elaborado, além das referências específicas, com base na comparação de artigos de diversos autores, a saber:

ABRANCHES, Sérgio. **Resíduos sólidos: alei é boa para o ambiente e para a economia.** Disponível em <<http://www.ablp.org.br/conteudo/artigos.php?pag=integra&cod=381>>. Fonte: Envolverde/Ecoplítica. Acesso em 09/11/2010.

Blog da 33ª Promotoria de Justiça da Capital – Ministério Público/SC. **Os pontos positivos e negativos da nova lei de resíduos sólidos.** Disponível em <<http://saúdefloripa33pj.wordpress.com/2010/08/12/os-pontos-positivos-e-negativos-da-nova-lei-de-residuos-solidos>>. Acesso em 06/09/2010.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Resíduos sólidos: a regulamentação da nova lei e as expectativas do mercado.** Disponível em <<http://www.segs.com.br/index.php?view=article&catid=50%3Acat-demais&id=18601>>. Acesso em 06/09/2010.

PEIXOTO, Cássio dos Santos. **Política nacional dos resíduos sólidos e adequação das empresas.** Disponível em <<http://www.ablp.org.br/conteudo/artigos.php?pag=integra&cod=352>>. Fonte: www.ambientebrasil.com.br. Acesso em 09/11/2010.

XAVIER, Marcelo. **Rio Branco sai na frente em exigências da nova lei de resíduos sólidos no país.** Disponível em <<http://www.riobranco.ac.gov.br/v4/index.php?view=article&catid>>. Fonte: Tiago Martinello/agazetadoacre.com. Acesso em 06/09/2010.

Revista limpeza pública, nº 73. São Paulo: Publicação trimestral da Associação brasileira de resíduos sólidos e limpeza pública (ABLP), 1º trimestre de 2010.

Revista limpeza pública, nº 74. São Paulo: Publicação trimestral da Associação brasileira de resíduos sólidos e limpeza pública (ABLP), 2º trimestre de 2010.

⁹⁸ Panorama dos resíduos sólidos no Brasil, publicada em setembro/2010 pela ABRELPE. Disponível em <http://www.abrelpe.org.br/panorama_2009.php>, acesso em 16/11/10. Os dados referem-se a amostragem realizada em 364 municípios brasileiros, das diversas regiões.

toneladas de entulho. Estima-se que, em média, 43% do lixo recebem destinação inadequada (vazadouros a céu aberto ou lixões⁹⁹), entretanto 57% merecem destinação adequada (aterros controlados ou sanitários¹⁰⁰).

Os resíduos sólidos, no Brasil, já possuíam previsões legais esparsas nas várias esferas de poder, inclusive normas específicas de entidades como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).¹⁰¹ Ressalte-se que rejeitos radioativos são regulados por lei específica, não sendo albergados pela nova lei federal aqui estudada.

⁹⁹ Vazadouros a céu aberto ou lixões, como são conhecidos, “são depósitos nos quais o lixo é simplesmente descarregado sem qualquer tratamento.” TENÓRIO e ESPINOSA, op. cit., p. 163. E ainda: Lixão “é uma forma inadequada de disposição final de resíduos sólidos, que se caracteriza pela simples descarga sobre o solo, sem medidas de proteção ao meio ambiente ou à saúde pública. O mesmo que descarga de resíduos a céu aberto”. GUILHERME, Carlos Henrique da Costa, CARVALHO JR., Francisco Humberto de e TEIXEIRA, Marcos Stênio. **Curso de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Fortaleza: Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), 2009, p. 37.

¹⁰⁰ De suma importância, esclarecer esses conceitos no início do presente capítulo. Aterro controlado “é uma técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, minimizando os impactos ambientais. Esse método utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos, cobrindo-os com uma camada de material inerte na conclusão de cada jornada de trabalho. Esta forma produz, em geral, poluição localizada, pois, similarmente ao aterro sanitário, a extensão da área de disposição é minimizada. Porém, geralmente não se dispõe de impermeabilização de base (comprometendo a qualidade das águas subterrâneas), nem sistemas de tratamento de chorume ou de dispersão dos gases gerados” (IPT-1995). Com a modernização dos sistemas de disposição final em larga escala foram projetados os Aterros sanitários que, segundo a ABNT NBR 8419, “consiste na técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, minimizando os impactos ambientais, método este que utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho ou intervalos menores se for necessário.”. Saliente-se que chorume consiste no líquido que advém da putrefação do lixo. GUILHERME, Carlos Henrique da Costa, CARVALHO JR., Francisco Humberto de e TEIXEIRA, Marcos Stênio. **Curso de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Fortaleza: Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), 2009, p. 37.

¹⁰¹ GUILHERME, Carlos Henrique da Costa, CARVALHO JR., Francisco Humberto de e TEIXEIRA, Marcos Stênio. **Curso de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Fortaleza: Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), 2009, p. 9. Em referida apostila encontram-se explicações sobre as entidades referidas: CONAMA, órgão criado pela Lei 6.938/81, que objetiva cumprir os objetivos da política nacional do meio ambiente via resoluções, proposições e moções. ANVISA, criada pela lei 9.782/96, visa “promover a proteção da saúde da população, por intermédio do controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionadas, bem como o controle de portos, aeroportos e fronteiras. ABNT, órgão responsável pelas normatizações técnica no Brasil e que são definidas em instrumentos denominados NBR.

A Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, veio instituir uma política específica sobre resíduos sólidos no Brasil, além de integrar a política nacional do meio ambiente, articulando-se com a política nacional de educação ambiental (Lei nº 9.795/1999), com a política federal de saneamento básico (Lei nº 11.445/2007) e com a lei de consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005).¹⁰²

Ratificando sua interação com as normas já estabelecidas pelos sistemas nacionais Sisnama¹⁰³, SNVS¹⁰⁴, Suasa¹⁰⁵ e Sinmetro¹⁰⁶; a nova política objetiva uma gestão integrada e gerenciada dos resíduos, incluindo os perigosos, atribuindo responsabilidade aos geradores daqueles (quer pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado), ao poder público e aos que participem do processo de gestão e gerenciamento.¹⁰⁷ Ou seja, ela prevê um forte instrumento para sua efetivação, em se tratando do assunto, preservação do meio ambiente, é a gestão compartilhada de todos que fazem parte desse cenário: fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços de limpeza urbana ou manejo. Relacionados com essa gestão e gerenciamento, a referida legislação dispõe e esclarece princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes, caracterizando seu cunho também educacional, que deverá ser implementado de forma individualizada e encadeada.

Merecem destaque, dentre outras formas de reaproveitamento sustentáveis, a ênfase dada à redução, à reciclagem, a reutilização dos resíduos e a disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, devendo esta ser implantada em até quatro anos da publicação da lei sob enfoque.¹⁰⁸ Ou seja, os aterros que devem ser construídos deverão receber apenas rejeitos, não resíduos.¹⁰⁹

¹⁰² Artigo 5º da PNRS.

¹⁰³ SISNAMA, sigla que significa Sistema Nacional do Meio Ambiente

¹⁰⁴ SNVS, sigla do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária

¹⁰⁵ SUASA refere-se ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

¹⁰⁶ SINMETRO é o Sistema Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial

¹⁰⁷ Artigos 1º, § 1º e 2º da PNRS.

¹⁰⁸ Artigo 54 da PNRS.

¹⁰⁹ Interessante esclarecer a diferença entre rejeitos e resíduos. No texto da própria lei é possível encontrarmos tal diferença, em seu artigo 3º, incisos XV e XVI, respectivamente.

Descabe, por que estranho aos objetivos do presente trabalho, aprofundar discussão a respeito dos aterros. Não se pode deixar de anotar, porém, que a questão dos aterros merece uma maior reflexão; se não forem bem operados e monitorados, tornam-se problemas para todas as gestões públicas. Afinal de contas, tudo termina no aterro. Os danos que podem ser causados por aterros com disposição inadequada de resíduos são imensuráveis, tanto para o meio ambiente, como para a população e para as finanças públicas. A implantação e a manutenção de um aterro são investimentos caros. Por tal motivo e respaldados pela Lei nº 11.107/2005, bem como pelo Decreto nº 6.017/2007, vários municípios têm se associado e firmado consórcios para a disposição conjunta de seus resíduos. É uma oportunidade de lucro e diminui o problema para aqueles que individualmente busquem uma solução. Juntos, os municípios podem fazer um rateio no uso dos aterros, através de convênios intermunicipais. Sabe-se, porém, que mesmo havendo todas essas vantagens, muitos prefeitos não se engajam na concretização de aludidos consórcios. A lei em comento ratifica a adoção de consórcios, dispondo, inclusive, que terão prioridade na obtenção de incentivos federais.¹¹⁰

Da economia advinda dos consórcios em aterros, os municípios podem investir em políticas de reciclagem. Percebe-se que quanto mais se estimular a reciclagem, menor será o problema dos aterros, pois estes são grandes, longes, caros e acumulam resíduos por um prazo em torno de vinte anos, além dos gastos com implantação, manutenção, transporte de resíduos e monitoramento, mesmo depois de sua desativação. Uma central de reciclagem, por sua vez, é pequena e mais barata. Nela há um custo para implantação, que pode ser minimizado com as parcerias do sistema público com a iniciativa

Assim, rejeitos são "...resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada" e resíduos sólidos são o "... 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 exija para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível."

¹¹⁰ Artigo 45 da PNRS.

privada. Gasta-se menos com transporte e os resíduos não se acumulam.¹¹¹ Segundo Sabetai Calderoni¹¹², a reciclagem, além da relevância ambiental, econômica e social, produz vários desdobramentos, dentre os quais podem ser eleitos como mais importantes para as cidades: a organização espacial, a geração de empregos, as finanças públicas, o saneamento básico, a proteção da saúde pública e a redução de desperdícios.

A nova política objetiva incentivar a indústria de reciclagem¹¹³, mas o decreto e outras políticas públicas terão que melhor determinar como serão colocadas, por exemplo, as empresas de reciclagem nesse contexto, posto que a maior reclamação do setor é de que os tributos incidem em todo o processo da produção de reciclados.

Todo o capítulo II do título III da lei trata dos planos de resíduos sólidos, tanto o nacional, como os estaduais, os microrregionais e de regiões metropolitanas, os intermunicipais, os municipais e os de gerenciamento por parte dos produtores, comerciantes e importadores.¹¹⁴ Todos esses planos têm um conteúdo mínimo a ser cumprido e propiciarão, dentre outras medidas, a coleta seletiva, a reciclagem e aproveitamento. Os planos estaduais e municipais devem entrar em vigor após dois anos da publicação da política de resíduos sólidos¹¹⁵ e são condição para que os Estados, Distrito Federal e Municípios tenham acesso a recursos da União ou por ela controlados ou outros incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento, destinados a empreendimentos e serviços para tal finalidade.¹¹⁶ No tocante aos planos de gerenciamento dos produtores, comerciantes e importadores, estes serão parte integrante do processo de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade pelo órgão competente ou

¹¹¹ Idéias sustentadas por Sabetai Calderoni em recente palestra (“Integração setorial e estímulo para o setor de reciclagem”), proferida no evento RECICLA NORDESTE, realizado no Centro de Convenções de Fortaleza/CE, nos dias 10, 11 e 12 de novembro de 2010.

¹¹² CALDERONI, Sabetai. Economia ambiental. In PHILIPPI JR., Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade e BRUNA, Gilda Collet (Editores). **Curso de gestão ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 34.

¹¹³ Artigo 7º, inciso VI, e artigo 44, inciso I da PNRS.

¹¹⁴ Artigos 14 a 24 da PNRS.

¹¹⁵ Artigo 55 da PNRS.

¹¹⁶ Artigos 16 e 18 da PNRS.

autoridade municipal competente.¹¹⁷ Boa forma de impor a todos a elaboração dos respectivos planos. Entretanto, o decreto regulamentar deverá neste tópico definir melhor o que a lei quis dizer com possibilidade de planos microrregionais elaborados pelos Estados¹¹⁸, sob pena de choque na definição e execução das competências de cada ente federado.

Percebe-se que a PNRS está intrinsecamente ligada à lei de saneamento básico. Primeiro, esta última já dispunha sobre o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Segundo, ela previa que União, Estados e Municípios teriam que elaborar seus planos de saneamento referentes à água, ao esgoto, à limpeza urbana e ao manejo de resíduos. Terceiro, porque, o parágrafo 1º do artigo 19 da política de resíduos sólidos prevê que o plano municipal de gestão de resíduos pode estar inserido no de saneamento básico previsto no artigo 19 da Lei nº 11.445/2007. Nosso município, por exemplo, possui plano de gerenciamento integrado dos resíduos sólidos urbanos, mas que ainda não foi totalmente implementado na prática.

A participação de cooperativas de catadores no processo de gestão dos resíduos, prevendo, inclusive, sua inclusão social e sua emancipação econômica, mediante incentivos ou financiamento para Estados e Municípios que façam coleta seletiva com referidos agentes é outra forte característica da nova política.

Referidos agentes já haviam sido vislumbrados pela Lei de Saneamento Básico como participantes do sistema de coleta seletiva de lixo das cidades. A lei antes mencionada alterou o inciso XXVII do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, tornando dispensável a licitação no caso de contratação de catadores.

A política de resíduos sólidos vai mais além. A inclusão social e emancipação econômica destes agentes fazem parte do conteúdo mínimo dos planos de resíduos sólidos nacional, estadual e municipal. Percebe-se o forte cunho social dos dispositivos que tratam dos catadores. Claro que novas políticas e normas surgirão para a efetivação dessas imposições, porém faz-se necessária uma profunda reflexão para que referidos agentes executem

¹¹⁷ Artigo 24 e parágrafos da PNRS.

¹¹⁸ Artigo 17, § 1º da PNRS.

também outras funções além da de meros catadores. Há de se buscar estímulos para que em suas cooperativas e associações sejam efetivadas unidades de reciclagem, como forma de serem menos explorados e tirados da marginalidade.

A partir da nova lei, como dito anteriormente, todos são responsáveis pelo gerenciamento dos resíduos sólidos: poder público, empresários e coletividade.¹¹⁹ A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos será implementada de forma individualizada e encadeada.¹²⁰ Ficou determinado também que nas embalagens serão utilizados materiais reutilizáveis ou recicláveis.¹²¹

Apesar de aparentar um tecnicismo acurado, a PNRS pode causar impactos econômicos positivos, quando estabelece que o produtor é responsável por todo o ciclo de vida de seu produto, ou seja, sua coleta e disposição final adequada. Trata-se da logística reversa¹²², uma oportunidade onde podem lucrar todos os envolvidos, produtores e comerciantes, com a destinação adequada de produtos descartados e prestadores de serviços de logística reversa, com demanda e renda garantidas. Entretanto, para uma melhor efetividade de tal instrumental, deveria se estabelecer uma meta do quanto daquilo que foi produzido deve ser reciclado.¹²³ Seria também um instrumento econômico efetivo se o consumidor ao entregar o produto velho tivesse desconto na aquisição do novo.¹²⁴ Segundo o artigo 33 da PNRS, são obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos e lubrificantes, lâmpadas e produtos eletrônicos. Entretanto referido sistema dependerá de cronograma estabelecido em

¹¹⁹ Artigo 25 da PNRS

¹²⁰ Artigo 30 da PNRS.

¹²¹ Artigo 32 da PNRS.

¹²² “Logística Reversa é um termo bastante genérico. Em seu sentido mais amplo, significa todas as operações relacionadas com a reutilização de produtos e materiais. Logística Reversa se refere a todas as atividades logísticas de coletar, desmontar e processar produtos e/ou materiais e peças usados a fim de assegurar uma recuperação sustentável (amigável ao meio ambiente).” DAHER, Cecílio Elias; SILVA, Edwin Pinto de la Sota e FONSECA, Adelaida Pallavicini. **Logística reversa: oportunidade de redução de custos através do gerenciamento da cadeia integrada de valor.** Disponível em <http://www.bbronline.com.br/upld/trabalhos/pdf/32_pt.pdf>. Acesso em 27/09/2010.

¹²³ A referência também é da palestra de Sabetai Calderoni, citada na nota 108.

¹²⁴ Idem.

regulamento.¹²⁵

Os consumidores, desde que o plano municipal institua sistema de coleta seletiva, serão obrigados a acondicionar adequadamente os resíduos e disponibilizar os reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução, podendo a municipalidade instituir incentivos àqueles participantes.¹²⁶

Dispositivos como este expressam a forma de se conseguir uma maior participação da população nesta política. Determinadas leis quando simplesmente impõem regras sem estímulos concretos tornam-se inócuas e não produzem resultados efetivos.

Ressalte-se que, na época de seu projeto, era prevista a instituição de um fundo de apoio à reciclagem de resíduos.¹²⁷ O atual texto não faz menção específica a tal instrumento. Porém possui um capítulo que trata dos instrumentos econômicos que poderão ser instituídos pelo poder público para prevenção, redução, reciclagem e tratamento de resíduos.¹²⁸ Os entes públicos poderão criar normas de concessão de incentivos fiscais, financeiros e creditícios. Frise-se, respeitadas as limitações da lei de responsabilidade fiscal.¹²⁹ Um sistema de gerenciamento de resíduos requer investimentos altos. Uma efetiva implementação de um plano de gerenciamento de resíduos há de prever aportes financeiros elevados em consonância com outras políticas públicas. O acondicionamento, a coleta e transporte, os serviços de limpeza, o tratamento e disposição final, todas essas etapas fazem parte do plano e não são baratas. Existem, ainda, sistemas de reciclagem que são bastante onerosos, como por exemplo, o co-processamento, a incineração, a biomassa, a gaseificação e o biodigestor. Alguns destes só existem em cidades como Barcelona e Tóquio. Por isso, a previsão de concessão de incentivos fiscais, financeiros e creditícios é louvável e realmente necessária.

Há, no texto da legislação, capítulo que trata das proibições. Importante

¹²⁵ Artigo 56 da PNRS.

¹²⁶ Artigo 35, incisos I e II e parágrafo único da PNRS.

¹²⁷ CALDERONI, Sabetai. Economia ambiental. In PHILIPPI JR., Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade e BRUNA, Gilda Collet (Editores). **Curso de gestão ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 601.

¹²⁸ Artigo 42 da PNRS.

¹²⁹ Artigo 44 da PNRS.

citar, dentre elas: o lançamento dos resíduos a céu aberto, exceto aqueles da mineração, a importação de resíduos perigosos ou que causem danos ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal e os lançamentos de resíduos em céu aberto. E, nas áreas dos aterros, serão vedadas, dentre mais, as moradias, criação de animais e catação, já que devem ser estabelecidas nos planos estaduais de resíduos, metas para eliminação dos lixões. A queima de resíduos a céu aberto somente poderá ser realizada quando decretada emergência sanitária e mediante autorização e acompanhamento pelos órgãos competentes.¹³⁰

O artigo 53 da política de resíduos sólidos altera o artigo 56 da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais). Importante frisar que a fiscalização para cumprimento das leis ambientais, no Brasil, é pontual. Uma efetiva gestão de resíduos sólidos, além do exercício de políticas públicas viáveis e respectivas instrumentalizações, também clama por exercício do poder de polícia pública e aplicação das sanções legalmente previstas. Esse é um ponto fraco das leis ambientais e que há de ser ponderado na questão dos resíduos sólidos.

A lei em estudo ainda está pendente de regulamentação, sob pena de se tornar inócua, caso o Governo Federal demore em editá-la. Primeiramente, através de decreto presidencial e depois outras, a nível estadual e municipal e normas, a nível inferior, que disciplinem o sistema de logística reversa, tratamento de empresas conforme o setor de atuação, políticas de financiamento e assuntos mais específicos.

Aliás, em vários estados já existem políticas de resíduos sólidos, como é o caso do Ceará (um dos precursores), com a Lei Estadual nº 13.103/2001 (Política Estadual de Resíduos Sólidos) e o Decreto Estadual nº 26.604/2002, que prevêem a proteção à saúde pública, a preservação da qualidade do meio ambiente, o consumo responsável, o tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos e até os planos municipais de gerenciamento de resíduos

¹³⁰ Artigos 47 a 49 da PNRS.

urbanos.¹³¹ O Município de Fortaleza também possui lei de gestão dos resíduos sólidos. A Lei Municipal nº 8.408/1999 estabelece que os grandes geradores de resíduos sólidos, aqueles que produzem mais de cem litros ou cinquenta quilos por dia, são os responsáveis pela coleta e destinação final desse material e os produtores de resíduos sépticos, os fabricantes e importadores de pneus, em qualquer quantidade de volume e peso.¹³² Para os fins da presente lei municipal são considerados grandes geradores os grandes comerciantes locais, as indústrias, shoppings centers da cidade, dentre outros.

A ordem constitucional determina que tenham as prefeituras a missão de assegurar a coleta e disposição final dos resíduos urbanos – afinal de contas, há inequívoco interesse local.

Na questão ambiental União, estados e municípios podem legislar. À União cabe tratar das diretrizes gerais. Os estados indicam normas referentes aos aspectos regionais. Já os municípios se ocupam das questões locais. Há de existir uma consonância hierárquica. As regras municipais e estaduais deverão respeitar os limites das normas gerais.

A nova lei veio para implementar uma unicidade no tocante a resíduos sólidos, para fortalecer padrões que devem ser utilizados por todos, indústria, sociedade e poder público.

3.1. Princípios orientadores da política nacional dos resíduos sólidos.

Paulo Affonso Leme Machado¹³³ cita Canotilho para conceituar os princípios gerais do direito ambiental:

¹³¹ GUILHERME, Carlos Henrique da Costa, CARVALHO JR., Francisco Humberto de e TEIXEIRA, Marcos Stênio. **Curso de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Fortaleza: Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), 2009. p. 11-12.

¹³² GUILHERME, Carlos Henrique da Costa, CARVALHO JR., Francisco Humberto de e TEIXEIRA, Marcos Stênio. **Curso de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos**. Fortaleza: Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), 2009, p. 12.

¹³³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros editores, 2010, p. 57.

os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos. Permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à 'lógica do tudo ou nada'), consoante o seu peso e ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes.

Nesse sentido, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010, elegeu a título de valores e interesses, os princípios enumerados em seu artigo 6º.¹³⁴

Alguns desses princípios já vinham sendo consagrados pela Constituição de 1988 e a nova Lei nº 12.305/2010 apenas os ratifica em seu texto.

Para os fins do presente trabalho, resolveu-se comentá-los na íntegra, posto ter-se chegado à conclusão de que, apesar de alguns encontrarem-se definidos no texto da própria lei nacional, em seu artigo 2º, representam eles meios de efetividade daquilo a que se propõe a legislação em estudo.

3.1.1. Princípios da prevenção e da precaução.

Tais fundamentos, prevenção e precaução, ocupam-se do cuidado com o meio ambiente. O que os diferencia é o momento em que se dá o evento que ponha em risco o ambiente ou cause a este algum dano. O primeiro visa

¹³⁴ Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010. Art. 6º. São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: I - a prevenção e a precaução; II – o poluidor-pagador e o protetor-recebedor; III – a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública; IV – o desenvolvimento sustentável; V – a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta; VI – a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade; VII – a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; VIII – o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania; IX – o respeito às diversidades locais e regionais; X – o direito da sociedade à informação e ao controle social; XI – a razoabilidade e a proporcionalidade.

reduzir qualquer impacto negativo já ocorrido. O segundo antecipa-se àquele, quando, em fase anterior a ocorrência do dano, toma medidas acautelatórias que neutralizem os riscos possíveis.

Não se trata de que, em nome da prevenção, tudo será proibido, todas as atividades serão impossibilitadas de se efetivarem, face o risco maior ou menor que apresentam. Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado: “o princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.”¹³⁵

A Constituição da República preceitua, em seu art. 225, §1º, IV, que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público: "exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade". Por conta disso, é evidente que a implementação do princípio da precaução, na prática, está associada à proporcionalidade, posto haver um sopesamento da potencialidade e da imprevisibilidade dos riscos da atividade pretendida em relação ao desenvolvimento econômico, cabendo ainda aos empreendedores demonstrarem que não causarão danos ao ambiente.

Os princípios da prevenção e da precaução nos fazem refletir que ações e políticas de proteção ambiental merecem ser amadurecidas.

3.1.2. Princípios do poluidor pagador e do protetor recebedor.

Encontramos a definição do princípio do poluidor pagador no artigo 225, § 3º da Constituição Federal de 1988:

¹³⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros editores, 2010, p. 72.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Ladeado pelo princípio do poluidor pagador, está o do usuário pagador. Ambos visam a transformar em pecúnia os custos que determinados produtos representam em matéria ambiental.

Paulo Affonso Leme Machado¹³⁶ explica que não há intenção de onerar os usuários dos recursos naturais, porém, o uso gratuito destes recursos não pode servir a um enriquecimento ilegítimo daqueles, em detrimento do empobrecimento da comunidade que não o utilize ou o faça em menor escala. Isso se dá porque o poluidor, ao usar o meio gratuitamente para nele lançar poluentes invade a propriedade dos que não contribuíram para a poluição, confiscando-lhes o direito de propriedade.

Não se trata de permitir a poluição, desde que se pague por ela um preço. Ressalte-se que a finalidade deles é desestimular aquele que atenta contra o desenvolvimento sustentável, seja produzindo ou consumindo, porque obriga a corrigir ou recuperar o dano ou a lesão causada, através da responsabilidade civil objetiva do agente causador do prejuízo ambiental, ainda impedindo a continuidade da degradação.

Visando o estímulo de condutas ou a compensação por programas de preservação ecológica, aquele que preserva deve receber. Esta é a idéia basilar do princípio do protetor recebedor. Para aqueles que implementem políticas de preservação ecológica, ou até mesmo que desenvolvam programas de responsabilidade sócio-ambiental, nada mais justo que oferecer-lhes um estímulo pecuniário, como forma de compensar investimentos e estimular novas práticas saudáveis.

Ademais, analisando a nova legislação, percebe-se em todos os seus dispositivos uma forte valorização dos princípios do poluidor-pagador e do

¹³⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros editores, 2010, p. 67.

protetor-recebedor. Essa a idéia fundamental dos tributos ambientais ou incentivos verdes ou, como internacionalmente chamam, os *green taxes*.

3.1.3. Princípio da visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública.

A PNRS define no inciso XI do artigo 2º como gestão integrada dos resíduos sólidos:

XI - conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

Abordar a gestão dos resíduos sólidos requer um estudo interdisciplinar na busca da compreensão de suas finalidades, até porque, para se alcançar o pleno gerenciamento de resíduos, necessários serão a cooperação e a integração dos diversos agentes que compõem este sistema. Cooperação, inclusive é princípio da lei dos resíduos sólidos e será esclarecido mais amiúde em breve.

Por tal motivo buscou-se através da melhor doutrina da teoria geral da administração melhores esclarecimentos do que seja visão sistêmica

Idalberto Chiavenato¹³⁷ leciona que:

A teoria geral dos sistemas afirma que as propriedades dos sistemas não podem ser descritas significativamente em termos de seus elementos separados. A compreensão dos

¹³⁷ CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. São Paulo: Makron books, 1993, p. 749.

sistemas somente ocorre quando estudamos os sistemas globalmente, envolvendo todas as interdependências de suas partes.

Ter uma visão sistêmica significa ter uma visão global do todo que não se resume à simples soma das partes. Gerenciamento, em outras palavras, refere-se ao manejo em si dos resíduos, desde a coleta até a disposição final adequada dos rejeitos. Gestão é política que possibilita o gerenciamento. Com este princípio, acredita-se que o objetivo é enfocar ações políticas que propiciem para cada tipo de resíduo um tratamento adequado, desde a sua coleta até sua disposição final, respeitados os critérios ambiental, social, cultural, econômico, tecnológico e de saúde pública.

3.1.4. Princípio do desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável foi enunciado pela primeira vez no Relatório Nosso Futuro Comum, conhecido como Relatório Brundtland, de 1987, que o define como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades.”¹³⁸

Partindo do entendimento de que a natureza é a base da economia moderna e das gerações presentes e futuras, o princípio do desenvolvimento

¹³⁸ Acrescente-se que o Relatório Brundtland “contém dois conceitos chaves: o conceito de ‘necessidades’, sobretudo as necessidades dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade; a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender as necessidades presentes e futuras”. Comissão mundial sobre o meio ambiente e desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 46, apud BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica e meio ambiente: uma proposta de hermenêutica jurídica ambiental para a efetivação do estado de direito ambiental**. Dissertação de mestrado apresentada com requisito parcial à obtenção do grau de mestre em direito na Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009, p 35.

sustentável busca uma “coexistência harmônica entre economia e meio ambiente”.¹³⁹

Além do já mencionado art. 225, que garante o direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, a Constituição da República de 1988, em seu art. 170, VI, determina como diretriz da ordem econômica a defesa do meio-ambiente.

Conclui-se que se deve procurar dar uma interpretação às normas econômicas como agregadoras à proteção do meio ambiente, na busca de um uso racional dos recursos. Verifica-se que no plano infraconstitucional, essa orientação também é seguida pela Lei nº 6.938/81 estabelecendo, em seu art. 4º, que “a política nacional do meio ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” e, atualmente, ratificada pela política nacional dos resíduos sólidos ao longo de seu texto.

Uma reflexão a respeito do que é sustentável faz-se pertinente. O professor Luiz Fernando Scheibe, em palestra proferida em seminário sobre propriedade e meio ambiente,¹⁴⁰ bem abordou a questão daquilo que se deve definir como *sustentável*, a fim de que se propiciem condutas ambientalmente adequadas. Disse ele:

Sustentável é aquilo que merece ser sustentado. Nada se sustenta sozinho. Sustentar, em sentido denotativo, é segurar por baixo. Então, o que queremos sustentar?

¹³⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 27. Também Vânia Senegalia Morete Spagolla, diz: “O conteúdo do princípio reflete exatamente a manutenção das bases vitais da produção do homem e da satisfação das suas necessidades, sem que isso represente a exploração predatória da natureza, garantindo uma relação de coerência e respeito.” SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. Tributações ambientais e sustentabilidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Empreendimentos Econômicos e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Arte & Ciência e Marília: Unimar, 2008, p. 221.

¹⁴⁰ Exposição feita por Luiz Fernando Scheibe. **A água e sua utilização: o sistema aquífero integral Serra Guarani/Serra Geral**. No IV Seminário internacional sobre propriedade e meio ambiente e IV Encontro temático do projeto casadinho UFC/UFSC/CNPq, realizado em Fortaleza, nos dias 20, 21, 22 e 23 de outubro de 2010.

O modelo econômico vigente em nossa sociedade apregoa que as pessoas consumam o tanto quanto sua capacidade econômica possa permitir. A conclusão a que se chega é que a política de resíduos sólidos objetiva não é que a população reduza o consumo, mas que se eduque para consumir sem poluir o meio ambiente.¹⁴¹ Acrescente-se a isso a determinação constitucional de que devemos procurar atingir um desenvolvimento econômico, social e ambiental compatível com uma qualidade de vida digna e saudável a nós mesmos e a nossos descendentes.

O conceito de desenvolvimento sustentável, entretanto, vem se remodelando desde quando foi anunciado, conforme a evolução da tecnologia e das novas concepções globais. A comunidade internacional tem inserido no conceito de país desenvolvido, além do nível de produção material e de serviços, o levantamento da situação de proteção e qualidade ambiental que cada um tenha.¹⁴²

A constatação da inesgotabilidade dos recursos, a proliferação de danos ambientais no planeta, ocasionando o risco de sobrevivência das espécies e o desequilíbrio ecológico, tudo isso faz inserir no atual contexto o conceito de sustentabilidade, definido por Germana Belchior como “a utilização dos recursos naturais com vistas à promoção de atividades econômicas vinculada a um desenvolvimento planejado e responsável, com o intuito de evitar ou até mesmo diminuir as possibilidades de risco ambiental”. Para ela, esse conceito envolve ainda aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais da sociedade.¹⁴³

¹⁴¹ **Tratamento de resíduos sólidos é desafio para governantes e sociedade.** Agência Brasil e Ambiente Brasil, em 25/10/10. Reportagem sobre palestra apresentada por Geraldo Abreu no 1º Fórum sobre resíduos sólidos da Universidade de Brasília (UnB), na Faculdade de Educação, em outubro de 2010.

¹⁴² RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. Defesa ambiental: utilização de instrumentos tributários. In: TORRES, Heleno Taveira (Org). **Direito tributário ambiental.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 678.

¹⁴³ BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica e meio ambiente: uma proposta de hermenêutica jurídica ambiental para a efetivação do estado de direito ambiental.** Dissertação de mestrado apresentada com requisito parcial à obtenção do grau de mestre em direito na Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009, p. 105-106.

Vânia Spagolla diz que “sustentabilidade é utilizar recursos naturais sem comprometer sua produção, fazer proveito da natureza sem devastá-la e buscar a melhoria da qualidade de vida.”¹⁴⁴

Os princípios da solidariedade e da cooperação são fundamentais para o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade implica em um repensar do consumo, da produção, do emprego dos recursos, da governabilidade, da legislação e da totalidade das relações e interações com a natureza.¹⁴⁵

A sustentabilidade, como evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, utiliza os limites ambientais como um freio. Para alcance do desenvolvimento, a ponderação racional dos fatores sócio-econômicos não pode ultrapassar tais limites.

3.1.5. Princípio da ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta.

A ecoeficiência refere-se à adoção em sistemas de produção industrial de matéria-prima reciclada, utilizando menos energia elétrica, além de procurar

¹⁴⁴ SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. Tributação ambiental e sustentabilidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Empreendimentos Econômicos e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Arte & Ciência e Marília: Unimar, 2008, p. 222.

¹⁴⁵ KIECKHÖFER, Adriana Migliorini. Do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável: uma retrospectiva histórica. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Empreendimentos Econômicos e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Arte & Ciência e Marília: Unimar, 2008, pp. 30-32. Germana Belchior também expressa que o princípio da solidariedade está obrigatoriamente consubstanciado no conceito de desenvolvimento sustentável, por conta da titularidade difusa do meio ambiente. BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica e meio ambiente: uma proposta de hermenêutica jurídica ambiental para a efetivação do estado de direito ambiental**. Dissertação de mestrado apresentada com requisito parcial à obtenção do grau de mestre em direito na Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009, p. 108.

melhores resultados econômicos e ambientalmente corretos. Estes sistemas procuram fabricar produtos mais duradouros e menos tóxicos à saúde.¹⁴⁶

A eficiência ambiental de um produto ou serviço entende-se como aquele que efetivamente conduza a resultados positivos do ponto de vista ambiental com menos impactos possíveis e a eficiência econômica refere-se a baixo custo com qualidade compatível à satisfação das necessidades humanas.

Entende-se deste princípio a busca por bens e serviços com eficiência ambiental, econômica e com menos efeitos nocivos à sustentação do planeta.

3.1.6. Princípio da cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade.

Durante décadas, tratou-se mal o meio ambiente. A natureza tem se manifestado quanto a isso através das repetidas catástrofes que hoje se tem presenciado.

O poder público, empresas e a comunidade têm começado a abrir os olhos para essa realidade, mas a efetivação de uma política que trata da destinação de lixo necessita do compartilhamento de ações entre os gestores e a sociedade. Porque, apesar de cada um (poder público, setor empresarial e sociedade) ter sua função dentro do sistema de gestão integrada ou gerenciamento dos resíduos, todos, ao longo desse processo, somos também seus geradores, tanto pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, mas responsáveis direta ou indiretamente pela formação destes resíduos.

O princípio da cooperação fundamenta o princípio do desenvolvimento antes comentado. Adriana Migliorini Kieckhöfer¹⁴⁷, ao abordar

¹⁴⁶ Conceito disponível em <http://www.cempre.org.br/serv_duvidas.php>. Acesso em 09/11/2010.

¹⁴⁷ KIECKHÖFER, Adriana Migliorini. Do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável: uma retrospectiva histórica. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser e

sobre as novas concepções do desenvolvimento sustentável, diz:

[...] solidariedade e cooperação são fundamentais entre todos os envolvidos no processo de mudança: comunidades, instituições governamentais e não governamentais, empresariado, movimentos da sociedade civil organizada e todos os segmentos que constituem a sociedade, além da existência de uma legislação clara e de um sistema jurídico eficaz

A mudança só se concretiza quando todos, imbuídos de um espírito comum, agem de forma integrada para efetivação de algo, porque cooperar significa colaborar, trabalhar junto a alguém.

Esse princípio é repisado em vários dispositivos da política nacional de resíduos sólidos e destaca a questão da gestão compartilhada já mencionada no início deste capítulo.

3.1.7. Princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

A lei em seu artigo 2º, inciso XVII, define responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos como o

conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta lei.

Ademais, os artigos 30 a 36 da lei tratam exclusivamente da responsabilidade compartilhada, enfatizando a importância do princípio dos três Rs, ou seja, redução na fonte geradora, reutilização e reciclagem, como forma de sua melhor efetivação. Acrescente-se que no artigo 33, a lei impõe a implementação do sistema de logística reversa.

O ciclo de vida dos produtos é objeto da ISO 14040. Muito importante para o processo de gestão de resíduos, pois visa o monitoramento do produto desde o seu nascimento, concepção, formação, matéria-prima utilizada, industrialização, transporte, consumo e disposição final, reciclagem etc. Nessa análise são observados seus impactos ambientais diretos e indiretos.¹⁴⁸

3.1.8. Princípio do reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.

Visa assegurar o entendimento por parte de todos os que fazem parte do sistema na busca por maneiras de minimização do resíduo na origem, do seu tratamento e da sua disposição final. Importante mais uma vez assegurar o princípio dos três Rs (redução, reutilização e reciclagem), antes mencionado. Nas indústrias, por exemplo, a redução pode se dá com a diminuição de embalagens, economia que se apresenta também na coleta e na disposição final.

Informações do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC demonstram que muito do lixo do nosso país advém do desperdício. No Brasil perde-se cerca de 15% da safra de grãos, 33% de materiais na construção civil, 33% nas feiras e supermercados e 30% do estoque de alimentos.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Disponível em disponível em <http://www.cempre.org.br/serv_duvidas.php>. Acesso em 09/11/2010.

¹⁴⁹ Dados coletados da Revista Limpeza Pública, nº 69, Publicação trimestral da Associação brasileira de resíduos sólidos e limpeza pública – ABLP, São Paulo, 1º trimestre de 2009, p. 19.

Tal princípio, pode-se dizer, é corolário do fundamento da educação ambiental.

Sabe-se que o consumo está diretamente relacionado à geração de resíduos e quando se consome além do necessário, mais energia e recursos naturais são jogados no lixo.

Vale citar a importante pesquisa do ecólogo Mathis Wackernagel, da ONG americana *Redefining Progress*, um dos criadores do conceito de “pegada ecológica”.¹⁵⁰

Para a redução desse impacto, faz-se necessário a formação de consciência ecológica pautada em novos hábitos de consumo de nossa sociedade, possível com ações de educação e informação ambientais.

A nova lei cita várias vezes em seu texto a inclusão social e a emancipação econômica dos catadores de lixo através do sistema de gestão dos resíduos sólidos. Prevê ainda a participação de empresas de reciclagem em referido processo.

Quantas famílias poderão ser beneficiadas com os empregos e renda gerados a partir das usinas de reciclagem ou das associações ou cooperativas de catadores. Quantos serão beneficiados e retirados das ruas e da marginalidade caso se ocupem em referidas atividades. Quantas indústrias também irão lucrar com reutilização de embalagens coletadas na origem.

¹⁵⁰ “A expressão pegada ecológica é uma tradução do inglês *ecological footprint* e refere-se, em termos de divulgação ecológica, à quantidade de terra e água que seria necessária para sustentar as gerações atuais, tendo em conta todos os recursos materiais e energéticos gastos por uma determinada população. O valor calculado para garantir a sustentabilidade é de 2,1 hectares/ano por pessoa. As cinco maiores pegadas *per capita* nacionais são dos Emirados Árabes (9,6), dos Estados Unidos (9,5), do Kwait (8,8), da Dinamarca (8,0) e da Austrália (7,8). As cinco menores pertencem a Maláui, Afeganistão, ao Haiti, ao Congo e a Bangladesh. O Brasil tem 2,4.” Informações obtidas do **MBA em Construção Sustentável, da Universidade Paulista – UNIP**, curso ministrado pelo Prof. Engenheiro Marcos Casado. Fortaleza, Instituto brasileiro de extensão e cursos, pós-graduação com futuro, 2009. Importante acrescentar o entendimento do Professor Doutor Luiz Fernando Scheibe em sua palestra. Disse ele “A questão ambiental está ligada com toda a sociedade e são várias as questões: recursos, água, clima, resíduos. A pegada hidrológica tem relação com o uso do solo e será tanto maior quanto for a pegada ecológica”. Palestra: **A água e sua utilização: o sistema aquífero integral Serra Guarani/Serra Geral**. In: IV Seminário internacional sobre propriedade e meio ambiente e IV Encontro temático do Projeto Casadinho UFC/UFSC/CNPq, realizado em Fortaleza, nos dias 20, 21, 22 e 23 de outubro de 2010.

Quantos benefícios serão presenciados no meio ambiente e na saúde pública como consequência da coleta seletiva e da reciclagem.

As respostas a estas suposições, inclusive com dados estatísticos positivos, são comprovadas, na prática, pelo que se testemunha no cotidiano de países desenvolvidos, os quais utilizam referidas técnicas na destinação de seus resíduos. Cidades como Tóquio e Barcelona não expurgam seus resíduos no lixo. Ao contrário, os aproveitam através do uso de tecnologias que primam pela preservação ambiental para a geração de energia. Na Suíça, como outro exemplo, há geração de energia elétrica a partir do lodo de esgotos. É o caso do uso de biodigestores anaeróbios e gaseificadores. Tais tecnologias não existem no Brasil e são muito caras. Impõem, ainda, a pré-estruturação de todo um sistema de segregação adequada dos resíduos antes de destiná-los à reciclagem. Merecem ser registradas apenas a título de exemplo de como se pode transformar o resíduo em bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.¹⁵¹

3.1.9. Princípio do respeito às diversidades locais e regionais.

O respeito às diversidades locais e regionais refere-se à necessidade de se manter em determinadas comunidades, caso já exista uma conduta ambientalmente orientada, a cultura de destinação adequada dos resíduos que já esteja implementada. E caso não exista uma conduta ambientalmente orientada para a disposição do lixo, que se implemente aquela que melhor se compatibiliza com os costumes locais.

Países da Europa já utilizam o sistema automatizado e sustentável de coleta através de tubulações instaladas abaixo da superfície. De forma pré-programada, exaustores sugam o lixo previamente separado em sacos, transportando-os por uma corrente de ar na tubulação das escotilhas instaladas nas ruas ou em alguns novos edifícios, armazenando-os em contêineres de

¹⁵¹ Exemplos fornecidos por Sabetai Calderoni em palestra já referida, nota 108.

acordo com o tipo de resíduo. Esse sistema foi criado por uma empresa sueca e reduz de 30% a 40% os gastos com a coleta. Está sendo implantado em Estocolmo, Barcelona e Montreal, mas já existe uma versão dele em 120 cidades européias.¹⁵²

Em Curitiba, há o uso de caminhões que recolhem apenas o lixo seco, sem nenhum resto orgânico.¹⁵³

Nossa cidade de Fortaleza, muito distante do paradigmático exemplo europeu, tem se beneficiado de alguma forma com a perseverança laboriosa de catadores que desempenham tal atividade como meio de sobrevivência.

Óbvio que não temos nem estrutura nem cultura para a implementação do supracitado modelo europeu de coleta automatizado. Como a atual política nacional prevê a participação de associações ou cooperativas de catadores e empresas de reciclagem no processo, melhor que busquemos meios de efetivar referida política com o que já temos na prática. E a participação desses agentes no processo de gerenciamento de resíduos é deveras enfatizada na PNRS.

3.1.10. Princípio do direito da sociedade à informação e ao controle social.

A informação é valiosa para a formação da consciência ambiental e participação da sociedade na efetivação das políticas ambientais.

Na Declaração do Rio de 1992, tal princípio foi colocado, inclusive como dever dos estados em facilitarem e estimularem a conscientização e participação públicas, colocando-a à disposição de todos.

¹⁵² Reportagem de Rafael Barifouse na revista Época Negócios, de setembro de 2010, p. 38.

¹⁵³ Reportagem da revista Veja, setembro de 2008, disponível em <<http://www.veja.com.br>>, acesso em 12/09/2010.

Nesse sentido, por ser o meio ambiente um direito de titularidade transindividual, a disponibilidade e socialização da informação há de ser garantida.

Importante destacar que o princípio da informação se relaciona com os da educação ambiental e da participação, ínsitos à formação de discernimento ecológico e ao compartilhamento de decisões em questões ambientais, respectivamente.

A legislação brasileira confere legalidade à informação ambiental nos artigos 6º, § 3º e artigo 10 da Política Nacional do Meio Ambiente.

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos corrobora nesse sentido, confirmando tal fundamento em seu rol de princípios.

3.1.11. Princípio da razoabilidade e a proporcionalidade.

A razoabilidade se distingue da proporcionalidade, apesar de alguns autores e a jurisprudência confundirem-nas. Espera-se que o legislador da política em estudo também não o tenha feito quando os estipulou em um mesmo item.

A proporcionalidade se faz presente toda vez que ocorre antagonismo entre direitos fundamentais, buscando diminuir ou eliminar a colisão elegendo aquele princípio que seja mais adequado à situação.¹⁵⁴

A razoabilidade busca um equilíbrio entre os interesses em conflito, “busca o máximo de consenso (e de bom senso) nas decisões”¹⁵⁵, posto que

¹⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 425.

¹⁵⁵ CAVALCANTE, Denise Lucena. A razoabilidade e a proporcionalidade na interpretação judicial das normas tributárias. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Temas de interpretação do direito tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 44.

“tão-somente evidencia que dado ato administrativo não cumpre sua finalidade, por absurdo ou arbitrário.”¹⁵⁶

Nas palavras de George Marmelstein¹⁵⁷:

O princípio da proporcionalidade é, portanto, o instrumento necessário para aferir a legitimidade de leis e atos administrativos que restringem direitos fundamentais.

Na verdade, tem o princípio da proporcionalidade estrutura racionalmente definida, sendo composta por três elementos, a saber: a adequação, a necessidade ou vedação de excesso e de insuficiência e a proporcionalidade em sentido estrito (técnica da ponderação).

A ponderação consiste em uma técnica na tomada de decisões que envolvam conflitos de valores ou normas onde, a depender da situação, as técnicas de hermenêutica tradicional são insuficientes.¹⁵⁸

O razoável, pois, é característica inerente do próprio direito, enquanto, a proporcionalidade propicia o alcance da justiça no caso concreto. Este raciocínio pode se aplicar a vários ramos do direito, inclusive a uma política ambiental.

3.2. Os princípios da nova lei como fundamento aos possíveis incentivos fiscais.

Após duas décadas de tramitação, foi promulgada a Lei nº 12.305/2010, dita por alguns do setor como “marco regulatório do lixo” ou PNRS, torna-se um

¹⁵⁶ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: RCS editora, 2007, p. 86.

¹⁵⁷ MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 372.

¹⁵⁸ MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 388.

forte mecanismo de dever e incentivo a uma melhor destinação e tratamento do lixo em nosso País.

Sua aprovação representa apenas o início de futuros debates legislativos em torno dos planos de gestão e gerenciamento ambientalmente adequado de resíduos, acordos setoriais e normas que deverão surgir.

O artigo 44 do texto legal em comento é expresso quando possibilita aos governos a concessão de incentivos fiscais, financeiros e creditícios, no âmbito de suas competências e respeitados os limites da lei de responsabilidade fiscal, a indústrias e empresas que se dedicam à reciclagem e a projetos relacionados ao ciclo de vida do produto.

Por isso, defende-se no presente estudo que, espelhando-se nas experiências já ocorridas no contexto nacional, incremente-se o uso dos incentivos fiscais em políticas que estimulam condutas relativas à destinação ambientalmente adequada de resíduos sólidos e reciclagem.

Os incentivos fiscais, como alteração de alíquotas tributárias, são um excelente instrumento para efetivação da política nacional. Entretanto, dependerá de outros projetos de lei que, assim como propõe a legislação em comento, alberguem a valorização dos princípios de poluidor-pagador e do protetor-recebedor.

A exemplificar, possíveis projetos de lei permitindo a variação de alíquotas mais gravosas para produtos industrializados poluidores, em razão da essencialidade do produto, poderá ser aplicada a Impostos como o IPI.

Havia projeto de Medida Provisória que previa a redução de imposto sobre produto industrializado (IPI) para o estabelecimento industrial que utilizasse, como matéria prima ou insumo intermediário, resíduos sólidos reciclados na fabricação de seus produtos. Era a MP 476/2009, mas perdeu sua eficácia, mesmo após sua aprovação na Câmara, por não ter sido votada no Senado em tempo hábil.

Na mesma linha de raciocínio, por conta do princípio da seletividade e considerando, por exemplo, os produtos que utilizassem matéria-prima

reciclada poderiam ter reduções de alíquota do ICMS. Há projeto de lei na Assembléia Legislativa do Ceará nesse sentido.¹⁵⁹ A proposta é de redução de alíquota de 17% para 7%, para tornar o produto reciclado mais competitivo.

Com a nova PNRS, exemplos como os citados podem ser campo fértil a coleta seletiva e reciclagem no país.

O ICMS ecológico não é o caso de incentivo fiscal via alteração de alíquota, mas é exemplo de instrumental tributário que, na repartição do ICMS aos Municípios, utiliza-se do critério ambiental. Surgiu em vários estados do país como Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Rondônia, Mato Grosso, dentre outros.

No Ceará, existe a Lei Estadual nº 13.304/2003, que instituiu o programa selo verde, com a finalidade de emitir uma certificação pública apta a identificar os municípios cearenses que anualmente atendam à legislação de conservação e uso sustentável dos recursos naturais. Referida lei prevê, dentre outros objetivos, a criação de conselhos municipais de defesa do meio ambiente. Segundo Ana Stela Vieira Mendes¹⁶⁰, o programa possui boa estruturação quanto às avaliações e tem conseguido exercer um importante papel na ampliação dos conselhos e da fiscalização ambiental. Entretanto, o número de municípios que vinham se inscrevendo no programa foi decrescente nos anos de 2005 e 2006, o que levou referida autora a sustentar: “a certificação ambiental parece, sozinha, não ser suficiente para estimular os Municípios a priorizarem investimentos em meio ambiente.” Para a autora a implementação do ICMS ecológico no Ceará parecia necessitar de maiores discussões e incentivos financeiros que causassem nos municípios premiados com o selo uma maior mobilização em investimentos ambientais. Desde 2007, contudo, com o início de novas gestões municipais, houve inversão na

¹⁵⁹ FARIAS, Roberta. **Redução de alíquota do ICMS é tema da Assembléia Legislativa.** Disponível em <<http://www.cearaagora.com.br/noticias/politica/reducao-da-aliquota-do-icms-e-tema-da-assembleia-legislativa>>. Acesso em 14/11/2010.

¹⁶⁰ MENDES, Ana Stela Vieira. **O ICMS ecológico como instrumento de preservação do meio ambiente: experiências dos estados brasileiros e perspectiva de implementação no Ceará.** Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará (UFC-CE), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Fortaleza, 2007, pp. 59-62.

tendência, com número crescente de adesões. Segundo dados do CONPAM, havia 100 inscritos em 2007 e, atualmente (2010), existem 137 inscritos.

Surgiu o Decreto Estadual 29.306/2008, que estabelecia procedimentos a serem observados para distribuição dos 25% do produto do ICMS destinado aos municípios, quando da melhoria dos indicadores sociais e do meio ambiente. Referido decreto criou o IQM – índice municipal de qualidade do meio ambiente, formado por indicadores de gestão dos resíduos sólidos. Em função deste índice, obedecidos os procedimentos aludidos no decreto, os municípios teriam objetivos de gestão de resíduos sólidos e incentivos fiscais a serem perseguidos para serem beneficiados com 2% daquele valor. Entretanto, os requisitos estabelecidos no Decreto 29.306/2008 não foram alcançados por grande parte dos municípios. Para propiciar maior participação, o Governo do Estado editou o Decreto 29.881/2009, abandonando o critério anterior (tudo ou nada). Passou-se, então, a permitir repasses proporcionais ao nível de cumprimento por cada município das metas previamente estabelecidas. Relevante anotar que, dos municípios participantes, apenas Pacatuba logrou atender as condições para receber integralmente o benefício em alusão.

Na esteira de outros exemplos em que se propõem a busca por condutas de correta destinação de resíduos, é possível a utilização do IPTU. Casos de IPTU Verde já foram citados no item 2.2 no presente trabalho. Entretanto referidos exemplos concedem os incentivos ali abordados quando da preservação de áreas verdes no imóvel ou caso referidos imóveis tenham valor histórico, cultural, social ou ecológico.

O Município de Fortaleza, por sua vez, através da Lei Complementar nº 73, de 28 de dezembro de 2009, objetiva conceder desconto de cinco por cento no valor do IPTU aos condomínios que façam a separação de resíduos sólidos, destinando-os para associações e/ou cooperativas de catadores de lixo. Pode-se dizer que, de certa forma, a administração municipal antecipou-se à nova política nacional de resíduos sólidos, quando estabeleceu o referido desconto no IPTU.

Entretanto, a lei municipal apresenta dispositivos que podem limitar seu

objetivo, como por exemplo, o fato de restringir tal concessão aqueles contribuintes que apresentassem requerimento à secretaria de finanças do Município somente até 29 de fevereiro de 2010. Ademais, percebe-se que o valor concedido, apenas de cinco por cento, é muito baixo, podendo não gerar o estímulo suficiente à participação da população.

Considerando que referida lei municipal ainda não foi regulamentada, tais dispositivos deveriam ser alterados, ampliando e motivando a participação de um maior número de contribuintes, o que pode beneficiar ainda mais a cidade de Fortaleza.¹⁶¹

Como já referido neste trabalho alguns municípios brasileiros tentaram instituir as conhecidas “taxas do lixo”, sob o alegar de que estariam visando melhor prestação de serviços de limpeza urbana (a ausência de estudos sérios a respeito, demonstrando a eventual necessidade da exação para a implementação adequada dos serviços, faz supor que o objetivo real era meramente arrecadatário).

O STF firmou o entendimento de que, em tese, a exação é possível, editando a Súmula Vinculante 19:

A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II da Constituição Federal.

O mesmo STF, contudo, decidiu que há necessidade de exame caso a caso, da respectiva base de cálculo, de forma a confirmar, afirmar ou infirmar o critério material da regra de incidência. A mensuração do tributo não se pode desviar da prestação individualizada dos serviços de coleta e remoção de

¹⁶¹ Referido decreto foi objeto de artigo elaborado e apresentado pela autora da presente monografia em coautoria com a professora orientadora Denise Lucena Cavalcante. **Tributação ambiental: possibilidades de intervenção nas diretrizes da política nacional dos resíduos sólidos.** In IV Seminário internacional sobre propriedade e meio ambiente e IV Encontro temático do projeto casadinho UFC/UFSC/CNPq, realizado em Fortaleza, nos dias 20, 21, 22 e 23 de outubro de 2010.

lixo.¹⁶² Por outras palavras, foi afastada a possibilidade da cobrança da taxa de lixo, em diversos casos, não porque ela não seja, em tese, possível – como, aliás, fixou a mencionada Súmula Vinculante nº. 19. A questão está em como será individualizada a prestação do serviço - e, portanto, a taxa por ser recolhida. A questão diz com dificuldades operacionais, passíveis de serem superadas com o desenvolvimento tecnológico (como já se observa alhures), não propriamente com vedação constitucional.

Como a realidade estrutural de hoje é de que a municipalidade não tem meios de mensurar a quantidade de lixo produzida por cada domicílio, tenho que o instrumento atualmente disponível capaz de produzir melhores resultados na indução de coleta seletiva do lixo e de reciclagem é o dos incentivos fiscais.

Os princípios da nova política nacional de resíduos sólidos, já explanados na presente pesquisa, servirão de fundamento para os incentivos fiscais previstos pela PNRS.

O estudo desse mecanismo tributário e dos princípios da Lei de Resíduos Sólidos reforça os fundamentos da prevenção, precaução, desenvolvimento sustentável, cooperação e responsabilidade compartilhada, essenciais à questão de gestão e gerenciamento de resíduos.

¹⁶² EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. TAXA. SERVIÇOS PÚBLICOS. COLETA E REMOÇÃO DE LIXO. CARACTERIZAÇÃO DA ABRANGÊNCIA DO SERVIÇO COMO INESPECÍFICO E INDIVISÍVEL. NECESSIDADE DO EXAME DA RESPECTIVA BASE DE CÁLCULO. RAZÕES DE AGRAVO REGIMENTAL INSUFICIENTES. QUESTÃO DE FUNDO. SÚMULA VINCULANTE 19. 1. O exame da possibilidade de o serviço público ser destacado em unidades autônomas e individualizáveis de fruição não se esgota com o estudo da hipótese de incidência aparente do tributo. É necessário analisar a base de cálculo da exação, que tem por uma de suas funções confirmar, afirmar ou infirmar o critério material da regra-matriz de incidência. As razões de agravo regimental, contudo, não indicam com precisão como a mensuração do tributo acaba por desviar-se da prestação individualizada dos serviços de coleta e remoção de lixo. 2. "A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal" (Súmula Vinculante 19). Agravo regimental ao qual se nega provimento. (RE 571241 AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 20/04/2010, DJe-100 DIVULG 02-06-2010 PUBLIC 04-06-2010 EMENT VOL-02404-06 PP-01176, aresto obtido por meio do site <<http://www.stf.jus.br>>, acessado em 14/11/2010)

CONCLUSÕES

A preocupação com a destinação do lixo em nosso País tem sido um problema ambiental alarmante. Além de consequência nefasta ao meio ambiente, problema financeiro e de gestão pública para os Estados, problema social e de saúde pública para a coletividade.

Saúde pública, drenagem urbana e lixo são problemas interligados. O lixo, especificamente, se avoluma nas cidades e tem relação direta com o consumismo populacional.

O meio ambiente sadio é vital, mas a sua preservação ainda não se encontra agregada como um valor culturalmente forte. Quanto ao lixo domiciliar, para muitos é um problema esquecido depois que se amarra a boca das sacolas plásticas que são postas nas calçadas, a espera da coleta. No mesmo raciocínio, algumas empresas, comércios, indústrias ou construtoras que descobrem um lugar para jogar a céu aberto os resíduos ou entulhos gerados.

Apesar de já existir em nosso País leis que disciplinam a correta destinação do lixo, nenhuma fora tão detalhada e específica nas questões de manejo dos resíduos quanto a atual PNRS.

A partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos, todos são responsáveis pela geração e destinação de seu lixo. Com o Marco Regulatório do Lixo, como ficou conhecida a lei, ações conjuntas do Estado e da Sociedade Civil serão necessárias para a gestão e gerenciamento dos resíduos.

Mas essa determinação não é fácil de ser implementada. Uma conscientização ecológica demanda investimentos de longo prazo em educação ambiental, através de programas que devem ser constantemente estimulados nos vários âmbitos da comunidade.

De outro giro, sabe-se que o homem age através de escolhas. Valores econômico-financeiros fazem os cidadãos ponderarem na tomada de atitudes. Os incentivos fiscais propiciam a mudança de condutas, ao passo que proporcionam aos agentes econômicos incrementos em sua gestão financeira para que invistam em tecnologias que possibilitem o alcance da redução dos resíduos.

Estipular a implantação de um tributo de resíduos causaria a quebra de fortes paradigmas na população, por se sentir já tão onerada com toda a conjuntura fiscal e social do país. Para uma reforma tributária eficaz seriam necessárias várias reestruturações, que não poderiam passar ao largo da questão relacionada com a excessiva exação já existente. Um instrumento tributário para ter eficácia necessita de estrutura e elementos constitutivos que definam sua finalidade.

Esse parece ser um futuro necessário, porque uma completa gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos dependerão de aportes financeiros significativos.

O meio ambiente já não pode aguardar, contudo, pela sempre prometida e jamais concretizada reforma tributária nacional.

Nestas condições, tenho que o caminho possível, ao menos neste momento, diz com a possibilidade de utilizar o caráter extrafiscal dos tributos já existentes para estimular condutas ambientalmente adequadas.

De fato, a instituição de tributos sobre resíduos¹⁶³, nos moldes do que já acontece em países da Europa, não é ainda realidade possível de ser viabilizada em nosso País. Não há cultura de manejo adequado dos resíduos. Não há estrutura de coleta adequada, nem muito menos de fiscalização. A carga tributária, já restou apontado, é excessiva, pelo que a imposição de nova exação não pode prescindir de prévia reforma tributária.

¹⁶³ Marta Magadán Díaz e Jesús Rivas García elaboraram em seu livro tabela que relaciona a existência de tributos de resíduos sólidos na Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Portugal, Suécia e Reino Unido. DÍAZ, Marta Magadán e Jesús Rivas García. **Fiscalidad y medio ambiente em España**. España, Oviedo: Septem ediciones, 2004, p. 23.

Neste contexto, os incentivos fiscais mostram-se como meio prático para o exercício da possibilidade constitucional da extrafiscalidade no Brasil, enquanto não dispomos de tributos ambientais, notadamente, tributos de resíduos sólidos. A PNRS parece apontar este como um caminho seguro para a busca dos objetivos que estabelece.

Deve-se anotar que, atrelados à nova lei federal em comento, serão necessários o decreto regulamentador de suas diretrizes e outras leis, observadas as respectivas competências dos entes federados e a lei de responsabilidade fiscal, que permeiem meios de concessão dos referidos incentivos.

Deve-se anotar, de último, que o estabelecimento de incentivos fiscais não pode dispensar a prévia realização de exames de diagnose e prognose, para o que são indispensáveis pesquisas de mercado sérias e sobremodo úteis os subsídios teóricos oferecidos pela Análise Econômica do Direito. De fato, não pode o gestor público supor, por exemplo, que mero desconto de 5% na tarifa anual de IPTU – como ocorreu, por exemplo, na tentativa inicial do município de Fortaleza, que buscou induzir coleta seletiva do lixo em condomínios – será suficiente para alterar cultura e comportamento da população. Urge investigar, por pesquisas sérias de mercado, o “preço” necessário – vale dizer, o montante de desconto capaz de induzir modificação de comportamento –, seja para aferir se é possível conceder aludido incentivo, com olhos postos na Lei de Responsabilidade Fiscal e no equilíbrio das receitas orçamentárias, seja para identificar se aquele é estratégia adequada para a perseguição do objetivo traçado pelo Poder Público. Eventualmente, poder-se-á constatar que não haverá desconto possível que induza conduta diversa, circunstância que imporá ao gestor público a eleição de nova estratégia para a busca de tal finalidade.

Para o momento é o que se mostra viável e previsto legalmente até que todos incorporem a idéia de que os resíduos sólidos que geramos são de nossa total responsabilidade, como cidadãos, como contribuintes e como seres humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Resíduos sólidos: alei é boa para o ambiente e para a economia.** Disponível em <http://www.ablp.org.br/conteudo/artigos.php?pag=integra&cod=381>. Fonte: Envolverde/Ecoplítica. Acesso em 09/11/2010.

ALABERN, Juan Enrique Varona. **Extrafiscalidad y dogmática tributaria.** Madrid: Marcial pons, 2009.

AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro.** 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

AYALA, Patrick de Araújo. *In* Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica e meio ambiente: uma proposta de hermenêutica jurídica ambiental para a efetivação do estado de direito ambiental.** Dissertação de mestrado apresentada com requisito parcial à obtenção do grau de mestre em direito na Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009.

BENJAMIM, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. **A (in)eficácia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil.** Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de doutora na Universidade Federal de Santa

Catarina. Florianópolis, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. São Paulo:Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. O direito à paz como direito fundamental de quinta geração. In: **Revista interesse público**, v. 8, n. 40, nov/dez, 2006.

BRAUN, Ricardo. **Incentivos Verdes – modelo de incentivos verdes para o desenvolvimento sustentável – instrumentos econômicos, eco-impostos, motivação social, gestão corporativa**. E-book disponível no endereço eletrônico <<http://incentivosverdes.wordpress.com>>. Acesso em 13/09/2010.

CALDERONI, Sabetai. Economia ambiental. In PHILIPPI JR., Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade e BRUNA, Gilda Collet (Editores). **Curso de gestão ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAVALCANTE, Denise Lucena. A razoabilidade e a proporcionalidade na interpretação judicial das normas tributárias. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Temas de interpretação do direito tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CAVALCANTE, Denise Lucena e MENDES, Ana Stela Vieira. **Constituição, direito tributário e meio ambiente**. Revista Nomos. V. 28.2. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2008, p. 29-39.

CAVALCANTE, Denise Lucena e VIANA, Iasna Chaves. **Tributação ambiental: possibilidades de intervenção nas diretrizes da política nacional dos resíduos sólidos**. In; IV Seminário internacional sobre propriedade e meio ambiente e IV Encontro temático do projeto casadinho UFC/UFSC/CNPq, realizado em Fortaleza, nos dias 20, 21, 22 e 23 de outubro

de 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. São Paulo: Makron books, 1993.

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TORRES, Heleno Taveira (Org). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

DÍAZ, Marta Magadán e Jesús Rivas García. **Fiscalidad y médio ambiente em España**. España, Oviedo: Septem ediciones, 2004,

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e mudança social**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981.

FARIAS, Roberta. **Redução de alíquota do ICMS é tema da Assembléia Legislativa**. Disponível em <<http://www.cearaagora.com.br/noticias/politica/redução-da-aliquota-do-icms-e-tema-da-assembleia-legislativa>>. Acesso em 14/11/2010.

FERRAZ, Roberto. Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil. In: TORRES, Heleno Taveira (Org). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Empreendimentos Econômicos e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Arte & Ciência e Marília: Unimar, 2008.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na constituição de 1988, interpretação e crítica.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais.** São Paulo: RCS editora, 2007.

GUILHERME, Carlos Henrique da Costa, CARVALHO JR., Francisco Humberto de e TEIXEIRA, Marcos Stênio. **Curso de Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos.** Fortaleza: Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (CONPAM), 2009.

JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas: concretizando a democracia e os direitos fundamentais.** Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

KIECKHÖFER, Adriana Migliorini. Do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável: uma retrospectiva histórica. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Empreendimentos Econômicos e desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Arte & Ciência e Marília: Unimar, 2008.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais.** São Paulo: Atlas, 2008.

MENDES, Ana Stela Vieira. **O ICMS ecológico como instrumento de preservação do meio ambiente: experiências dos estados brasileiros e perspectiva de implementação no Ceará.** Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará (UFC-CE), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Fortaleza, 2007.

MESQUITA, Francisco Ewerton Sombra de. Arrecadação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU): estudo aplicado ao Município de Fortaleza. In: **Anais – Prêmios SEFIN**. 3ª ed., Fortaleza: Tipoprogresso, 2009, p. 341 - 412.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2004.

MOTTA, Ronaldo Seroa, José Marcos Domingues Oliveira e Sérgio Margulis. Texto para discussão nº 738 - Proposta de tributação ambiental na atual reforma tributária brasileira. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

MUÑOZ, José Manuel Rodríguez. **La alternativa fiscal verde**. Espanha: Editorial lex nova, 2004.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito tributário e meio ambiente**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PEIXOTO, Cássio dos Santos. **Política nacional dos resíduos sólidos e adequação das empresas**. Disponível em <http://www.ablp.org.br/conteudo/artigos.php?pag=integra&cod=352>>. Fonte: www.ambientebrasil.com.br. Acesso em 09/11/2010.

PHILIPPI JR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. Uma introdução a questão ambiental. In: **Curso de gestão ambiental**. PHILIPPI JR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (Org). Barueri: Manole, 2004.

RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. Defesa ambiental: utilização de instrumentos tributários. In: TORRES, Heleno Taveira (Org). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 678.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Resíduos sólidos: a regulamentação da nova lei e as expectativas do mercado**. Disponível em

<http://www.segs.com.br/index.php?view=article&catid=50%3Acat-demais&id=18601>>. Acesso em 06/09/2010.

RIBEIRO, Maria de Fátima. **As concessões de incentivos fiscais ambientais e o princípio da igualdade tributária**. Disponível em http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/desenv_econom_maria_de_fatima_ribeiro.pdf>. Acesso em 13/11/2010.

SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do direito tributário ambiental**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9ª edição. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (Org.) **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008

SARLET, Ingo Wolfgang e FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (Org.) **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27ª edição. São Paulo. Malheiros, 2006.

SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. Tributação ambiental e sustentabilidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser e RIBEIRO, Maria de Fátima (Org.). **Empreendimentos Econômicos e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Arte & Ciência e Marília: Unimar, 2008.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, Ingo Wolfgang e TIMM, Luciano Benetti (Org.) **Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

TENÓRIO, Jorge Alberto Soares e ESPINOSA, Denise Croce Romano. Controle ambiental de resíduos. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade e BRUNA, Gilda Collet (editores). **Curso de gestão ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004.

TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Temas de interpretação do direito tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. Valores e princípios no direito tributário ambiental. In **Direito tributário ambiental**. Heleno Taveira Tôrres (org.). São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008.

XAVIER, Marcelo. **Rio Branco sai na frente em exigências da nova lei de resíduos sólidos no país**. Disponível em <http://www.riobranco.ac.gov.br/v4/index.php?view=article&catid>>. Fonte: Tiago Martinello/agazetadoacre.com. Acesso em 06/09/2010.

SÍTIOS DA INTERNET CONSULTADOS

<<http://www.designemartigos.com.br/resenha/estrategia-do-desperdicio-vance-packard/>>, site acessado no dia 11/11/2010.

<<http://videolog.uol.com.br/vídeo.php?id=353307>>, acesso em 07/10/2010.

<http://www.ecclesia.com.br/biblioteca/fe_e_meio_ambiente/principais_conferencias_internacionais_sobre_o_meio_ambiente_e_documentos_resultantes.html>, acesso em 25/10/2010.

<http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quito.pdf>, acesso em 25/10/2010.

<<http://www.ipam.org.br/saiba-mais/glossariotermo/Acordo-de-Marraqueche/1>>, acesso em 25/10/2010.

<<http://www.ipam.org.br/blogs/A-Conferencia-de-Copenhague-acabou-E-agora-/51>>, acesso em 25/10/2010.

<<http://www.itamaraty.gov.br/temas/meio-ambiente/mudanca-do-clima>>, acesso em 25/10/2010.

<<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=2125>>, acesso em 25/10/2010.

<<http://www.stf.jus.br>>, acesso em 13/09/2010

<<http://sitepmcestatico.curitiba.pr.gov.br/Secretarias/1/22/Anexos/LEI6202.pdf>>. Acesso em 05/09/2010.

<<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php.noticias/2009/155673-iptu-verde-prorrogado-prazo-para-desconto.html>>. Acesso em 05/09/2010.

<http://www.cmnat.rn.gov.br/busca_leis_visualizr_print.asp?tipo=LEIPROMULGADA&numero=00301/09>. Acesso em 06/09/2010.

<<http://saúdefloripa33pj.wordpress.com/2010/08/12/os-pontos-positivos-e-negativos-da-nova-lei-de-residuos-solidos>>. Acesso em 06/09/2010.

<http://www.abrelpe.org.br/panorama_2009.php>, acesso em 16/11/10.

<http://www.cempre.org.br/serv_duvidas.php>. Acesso em 09/11/2010.

<<http://www.veja.com.br>>, acesso em 12/09/2010.

<<http://www.riobranco.ac.gov.br/v4/index.php?view=article&catid>>, acesso em 06/09/10.

ANEXO

LEI Nº 12.305, DE 2 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS
CAPÍTULO I

DO OBJETO E DO CAMPO DE APLICAÇÃO

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

§ 1º Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de resíduos sólidos e as que desenvolvam ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos sólidos.

§ 2º Esta Lei não se aplica aos rejeitos radioativos, que são regulados por legislação específica.

Art. 2º Aplicam-se aos resíduos sólidos, além do disposto nesta Lei, nas Leis nºs 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 9.974, de 6 de junho de 2000, e 9.966, de 28 de abril de 2000, as normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro).

CAPÍTULO II
DEFINIÇÕES

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - acordo setorial: ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto;

II - área contaminada: local onde há contaminação causada pela disposição, regular ou irregular, de quaisquer substâncias ou resíduos;

III - área órfã contaminada: área contaminada cujos responsáveis pela disposição não sejam identificáveis ou individualizáveis;

IV - ciclo de vida do produto: série de etapas que envolvem o desenvolvimento do produto, a obtenção de matérias-primas e insumos, o processo produtivo, o consumo e a disposição final;

V - coleta seletiva: coleta de resíduos sólidos previamente segregados conforme sua constituição ou composição;

VI - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos;

VII - destinação final ambientalmente adequada: destinação de resíduos que inclui a

reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação e o aproveitamento energético ou outras destinações admitidas pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e do Suasa, entre elas a disposição final, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

VIII - disposição final ambientalmente adequada: distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos;

IX - geradores de resíduos sólidos: pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que geram resíduos sólidos por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo;

X - gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma desta Lei;

XI - gestão integrada de resíduos sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável;

XII - logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada;

XIII - padrões sustentáveis de produção e consumo: produção e consumo de bens e serviços de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras;

XIV - reciclagem: processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa;

XV - rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada;

XVI - resíduos sólidos: 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;

XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei;

XVIII - reutilização: processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química, observadas as condições e os padrões estabelecidos pelos órgãos competentes do Sisnama e, se couber, do SNVS e do Suasa;

XIX - serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades previstas no art. 7º da Lei nº 11.445, de 2007.

TÍTULO II

DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 4º A Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Art. 5º A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e

articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, com a Política Federal de Saneamento Básico, regulada pela Lei nº 11.445, de 2007, e com a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS

Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

- I - a prevenção e a precaução;
- II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor;
- III - a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;
- IV - o desenvolvimento sustentável;
- V - a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;
- VI - a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;
- VII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- VIII - o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;
- IX - o respeito às diversidades locais e regionais;
- X - o direito da sociedade à informação e ao controle social;
- XI - a razoabilidade e a proporcionalidade.

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

- I - proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;
- II - não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
- III - estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;
- IV - adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;
- V - redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;
- VI - incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;
- VII - gestão integrada de resíduos sólidos;
- VIII - articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;
- IX - capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;
- X - regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;
- XI - prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:
 - a) produtos reciclados e recicláveis;
 - b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;
- XII - integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- XIII - estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;
- XIV - incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;
- XV - estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

CAPÍTULO III

DOS INSTRUMENTOS

Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

- I - os planos de resíduos sólidos;
- II - os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos;
- III - a coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à

implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

IV - o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

V - o monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;

VI - a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;

VII - a pesquisa científica e tecnológica;

VIII - a educação ambiental;

IX - os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;

X - o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

XI - o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir);

XII - o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa);

XIII - os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde;

XIV - os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;

XV - o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos;

XVI - os acordos setoriais;

XVII - no que couber, os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre eles: a) os padrões de qualidade ambiental;

b) o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais;

c) o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

d) a avaliação de impactos ambientais;

e) o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);

f) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

XVIII - os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta; XIX - o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

TÍTULO III

DAS DIRETRIZES APLICÁVEIS AOS RESÍDUOS SÓLIDOS

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 9º Na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

§ 1º Poderão ser utilizadas tecnologias visando à recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos, desde que tenha sido comprovada sua viabilidade técnica e ambiental e com a implantação de programa de monitoramento de emissão de gases tóxicos aprovado pelo órgão ambiental.

§ 2º A Política Nacional de Resíduos Sólidos e as Políticas de Resíduos Sólidos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão compatíveis com o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo e com as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Art. 10. Incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do Sisnama, do SNVS e do Suasa, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos, consoante o estabelecido nesta Lei.

Art. 11. Observadas as diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento, incumbe aos Estados:

I - promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos da lei complementar estadual prevista no § 3º do art. 25 da Constituição Federal;

II - controlar e fiscalizar as atividades dos geradores sujeitas a licenciamento ambiental pelo órgão estadual do Sisnama.

Parágrafo único. A atuação do Estado na forma do **caput** deve apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios.

Art. 12. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão e manterão, de forma conjunta, o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), articulado com o Sinisa e o Sinima.

Parágrafo único. Incumbe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios fornecer ao órgão federal responsável pela coordenação do Sinir todas as informações necessárias sobre os resíduos sob sua esfera de competência, na forma e na periodicidade estabelecidas em regulamento.

Art. 13. Para os efeitos desta Lei, os resíduos sólidos têm a seguinte classificação:

I - quanto à origem:

- a) resíduos domiciliares: os originários de atividades domésticas em residências urbanas;
- b) resíduos de limpeza urbana: os originários da varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana;
- c) resíduos sólidos urbanos: os englobados nas alíneas "a" e "b";
- d) resíduos de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos nas alíneas "b", "e", "g", "h" e "j";
- e) resíduos dos serviços públicos de saneamento básico: os gerados nessas atividades, excetuados os referidos na alínea "c";
- f) resíduos industriais: os gerados nos processos produtivos e instalações industriais;
- g) resíduos de serviços de saúde: os gerados nos serviços de saúde, conforme definido em regulamento ou em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;
- h) resíduos da construção civil: os gerados nas construções, reformas, reparos e demolições de obras de construção civil, incluídos os resultantes da preparação e escavação de terrenos para obras civis;
- i) resíduos agroflorestais: os gerados nas atividades agropecuárias e silviculturais, incluídos os relacionados a insumos utilizados nessas atividades;
- j) resíduos de serviços de transportes: os originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários e ferroviários e passagens de fronteira;
- k) resíduos de mineração: os gerados na atividade de pesquisa, extração ou beneficiamento de minérios;

II - quanto à periculosidade:

- a) resíduos perigosos: aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica;
- b) resíduos não perigosos: aqueles não enquadrados na alínea "a".

Parágrafo único. Respeitado o disposto no art. 20, os resíduos referidos na alínea "d" do inciso I do **caput**, se caracterizados como não perigosos, podem, em razão de sua natureza, composição ou volume, ser equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal.

CAPÍTULO II DOS PLANOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Seção I

Disposições Gerais

Art. 14. São planos de resíduos sólidos:

- I - o Plano Nacional de Resíduos Sólidos;
- II - os planos estaduais de resíduos sólidos;
- III - os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;
- IV - os planos intermunicipais de resíduos sólidos;
- V - os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos;
- VI - os planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Parágrafo único. É assegurada ampla publicidade ao conteúdo dos planos de resíduos sólidos, bem como controle social em sua formulação, implementação e operacionalização, observado o disposto na Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, e no art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007.

Seção II

Do Plano Nacional de Resíduos Sólidos

Art. 15. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos, com vigência por prazo indeterminado e horizonte de 20 (vinte) anos, a ser atualizado a cada 4 (quatro) anos, tendo como conteúdo mínimo:

- I - diagnóstico da situação atual dos resíduos sólidos;

II - proposição de cenários, incluindo tendências internacionais e macroeconômicas;

III - metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;

IV - metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos;

V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VI - programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas;

VII - normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos da União, para a obtenção de seu aval ou para o acesso a recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade federal, quando destinados a ações e programas de interesse dos resíduos sólidos;

VIII - medidas para incentivar e viabilizar a gestão regionalizada dos resíduos sólidos;

IX - diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos das regiões integradas de desenvolvimento instituídas por lei complementar, bem como para as áreas de especial interesse turístico;

X - normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos;

XI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito nacional, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social.

Parágrafo único. O Plano Nacional de Resíduos Sólidos será elaborado mediante processo de mobilização e participação social, incluindo a realização de audiências e consultas públicas.

Seção III

Dos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos

Art. 16. A elaboração de plano estadual de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para os Estados terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. (Vigência)

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no **caput** os Estados que instituírem microrregiões, consoante o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos.

§ 2º Serão estabelecidas em regulamento normas complementares sobre o acesso aos recursos da União na forma deste artigo.

§ 3º Respeitada a responsabilidade dos geradores nos termos desta Lei, as microrregiões instituídas conforme previsto no § 1º abrangem atividades de coleta seletiva, recuperação e reciclagem, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos urbanos, a gestão de resíduos de construção civil, de serviços de transporte, de serviços de saúde, agrossilvopastoris ou outros resíduos, de acordo com as peculiaridades microrregionais.

Art. 17. O plano estadual de resíduos sólidos será elaborado para vigência por prazo indeterminado, abrangendo todo o território do Estado, com horizonte de atuação de 20 (vinte) anos e revisões a cada 4 (quatro) anos, e tendo como conteúdo mínimo:

I - diagnóstico, incluída a identificação dos principais fluxos de resíduos no Estado e seus impactos socioeconômicos e ambientais;

II - proposição de cenários;

III - metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;

IV - metas para o aproveitamento energético dos gases gerados nas unidades de disposição final de resíduos sólidos;

V - metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VI - programas, projetos e ações para o atendimento das metas previstas;

VII - normas e condicionantes técnicas para o acesso a recursos do Estado, para a obtenção de seu aval ou para o acesso de recursos administrados, direta ou indiretamente, por entidade estadual, quando destinados às ações e programas de interesse dos resíduos sólidos;

VIII - medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada ou compartilhada dos resíduos sólidos;

IX - diretrizes para o planejamento e demais atividades de gestão de resíduos sólidos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

X - normas e diretrizes para a disposição final de rejeitos e, quando couber, de resíduos, respeitadas as disposições estabelecidas em âmbito nacional;

XI - previsão, em conformidade com os demais instrumentos de planejamento territorial, especialmente o zoneamento ecológico-econômico e o zoneamento costeiro, de:

- a) zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos;
- b) áreas degradadas em razão de disposição inadequada de resíduos sólidos ou rejeitos a serem objeto de recuperação ambiental;

XII - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito estadual, de sua implementação e operacionalização, assegurado o controle social.

§ 1º Além do plano estadual de resíduos sólidos, os Estados poderão elaborar planos microrregionais de resíduos sólidos, bem como planos específicos direcionados às regiões metropolitanas ou às aglomerações urbanas.

§ 2º A elaboração e a implementação pelos Estados de planos microrregionais de resíduos sólidos, ou de planos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em consonância com o previsto no § 1º, dar-se-ão obrigatoriamente com a participação dos Municípios envolvidos e não excluem nem substituem qualquer das prerrogativas a cargo dos Municípios previstas por esta Lei.

§ 3º Respeitada a responsabilidade dos geradores nos termos desta Lei, o plano microrregional de resíduos sólidos deve atender ao previsto para o plano estadual e estabelecer soluções integradas para a coleta seletiva, a recuperação e a reciclagem, o tratamento e a destinação final dos resíduos sólidos urbanos e, consideradas as peculiaridades microrregionais, outros tipos de resíduos.

Seção IV

Dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade. (Vigência)

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no **caput** os Municípios que:

I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16;

II - implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

§ 2º Serão estabelecidas em regulamento normas complementares sobre o acesso aos recursos da União na forma deste artigo.

Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

I - diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;

II - identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver;

III - identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais;

IV - identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS;

V - procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007;

VI - indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

VII - regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que

trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual;

VIII - definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público;

IX - programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização;

X - programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos;

XI - programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver;

XII - mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos;

XIII - sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

XIV - metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada;

XV - descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XVI - meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33;

XVII - ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento;

XVIII - identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras;

XIX - periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.

§ 1º O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, respeitado o conteúdo mínimo previsto nos incisos do **caput** e observado o disposto no § 2º, todos deste artigo.

§ 2º Para Municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá conteúdo simplificado, na forma do regulamento.

§ 3º O disposto no § 2º não se aplica a Municípios:

I - integrantes de áreas de especial interesse turístico;

II - inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;

III - cujo território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação.

§ 4º A existência de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não exime o Município ou o Distrito Federal do licenciamento ambiental de aterros sanitários e de outras infraestruturas e instalações operacionais integrantes do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos pelo órgão competente do Sisnama.

§ 5º Na definição de responsabilidades na forma do inciso VIII do **caput** deste artigo, é vedado atribuir ao serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos a realização de etapas do gerenciamento dos resíduos a que se refere o art. 20 em desacordo com a respectiva licença ambiental ou com normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS.

§ 6º Além do disposto nos incisos I a XIX do **caput** deste artigo, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos contemplará ações específicas a serem desenvolvidas no âmbito dos órgãos da administração pública, com vistas à utilização racional dos recursos ambientais, ao combate a todas as formas de desperdício e à minimização da geração de resíduos sólidos.

§ 7º O conteúdo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos será disponibilizado para o Siniir, na forma do regulamento.

§ 8º A inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não pode ser utilizada para impedir a instalação ou a operação de empreendimentos ou atividades

devidamente licenciados pelos órgãos competentes.

§ 9º Nos termos do regulamento, o Município que optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, assegurado que o plano intermunicipal preencha os requisitos estabelecidos nos incisos I a XIX do **caput** deste artigo, pode ser dispensado da elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

Seção V

Do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos

Art. 20. Estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos:

I - os geradores de resíduos sólidos previstos nas alíneas “e”, “f”, “g” e “k” do inciso I do art. 13;

II - os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:

a) gerem resíduos perigosos;

b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;

III - as empresas de construção civil, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama;

IV - os responsáveis pelos terminais e outras instalações referidas na alínea “j” do inciso I do art. 13 e, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS, as empresas de transporte;

V - os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.

Parágrafo único. Observado o disposto no Capítulo IV deste Título, serão estabelecidas por regulamento exigências específicas relativas ao plano de gerenciamento de resíduos perigosos.

Art. 21. O plano de gerenciamento de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

I - descrição do empreendimento ou atividade;

II - diagnóstico dos resíduos sólidos gerados ou administrados, contendo a origem, o volume e a caracterização dos resíduos, incluindo os passivos ambientais a eles relacionados;

III - observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa e, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

a) explicitação dos responsáveis por cada etapa do gerenciamento de resíduos sólidos;

b) definição dos procedimentos operacionais relativos às etapas do gerenciamento de resíduos sólidos sob responsabilidade do gerador;

IV - identificação das soluções consorciadas ou compartilhadas com outros geradores;

V - ações preventivas e corretivas a serem executadas em situações de gerenciamento incorreto ou acidentes;

VI - metas e procedimentos relacionados à minimização da geração de resíduos sólidos e, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, à reutilização e reciclagem;

VII - se couber, ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, na forma do art. 31;

VIII - medidas saneadoras dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos;

IX - periodicidade de sua revisão, observado, se couber, o prazo de vigência da respectiva licença de operação a cargo dos órgãos do Sisnama.

§ 1º O plano de gerenciamento de resíduos sólidos atenderá ao disposto no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos do respectivo Município, sem prejuízo das normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa.

§ 2º A inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não obsta a elaboração, a implementação ou a operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos.

§ 3º Serão estabelecidos em regulamento:

I - normas sobre a exigibilidade e o conteúdo do plano de gerenciamento de resíduos sólidos relativo à atuação de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

II - critérios e procedimentos simplificados para apresentação dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos para microempresas e empresas de pequeno porte, assim consideradas as definidas nos incisos I e II do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, desde que as atividades por elas desenvolvidas não gerem resíduos perigosos.

Art. 22. Para a elaboração, implementação, operacionalização e monitoramento de todas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, nelas incluído o controle da disposição

final ambientalmente adequada dos rejeitos, será designado responsável técnico devidamente habilitado.

Art. 23. Os responsáveis por plano de gerenciamento de resíduos sólidos manterão atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente, ao órgão licenciador do Sisnama e a outras autoridades, informações completas sobre a implementação e a operacionalização do plano sob sua responsabilidade.

§ 1º Para a consecução do disposto no **caput**, sem prejuízo de outras exigências cabíveis por parte das autoridades, será implementado sistema declaratório com periodicidade, no mínimo, anual, na forma do regulamento.

§ 2º As informações referidas no **caput** serão repassadas pelos órgãos públicos ao Sinir, na forma do regulamento.

Art. 24. O plano de gerenciamento de resíduos sólidos é parte integrante do processo de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade pelo órgão competente do Sisnama.

§ 1º Nos empreendimentos e atividades não sujeitos a licenciamento ambiental, a aprovação do plano de gerenciamento de resíduos sólidos cabe à autoridade municipal competente.

§ 2º No processo de licenciamento ambiental referido no § 1º a cargo de órgão federal ou estadual do Sisnama, será assegurada oitiva do órgão municipal competente, em especial quanto à disposição final ambientalmente adequada de rejeitos.

CAPÍTULO III

DAS RESPONSABILIDADES DOS GERADORES E DO PODER PÚBLICO

Seção I

Disposições Gerais

Art. 25. O poder público, o setor empresarial e a coletividade são responsáveis pela efetividade das ações voltadas para assegurar a observância da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento.

Art. 26. O titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos é responsável pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços, observados o respectivo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, a Lei nº 11.445, de 2007, e as disposições desta Lei e seu regulamento.

Art. 27. As pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 são responsáveis pela implementação e operacionalização integral do plano de gerenciamento de resíduos sólidos aprovado pelo órgão competente na forma do art. 24.

§ 1º A contratação de serviços de coleta, armazenamento, transporte, transbordo, tratamento ou destinação final de resíduos sólidos, ou de disposição final de rejeitos, não isenta as pessoas físicas ou jurídicas referidas no art. 20 da responsabilidade por danos que vierem a ser provocados pelo gerenciamento inadequado dos respectivos resíduos ou rejeitos.

§ 2º Nos casos abrangidos pelo art. 20, as etapas sob responsabilidade do gerador que forem realizadas pelo poder público serão devidamente remuneradas pelas pessoas físicas ou jurídicas responsáveis, observado o disposto no § 5º do art. 19.

Art. 28. O gerador de resíduos sólidos domiciliares tem cessada sua responsabilidade pelos resíduos com a disponibilização adequada para a coleta ou, nos casos abrangidos pelo art. 33, com a devolução.

Art. 29. Cabe ao poder público atuar, subsidiariamente, com vistas a minimizar ou cessar o dano, logo que tome conhecimento de evento lesivo ao meio ambiente ou à saúde pública relacionado ao gerenciamento de resíduos sólidos.

Parágrafo único. Os responsáveis pelo dano ressarcirão integralmente o poder público pelos gastos decorrentes das ações empreendidas na forma do **caput**.

Seção II

Da Responsabilidade Compartilhada

Art. 30. É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nesta Seção.

Parágrafo único. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos tem por objetivo:

I - compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis;

II - promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas;

III - reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais;

IV - incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade;

V - estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis;

VI - propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade;

VII - incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental.

Art. 31. Sem prejuízo das obrigações estabelecidas no plano de gerenciamento de resíduos sólidos e com vistas a fortalecer a responsabilidade compartilhada e seus objetivos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade que abrange:

I - investimento no desenvolvimento, na fabricação e na colocação no mercado de produtos:

a) que sejam aptos, após o uso pelo consumidor, à reutilização, à reciclagem ou a outra forma de destinação ambientalmente adequada;

b) cuja fabricação e uso gerem a menor quantidade de resíduos sólidos possível;

II - divulgação de informações relativas às formas de evitar, reciclar e eliminar os resíduos sólidos associados a seus respectivos produtos;

III - recolhimento dos produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, assim como sua subsequente destinação final ambientalmente adequada, no caso de produtos objeto de sistema de logística reversa na forma do art. 33;

IV - compromisso de, quando firmados acordos ou termos de compromisso com o Município, participar das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, no caso de produtos ainda não inclusos no sistema de logística reversa.

Art. 32. As embalagens devem ser fabricadas com materiais que propiciem a reutilização ou a reciclagem.

§ 1º Cabe aos respectivos responsáveis assegurar que as embalagens sejam:

I - restritas em volume e peso às dimensões requeridas à proteção do conteúdo e à comercialização do produto;

II - projetadas de forma a serem reutilizadas de maneira tecnicamente viável e compatível com as exigências aplicáveis ao produto que contém;

III - recicladas, se a reutilização não for possível.

§ 2º O regulamento disporá sobre os casos em que, por razões de ordem técnica ou econômica, não seja viável a aplicação do disposto no **caput**.

§ 3º É responsável pelo atendimento do disposto neste artigo todo aquele que:

I - manufatura embalagens ou fornece materiais para a fabricação de embalagens;

II - coloca em circulação embalagens, materiais para a fabricação de embalagens ou produtos embalados, em qualquer fase da cadeia de comércio.

Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;

II - pilhas e baterias;

III - pneus;

IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;

V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;

VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

§ 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no **caput** serão estendidos a produtos comercializados 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.

§ 2º A definição dos produtos e embalagens a que se refere o § 1º considerará a viabilidade técnica e econômica da logística reversa, bem como o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

§ 3º Sem prejuízo de exigências específicas fixadas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e do SNVS, ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, cabe aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos a que se referem os incisos II, III, V e VI ou dos produtos e embalagens a que se referem os incisos I e IV do **caput** e o § 1º tomar todas as medidas necessárias para assegurar a implementação e operacionalização do sistema de logística reversa sob seu encargo, consoante o estabelecido neste artigo, podendo, entre outras medidas:

I - implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados;

II - disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis;

III - atuar em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, nos casos de que trata o § 1º.

§ 4º Os consumidores deverão efetuar a devolução após o uso, aos comerciantes ou distribuidores, dos produtos e das embalagens a que se referem os incisos I a VI do **caput**, e de outros produtos ou embalagens objeto de logística reversa, na forma do § 1º.

§ 5º Os comerciantes e distribuidores deverão efetuar a devolução aos fabricantes ou aos importadores dos produtos e embalagens reunidos ou devolvidos na forma dos §§ 3º e 4º.

§ 6º Os fabricantes e os importadores darão destinação ambientalmente adequada aos produtos e às embalagens reunidos ou devolvidos, sendo o rejeito encaminhado para a disposição final ambientalmente adequada, na forma estabelecida pelo órgão competente do Sisnama e, se houver, pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

§ 7º Se o titular do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, por acordo setorial ou termo de compromisso firmado com o setor empresarial, encarregar-se de atividades de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes nos sistemas de logística reversa dos produtos e embalagens a que se refere este artigo, as ações do poder público serão devidamente remuneradas, na forma previamente acordada entre as partes.

§ 8º Com exceção dos consumidores, todos os participantes dos sistemas de logística reversa manterão atualizadas e disponíveis ao órgão municipal competente e a outras autoridades informações completas sobre a realização das ações sob sua responsabilidade.

Art. 34. Os acordos setoriais ou termos de compromisso referidos no inciso IV do **caput** do art. 31 e no § 1º do art. 33 podem ter abrangência nacional, regional, estadual ou municipal.

§ 1º Os acordos setoriais e termos de compromisso firmados em âmbito nacional têm prevalência sobre os firmados em âmbito regional ou estadual, e estes sobre os firmados em âmbito municipal.

§ 2º Na aplicação de regras concorrentes consoante o § 1º, os acordos firmados com menor abrangência geográfica podem ampliar, mas não abrandar, as medidas de proteção ambiental constantes nos acordos setoriais e termos de compromisso firmados com maior abrangência geográfica.

Art. 35. Sempre que estabelecido sistema de coleta seletiva pelo plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e na aplicação do art. 33, os consumidores são obrigados a:

I - acondicionar adequadamente e de forma diferenciada os resíduos sólidos gerados;

II - disponibilizar adequadamente os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis para coleta ou devolução.

Parágrafo único. O poder público municipal pode instituir incentivos econômicos aos consumidores que participam do sistema de coleta seletiva referido no **caput**, na forma de lei municipal.

Art. 36. No âmbito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, cabe ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, observado, se houver, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos:

I - adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

II - estabelecer sistema de coleta seletiva;

III - articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

IV - realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso na forma do § 7º do art. 33, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;

V - implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;

VI - dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

§ 1º Para o cumprimento do disposto nos incisos I a IV do **caput**, o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.

§ 2º A contratação prevista no § 1º é dispensável de licitação, nos termos do inciso XXVII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

CAPÍTULO IV DOS RESÍDUOS PERIGOSOS

Art. 37. A instalação e o funcionamento de empreendimento ou atividade que gere ou opere com resíduos perigosos somente podem ser autorizados ou licenciados pelas autoridades competentes se o responsável comprovar, no mínimo, capacidade técnica e econômica, além de condições para prover os cuidados necessários ao gerenciamento desses resíduos.

Art. 38. As pessoas jurídicas que operam com resíduos perigosos, em qualquer fase do seu gerenciamento, são obrigadas a se cadastrar no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos.

§ 1º O cadastro previsto no **caput** será coordenado pelo órgão federal competente do Sisnama e implantado de forma conjunta pelas autoridades federais, estaduais e municipais.

§ 2º Para o cadastramento, as pessoas jurídicas referidas no **caput** necessitam contar com responsável técnico pelo gerenciamento dos resíduos perigosos, de seu próprio quadro de funcionários ou contratado, devidamente habilitado, cujos dados serão mantidos atualizados no cadastro.

§ 3º O cadastro a que se refere o **caput** é parte integrante do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais e do Sistema de Informações previsto no art. 12.

Art. 39. As pessoas jurídicas referidas no art. 38 são obrigadas a elaborar plano de gerenciamento de resíduos perigosos e submetê-lo ao órgão competente do Sisnama e, se couber, do SNVS, observado o conteúdo mínimo estabelecido no art. 21 e demais exigências previstas em regulamento ou em normas técnicas.

§ 1º O plano de gerenciamento de resíduos perigosos a que se refere o **caput** poderá estar inserido no plano de gerenciamento de resíduos a que se refere o art. 20.

§ 2º Cabe às pessoas jurídicas referidas no art. 38:

I - manter registro atualizado e facilmente acessível de todos os procedimentos relacionados à implementação e à operacionalização do plano previsto no **caput**;

II - informar anualmente ao órgão competente do Sisnama e, se couber, do SNVS, sobre a quantidade, a natureza e a destinação temporária ou final dos resíduos sob sua responsabilidade;

III - adotar medidas destinadas a reduzir o volume e a periculosidade dos resíduos sob sua responsabilidade, bem como a aperfeiçoar seu gerenciamento;

IV - informar imediatamente aos órgãos competentes sobre a ocorrência de acidentes ou outros sinistros relacionados aos resíduos perigosos.

§ 3º Sempre que solicitado pelos órgãos competentes do Sisnama e do SNVS, será assegurado acesso para inspeção das instalações e dos procedimentos relacionados à implementação e à operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos perigosos.

§ 4º No caso de controle a cargo de órgão federal ou estadual do Sisnama e do SNVS, as informações sobre o conteúdo, a implementação e a operacionalização do plano previsto no **caput** serão repassadas ao poder público municipal, na forma do regulamento.

Art. 40. No licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que operem com resíduos perigosos, o órgão licenciador do Sisnama pode exigir a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública, observadas as regras sobre cobertura e os limites máximos de contratação fixados em regulamento.

Parágrafo único. O disposto no **caput** considerará o porte da empresa, conforme regulamento.

Art. 41. Sem prejuízo das iniciativas de outras esferas governamentais, o Governo Federal deve estruturar e manter instrumentos e atividades voltados para promover a descontaminação de áreas órfãs.

Parágrafo único. Se, após descontaminação de sítio órfão realizada com recursos do Governo Federal ou de outro ente da Federação, forem identificados os responsáveis pela contaminação, estes ressarcirão integralmente o valor empregado ao poder público.

CAPÍTULO V DOS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS

Art. 42. O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de:

- I - prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo;
- II - desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida;
- III - implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;
- IV - desenvolvimento de projetos de gestão dos resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou, nos termos do inciso I do **caput** do art. 11, regional;
- V - estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa;
- VI - descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs;
- VII - desenvolvimento de pesquisas voltadas para tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos;
- VIII - desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos.

Art. 43. No fomento ou na concessão de incentivos creditícios destinados a atender diretrizes desta Lei, as instituições oficiais de crédito podem estabelecer critérios diferenciados de acesso dos beneficiários aos créditos do Sistema Financeiro Nacional para investimentos produtivos.

Art. 44. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a:

- I - indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional;
- II - projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;
- III - empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas.

Art. 45. Os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal.

Art. 46. O atendimento ao disposto neste Capítulo será efetivado em consonância com a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como com as diretrizes e objetivos do respectivo plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e no limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.

CAPÍTULO VI DAS PROIBIÇÕES

Art. 47. São proibidas as seguintes formas de destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos:

- I - lançamento em praias, no mar ou em quaisquer corpos hídricos;
- II - lançamento **in natura** a céu aberto, excetuados os resíduos de mineração;
- III - queima a céu aberto ou em recipientes, instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade;
- IV - outras formas vedadas pelo poder público.

§ 1º Quando decretada emergência sanitária, a queima de resíduos a céu aberto pode ser realizada, desde que autorizada e acompanhada pelos órgãos competentes do Sisnama, do SNVS e, quando couber, do Suasa.

§ 2º Assegurada a devida impermeabilização, as bacias de decantação de resíduos ou rejeitos industriais ou de mineração, devidamente licenciadas pelo órgão competente do Sisnama, não são consideradas corpos hídricos para efeitos do disposto no inciso I do **caput**.

Art. 48. São proibidas, nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos, as seguintes atividades:

- I - utilização dos rejeitos dispostos como alimentação;
- II - catação, observado o disposto no inciso V do art. 17;
- III - criação de animais domésticos;

IV - fixação de habitações temporárias ou permanentes;
V - outras atividades vedadas pelo poder público.

Art. 49. É proibida a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização ou recuperação.

TÍTULO IV DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 50. A inexistência do regulamento previsto no § 3º do art. 21 não obsta a atuação, nos termos desta Lei, das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Art. 51. Sem prejuízo da obrigação de, independentemente da existência de culpa, reparar os danos causados, a ação ou omissão das pessoas físicas ou jurídicas que importe inobservância aos preceitos desta Lei ou de seu regulamento sujeita os infratores às sanções previstas em lei, em especial às fixadas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências”, e em seu regulamento.

Art. 52. A observância do disposto no **caput** do art. 23 e no § 2º do art. 39 desta Lei é considerada obrigação de relevante interesse ambiental para efeitos do art. 68 da Lei nº 9.605, de 1998, sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis nas esferas penal e administrativa.

Art. 53. O § 1º do art. 56 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 56.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - abandona os produtos ou substâncias referidos no **caput** ou os utiliza em desacordo com as normas ambientais ou de segurança;

II - manipula, acondiciona, armazena, coleta, transporta, reutiliza, recicla ou dá destinação final a resíduos perigosos de forma diversa da estabelecida em lei ou regulamento.

.....” (NR)

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.

Art. 55. O disposto nos arts. 16 e 18 entra em vigor 2 (dois) anos após a data de publicação desta Lei.

Art. 56. A logística reversa relativa aos produtos de que tratam os incisos V e VI do **caput** do art. 33 será implementada progressivamente segundo cronograma estabelecido em regulamento.

Art. 57. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2 de agosto de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Rafael Thomaz Favetti

Guido Mantega

José Gomes Temporão

Miguel Jorge

Izabella Mônica Vieira Teixeira

João Reis Santana Filho

Marcio Fortes de Almeida

Alexandre Rocha Santos Padilha