

# Dever do estado de implementação de medidas de extrafiscalidade ambiental no âmbito da política nacional de resíduos sólidos

Pery Saraiva Neto <sup>1</sup>

Flávia França Dinnebier <sup>2</sup>

---

## RESUMO

O escopo deste estudo é, a partir de um contexto de implementação — por exigências jurídico-constitucionais — de políticas e práticas de proteção ambiental, às quais deve adequar-se o desenvolvimento econômico (sustentabilidade), compreender o sistema de tributação ambiental, especialmente por sua dimensão de extrafiscalidade, para então analisar seus fundamentos e limites. Por conseguinte, refletir sobre o que pode vir a ser a melhor forma de seu funcionamento, projetando-se um critério adequado, com a compatibilização da extrafiscalidade ambiental e das políticas ambientais. Analisa-se o caso específico dos instrumentos econômicos e fiscais previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, descrevendo as questões que devem ser observadas de forma integrada para aplicação de medidas de extrafiscalidade.

---

## INTRODUÇÃO

Um dos grandes problemas ambientais da atualidade liga-se à questão dos resíduos sólidos. Além do aumento da geração de resíduos houve também um crescimento da produção de resíduos cada vez mais perigosos, os quais apresentam elementos que ampliam os potenciais de danos e riscos ao meio ambiente.

---

1 Doutorando em Direito/PUCRS. Mestre em Direito/UFSC. Especialista em Direito Ambiental/FUNJAB-UFSC. Professor Convidado (pós-graduação) UFRGS, PUCRS, UNISINOS, POSITIVO, UNIVALI, ESMESC, ESA/OAB-SC, ESA/OAB-RS, UNOESC e UNIDAVI. Diretor do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Membro do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA/UFSC). Diretor Vice-Presidente Cultural (Acadêmico) da Associação Internacional de Direito do Seguro — AIDA/BRASIL. Advogado e consultor jurídico.

2 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas/UFSC, na linha de pesquisa Sociedade e Meio Ambiente. Mestre em Direito/UFSC. Técnica de Meio Ambiente pelo Instituto Federal de Santa Catarina/IFSC. Diretora de Consumo Sustentável do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. Membro do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA/UFSC).

Diante dessa realidade, e embora tenhamos no Brasil significativo número de normas esparças que tratam da questão dos resíduos, o legislador nacional buscou a sistematização de uma política específica, editando a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (LPNRS), instituída pela Lei 12.305/2010, na qual explicitou os princípios, objetivos, instrumentos e as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, bem com as responsabilidades dos geradores e do poder público, instituindo instrumentos econômicos aplicáveis à matéria.

Trata-se de uma lei inovadora e que, se aplicados todos seus dispositivos de forma integrada, pode servir como importante marco de implementação sustentabilidade na cadeia de produção e consumo de bens.

Entretanto, a falta de efetividade das normas ambientais representa uma das grandes dificuldades enfrentadas pelo Direito Ambiental Brasileiro para sua plena implementação, sendo um impeditivo que afeta também a eficácia da LPNRS.

Solução que vem sendo aventada na atualidade é a de utilização — simultaneamente ao sistema tradicional, de comando e controle — de lógicas de estímulo estatal ao cumprimento legal, para além de técnicas meramente punitivas, desenvolvidas por meio da instituição de instrumentos jurídicoeconômicos, o que se dá inclusive na LPNRS.

Diante disso, o problema que move este estudo é refletir sobre a forma como um específico instrumento jurídicoeconômico, qual seja, a extrafiscalidade ambiental, deve ser aplicado para estimular a implementação da lei, para que a LPNRS atinja a finalidade de proteção da qualidade ambiental.

Como hipótese tem-se que os diversos institutos e instrumento previstos na lei devem ser aplicados de forma integrada, de modo que os mecanismos de extrafiscalidade se conciliem com as finalidades da lei em análise. Por conseguinte, que as técnicas de indução de comportamentos, pela via da extrafiscalidade, devem estar em harmonia e representar a própria política que as insitui, não podendo ser adotadas de forma isolada, tampouco serem adequadas apenas à política tributária ou econômica. Impoem-se, portanto, a profunda compreensão do que significam os incentivos previstos, com base na LPNRS, na Constituição da República, mas também em todo o sistema jurídicoambiental brasileiro.

Objetiva-se definir no que implica e o que envolve a aplicação dos instrumentos econômicos e fiscais dentro de uma política ambiental, com base fundamental na LPNRS. Como objetivos secundários busca-se demonstrar a importância da extrafiscalidade e como deve ser aplicada no que tange à LPNRS, mas também para a política ambiental em geral.

Diante disso, o escopo deste estudo é, a partir de um contexto de implementação — por exigências jurídico-constitucionais — de políticas e práticas de proteção ambiental, às quais o desenvolvimento econômico deve estar adequado (sustentabilidade), compreender o sistema constitucional de tributação ambiental, especialmente como deve ser a implementação de instrumentos de extrafiscalidade com base nas previsões da LPNRS.

Para desenvolvimento do tema abordar-se-á o modelo constitucional brasileiro, o dever do Estado Socioambiental de promover políticas de proteção ambiental e a necessidade do mercado de atuar de forma sustentável, tendo como base essencial de seu desenvolvimento a preservação do meio ambiente e da qualidade de vida para as gerações atuais e futuras.

Em seguida trata-se do tema da extrafiscalidade ambiental, enquanto mecanismo de intervenção do Estado na economia para induzir a proteção do meio ambiente, especificamente por meio de incentivos à produção sustentável. Necessário, neste ponto, tratar das características do objeto de proteção — o meio ambiente — e do Direito Ambiental, pois é a partir destas bases que devem ser desenvolvidos e implementados os instrumentos de direito econômico e tributário.

Por fim, serão abordados os instrumentos de extrafiscalidade ambiental previstos pela LPNRS, propondo-se os fundamentos que deverão ser observados na instituição de políticas de extrafiscalidade relacionadas à política de resíduos.

Para discorrer sobre as questões foi adotado o método de abordagem dedutivo, a técnica de pesquisa bibliográfica, inclusive com a consulta documental e a fontes legislativas.

O estudo desenvolvido enfrenta um problema atual para o qual ainda não foi dada solução nem a devida atenção, sendo escassa a literatura que verse sobre a aplicação dos instrumentos econômicos e fiscais previstos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, o que torna a investigação do tema de grande importância e utilidade.

## 1. ESTADO SOCIOAMBIENTAL, MERCADO E SUSTENTABILIDADE

O modelo constitucional brasileiro clara e expressamente atribui a toda a coletividade o dever de defender e proteger o meio ambiente. Isso significa, no mínimo, que o cidadão não pode mais adotar uma postura de meramente exigir atuações do Estado no tocante à qualidade ambiental, tampouco satisfazer-se com simples declarações formais de reconhecimento desse direito.

O direito ao meio ambiente sadio e equilibrado clama por efetiva proteção e implementação, e isto, de acordo com a formatação constitucional brasileira, deve ser realizado pelo Poder Público, mas também, e especialmente, por toda a coletividade. Muito destacadamente pelos atores envolvidos no exercício e desenvolvimento de atividades econômicas. Esta necessidade de um agir cooperativo, que vincule os interesses públicos e privados, decorre da solidariedade entre todos aqueles que dependem e devem contribuir para algo que é de bem comum <sup>3</sup>.

<sup>3</sup> AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na constituição brasileira. In: **Dano ambiental na sociedade de risco**. LEITE, José Rubens Morato (coord.). São Paulo: Saraiva, 2012, p. 87.

Dentre as formas de assegurar o direito previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição da República, importa, para os fins deste estudo, a incumbência ao Poder Público de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CRFB, art. 225, inciso V). Tal dispositivo legitima a atuação do Estado na ordem econômica e deve ser interpretado conjuntamente com o artigo 170 da CRFB, que coloca como um dos princípios da ordem econômica a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (CRFB, art. 170, inciso VI).

Analisando-se a integração destas duas normas, tem-se que é dever do poder público intervir na ordem econômica para proteção ambiental, estipulando incentivos ou desincentivos para as condutas que qualificar como necessárias, com base na política ambiental brasileira. Ocorre que

O artigo 170 da COntituição Federal, principalmente no que se refere aos fundamentos, aos objetivos e aos princípios da ordem econômica e financeira, está diretamente relacionado à política ambiental prevista no art. 225. A ordem econômica não pode ficar desvinculada dos preceitos de proteção ao meio ambiente em razão do fator inerente a qualquer atividade produtiva: o fator natureza. Não há atividade econômica sem influência no meio ambiente, e a manutenção dos recursos naturais é essencial à continuidade da atividade econômica e à qualidade de vida da sociedade <sup>4</sup>.

O exercício da atividade econômica de forma alinhada com a proteção ambiental vincula-se à inserção do elemento da sustentabilidade nas práticas do mercado. Trata-se de um conceito baseado, portanto,

(...) no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. (...) [A sustentabilidade] compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ele impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras (isto é, em termos sociais, econômicos e ecológicos), eliminando

---

4 RIBEIRO, Maria de Fatima; MAIDANA, Ana Paula Duarte Ferreira. A Constitucionalidade da Tributação Extrafiscal Sócio-ambiental: Reflexos na intervenção da Ordem Econômica e Social. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/index.php/abrebanner.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10523&revista\\_caderno=26](http://ambito-juridico.com.br/site/index.php/abrebanner.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10523&revista_caderno=26)>. Acesso em 11 de novembro 2015.

o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais <sup>5</sup>.

Para Gerd Winter, os recursos naturais são a base fundamental para o desenvolvimento econômico e social, sendo que desenvolvimento sustentável significa que o desenvolvimento sócio — econômico permanece sustentado por sua base, que é a biosfera. De acordo com o autor, “sacrifícios da natureza, utilizados para o destaque na economia a curto prazo ou para interesses sociais, podem tornar-se destrutivos para a própria economia e sociedade, a longo prazo” <sup>6</sup>.

O autor explica o desenvolvimento baseado na sustentabilidade por meio do desenho de uma casa, colocando em sua base os recursos naturais, nos pilares a economia e bem-estar social e no teto as futuras gerações. Com este modelo, busca-se preservar os direitos das futuras gerações por meio da preservação da base natural fundamental, visualizando-se, assim, o que se chama de sustentabilidade forte <sup>7</sup>.

A introdução da sustentabilidade nas práticas sociais e econômicas tem estreita ligação com a ideia de responsabilidades, portanto, de deveres. Deveres de todos para com a qualidade ambiental, inclusive por comando constitucional do artigo 225, *caput* da CRFB.

Por conseguinte, propõem-se, uma nova base de regulação da atividade econômica, como pressuposto para uma adequada governança sustentável, pelo qual a “regulação da sustentabilidade é atividade de disciplina da atividade econômica relevante ou de serviços públicos, efetuada com relativa independência em relação à própria Administração Pública, em articulação, quando possível, com os mecanismos internacionais de governança”<sup>8</sup>. Tudo no sentido da construção de uma regulação sustentável do mercado, que seja, portanto, transparente, dialógica, isonômica, proba e eficiente, o que implica na regulação pública das atividades de mercado sistematicamente relevantes e das delegações de serviços públicos que têm de passar por transformações de fundo, com a incorporação desse novo paradigma» <sup>9</sup>. Tal proposição justifica-se pois,

A intervenção do Estado no meio econômico visa corrigir as falhas de mercado, que se apresentam através de externalidades, que podem ser definidas, de forma sucinta,

5 VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 171/172.

6 WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: O conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório de Brundtland. In: WINTER, Gerd. **Desenvolvimento Sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia**. Campinas: Millennium Editora, 2009, p. 5.

7 Ibidem.

8 FREITAS, Juares. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 222.

9 Ibidem, p. 228/230.

como os custos e benefícios que circulam externamente ao mercado. As externalidades podem ser classificadas como negativas (custos) ou positivas (benefícios), onde, no primeiro caso, invariavelmente, tem sido suportado por toda a sociedade e no qual se encaixa os danos de natureza ambiental enquanto, no segundo caso, poucas são as práticas realmente sustentáveis por partes das empresas <sup>10</sup>.

Além disso,

A justificação económica para a utilização de instrumentos de mercado reside na sua capacidade para corrigir as deficiências do mercado de uma forma eficaz em termos de custos. A deficiência do mercado consiste numa situação em que os mercados ignoram totalmente o custo “real” ou social da actividade económica (por exemplo, o património ambiental com natureza de bem público) ou não o têm em devida consideração. Justifica-se então uma intervenção pública para corrigir estas deficiências e, contrariamente às abordagens regulamentares ou administrativas, os instrumentos de mercado têm a vantagem de utilizar os sinais de mercado para colmatar as deficiências do mesmo <sup>11</sup>.

Uma das externalidades ambientais negativas da atividade de produção e consumo de bens são os resíduos sólidos, geralmente não contabilizadas devidamente no processo produtivo. São subprodutos dos processos de produção e consumo, pois não fazem parte do objetivo principal da atividade que os gerou, tampouco são de interesse de quem os produziu; são coisas das quais o possuidor deseja se livrar <sup>12</sup>.

A principal consequência das externalidades é que a sociedade tem sofrido com a perda da qualidade ambiental e da qualidade de vida enquanto os atores econômicos se beneficiam da degradação e do uso irrestrito dos bens ambientais. Há, assim, a socialização do ônus e a privatização do bônus <sup>13</sup>.

Em razão do grande impacto ambiental gerado pela produção e consumo de bens, necessária a intervenção do Estado nesta esfera da atividade econômica, para dar cumprimento aos preceitos constitucionais. Uma das formas de intervenção pode ocorrer por meio da extrafiscalidade ambiental.

<sup>10</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena; BALTHAZAR, Ubaldo César. **Estudos de tributação ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, p. 166.

<sup>11</sup> COMUNIDADE EUROPEIA. **Livro Verde**: sobre instrumentos de mercado para fins da política ambiental e de políticas conexas. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 28.3.2007.

<sup>12</sup> ARAGÃO, Alexandra. Direito Administrativo dos Resíduos. In: OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro (Coordenadores). **Tratado de Direito Administrativo Especial**. Coimbra: Almedina, 2009.

<sup>13</sup> MOREIRA, Danielle de Andrade. **Responsabilidade Ambiental Pós – Consumo**: Prevenção e Reparação de Danos. Tese de doutorado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

## 2. ATUAÇÃO DO ESTADO NA REGULAÇÃO DO MERCADO EM QUESTÕES AMBIENTAIS POR MEIO DA EXTRAFISCALIDADE

Oportuno abordar o conceito e finalidades da extrafiscalidade, bem como as bases de legitimação do Estado para instituir políticas de extrafiscalidade. Em conclusão, refletir sobre a existência ou não de limites de tal intervenção na atividade econômica, especialmente no que afeta à questão ambiental.

### 2.1. Conceito e funções da extrafiscalidade

A tributação, historicamente, é tida como forma de retirada de patrimônio privado, visando financiar o interesse público, com variados objetivos, a depender da conformação estatal vigente, tais como, custear o Estado (Liberal), as políticas públicas (Social) ou mesmo os direitos fundamentais (Estado Democrático de Direito)<sup>14</sup>. Deste modo, os tributos são as receitas públicas derivadas por excelência, que decorrem da divisão dos custos de manutenção do Estado, incluindo sua estrutura e compromissos, entre todos que são destinatários de sua atuação, conforme a capacidade contributiva de cada um<sup>15</sup>.

Por outro lado, e esta formatação é mais atual, surgindo com o advento do Estado Social, aparece a possibilidade de o Estado agir como agente indutor de comportamentos, segundo finalidades politicamente eleitas e juridicamente incorporadas ao ordenamento, incentivando ou desestimulando condutas, de modo a fomentar a realização de objetivos contidos no projeto constitucionalmente pactuado<sup>16</sup>.

A tributação, deste modo, pode servir de instrumento para cumprir estes novos compromissos. Isto porque o direito tributário, que no caso brasileiro tem destacada base constitucional, deve articular-se e harmonizar-se com outras previsões constitucionais, para exercer papéis, portanto, para além da mera preocupação arrecadatória<sup>17</sup>.

Nesse sentido, a tributação com viés extrafiscal é aquela orientada a finalidades que não a de captação de recursos para o Estado, mas sim de promover a redistribuição da renda e de bens, defesa da indústria nacional, direcionar os investimentos para setores produtivos mais alinhados ao interesse público, promover o desenvolvimento de determinadas

14 CALIENDO, Paulo. Extrafiscalidade ambiental: instrumento de proteção ao meio ambiente equilibrado. In: BASSO, Ana Paula (coord.). **Direito e desenvolvimento sustentável: desafios e perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 178.

15 DOMINGUES, José Marcos; GONZÁLEZ, Clemente Checa. **Concepto de tributo: una perspectiva comparada Brasil-Espanã**. Revista Direito GV, v. 9, n. 2, São Paulo, Jul./Dez., 2013.

16 CALIENDO, Paulo, op. cit., p. 178.

17 CAVALCANTE, Denise Lucena. **Constituição, Direito Tributário e Meio Ambiente**. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise\\_lucena\\_cavalcante.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise_lucena_cavalcante.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015, p. 4793.

regiões ou setores da economia, dentre outros. Sendo a finalidade extrafiscal da tributação um legítimo instrumento estatal, este pode e deve influir no comportamento dos atores econômicos, de modo a incentivar iniciativas positivas e desestimular aquelas nocivas ao bem comum <sup>18</sup>.

## 2.2. Legitimação da extrafiscalidade ambiental

O artigo 170 da Constituição Federal, ao tratar da ordem econômica, define parâmetros de seu desenvolvimento e apresenta objetivos e princípios a serem cumpridos, dando os contornos e o conteúdo da extrafiscalidade no direito brasileiro <sup>19</sup>.

Ampla e qualificado número de autores sustentam a veemente necessidade de o Estado intervir na proteção ambiental, seja em razão, no caso brasileiro, pelo comando constitucional do artigo 225, seja mesmo em razão do dever de compensar o fato de que os sistemas jurídicos e econômicos, com forte influência estatal, historicamente impulsionaram o ser humano a degradar o meio ambiente.

A escolha política de proteção constitucional do meio ambiente implica diversos benefícios, na medida em que, para além de um “abstrato impacto político e moral, a constitucionalização do ambiente traz consigo benefícios variados e de diversas ordens, bem palpáveis, pelo impacto real que podem ter na (re)organização do relacionamento do ser humano com a natureza” <sup>20</sup>.

Dentre tais benefícios destaca-se a legitimação constitucional da função estatal reguladora como um benefício substantivo, ou seja, um benefício capaz de reorganizar a estrutura dos direitos e deveres, bem como da própria ordem jurídica <sup>21</sup>. Significa que uma das finalidades das normas constitucionais está em estabelecer o fundamento normativo que organiza o funcionamento do Estado e, sendo assim, a inclusão da proteção ambiental na Constituição legitima e facilita a intervenção estatal, em todos os seus níveis e poderes, em prol da manutenção e recuperação dos processos ecológicos essenciais. Por conseguinte, impõe prestações positivas ao Estado, em reforço aos deveres infraconstitucionais de garantia pelas autoridades públicas da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável. Implica no dever estatal de assegurar, como direito de todos, um padrão adequado de liberdade contra riscos ambientais, bem como o acesso aos benefícios ambientais e, por fim, a imposição do dever de recuperação da degradação já causada <sup>22</sup>.

18 DOMINGUES, José Marcos; GONZÁLEZ, Clemente Checa, op. cit.

19 RIBEIRO, Maria de Fatima; MAIDANA, Ana Paula Duarte Ferreira, op. cit.

20 BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 68.

21 Ibidem, p. 69.

22 Ibidem, p. 74/75.

A proteção ambiental é, portanto, verdadeiro dever do Estado Socioambiental,<sup>23</sup> que pode agir basicamente de duas formas para garantir e promover o meio ambiente equilibrado e saudável: primeiro, por meio de instrumentos de direção, com normas proibitivas e permissivas de comando e controle, tais como aquelas que impõem limites de poluição, emissões de gases tóxicos, uso de recursos naturais e as penalidades para os infratores destas normas, pelas quais o Estado atua diretamente na proteção ambiental; segundo, valendo-se de mecanismos de indução, ou seja, normas e medidas aplicadas pelo Estado com a finalidade de induzir a sociedade e os agentes econômicos a atuarem positivamente na proteção do meio ambiente, o que são denominados de instrumentos econômicos de proteção ambiental<sup>24</sup>.

Percebe-se, hoje, a necessidade de uma mudança de paradigmas, a partir de profundas reflexões sobre as funções e consequências políticas, sociais e econômicas da tributação, de modo a adaptá-la as novas realidades e necessidades humanas, rumo à construção do “direito tributário das futuras gerações”<sup>25</sup>.

### 2.3. Limites da extrafiscalidade ambiental

Há que se refletir, porém, se há limites ao emprego da tributação ambiental com objetivos extrafiscais<sup>26</sup> ou, em outros termos, se a intervenção do Estado no domínio social e econômico pode ser constante e preponderante, ou o contrário, quer dizer, se há que se dar liberdades às soluções criadas pelo mercado e pelo setor privado.

Abalisada corrente de tributaristas sustenta que as práticas estatais indutoras de comportamento ao setor econômico só devem ocorrer de forma subsidiária, portanto excepcional. A excepcionalidade exige, inclusive, que a prática indutora seja autorizada por lei específica, pois inexistente lei geral autorizativa de instituição de tributos com finalidade extrafiscal, bem como que esta lei especial traga as razões para adoção da prática excepcional. Isto porque, deve sempre preponderar, no tocante à Ordem Econômica, a liberdade de iniciativa, em relação à atuação estatal, orientação que encontra respaldo constitucional, apta a afastar os excessos da tese *pigouviana* de que o Estado seria mais hábil a definir determinadas diretrizes econômicas do que a iniciativa privada, ao argumento de que o mercado gera externalidades negativas (ineficiências)<sup>27</sup>. Em outros termos, a subsidiariedade orienta

<sup>23</sup> Sobre este conceito, vide: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>24</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014, p. 44. Versão brasileira da edição portuguesa, Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

<sup>25</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena. **Constituição, Direito Tributário e Meio Ambiente**. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise\\_lucena\\_cavalcante.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise_lucena_cavalcante.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015, p. 4793/4794.

<sup>26</sup> CALIENDO, Paulo, op. cit., p. 186.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 184/185.

que o uso de mecanismos de indução deve ser restritivo, excepcional e somente adequado aos casos claramente justificáveis de uma atuação positiva do Estado <sup>28</sup>.

A extrafiscalidade deve ser guiada pelo princípio da subsidiariedade, como diretriz e limite geral, ou seja, a subsidiariedade indicará “quando o uso da extrafiscalidade é adequado e necessário e quando ela invade ilegitimamente a esfera privada”, uma vez que a subsidiariedade busca “orientar sobre quando esta atuação é desejável e não tanto sobre a sua modulação normativa-aplicativa. A subsidiariedade irá claramente estabelecer uma hierarquia axiológica sobre o uso da atuação estatal como forma de consecução do interesse geral” <sup>29</sup>.

Embora estas observações, e tento claro que este posicionamento encontra respaldo a partir de uma qualificada leitura constitucional, há que se ponderar sobre os limites da utilização da subsidiariedade para fins de utilização da extrafiscalidade ambiental. O papel estatal segue sendo fundamental, quicá prioritário, para implementação das leis e políticas ambientais, não sendo momento de a atuação estatal se dar de forma meramente subsidiária.

Sem pretender um emponderamento ainda maior do Estado, numa lógica diretiva, a partir das prioridades (justificativas) ambientais de proteção, o que se sustenta é que em certas áreas envolvendo questões ambientais de especial relevância, há necessidade e urgência de forte atuação estatal, no sentido de implementar determinada lei de proteção, inclusive com todos os instrumentos decorrentes do princípio do poluidor-pagador, seja na dimensão tributária, e da extrafiscalidade ambiental, seja na dimensão da responsabilidade integral.

Ocorre que, sendo ínfima a cultura de proteção ambiental, e estando ainda mais distante uma cultura de compatibilização sustentável entre ela e o desenvolvimento econômico, parece certo que prossegue sendo padrão a incapacidade do mercado de autoregular-se de forma sustentável <sup>30</sup>. Diante disso, necessária a regulação e intervenção por parte do Estado, sendo que a atividade econômica é o ponto de intersecção entre o Direito Tributário e o Direito Ambiental.

### 3. PRINCÍPIO AMBIENTAL DA UBIQUIDADE COMO PONTO DE INTER-RELAÇÃO ENTRE O DIREITO AMBIENTAL E O DIREITO TRIBUTÁRIO

Na linha do que se desenvolveu no ítem anterior, e à guisa de desenvolver uma possível fórmula de equalização, ou um critério de aplicabilidade da extrafiscalidade ambiental, pertinente partir da análise do princípio ambiental da ubiquidade.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 183.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 180.

<sup>30</sup> Neste sentido, vide: ARNT, Ricardo (org.). **O que os economistas pensam sobre sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

Especialmente pela colocação constitucional da proteção ambiental, na forma do artigo 225 da CRFB, e considerando que em diversas outras passagens a proteção do meio ambiente recebe realce, tal como na relação com a ordem econômica, com o direito de propriedade e até mesmo no que se refere ao sistema único de saúde, extrai-se que o direito ambiental, não tem a mera pretensão de ser mais um ramo do Direito, isolado.

Neste sentido, o princípio da ubiquidade é consubstanciado na ideia totalizante (holística) do meio ambiente, portanto, toda lesão ocorrida aos recursos naturais, independente do local onde ocorra, tem potenciais reflexos, diretos ou indiretos, em todo o ambiente e, por conseguinte, impactos humanos e econômicos.

O meio ambiente é um bem incorpóreo, imaterial, autônomo e de interesse da coletividade. Danos causados ao meio ambiente podem ter consequências irreversíveis, sendo que a poluição, por exemplo, tem efeitos cumulativos e sinérgicos (acumulação de causas e agentes danosos), além deles serem transfronteiriços e transtemporais. São também, por suas próprias causas e efeitos, danos coletivos<sup>31</sup>.

A complexidade da problemática ambiental não pode ser compreendida nem enfrentada a partir de um paradigma de conhecimento isolado, tampouco multidisciplinar<sup>32</sup>. É necessário que o conhecimento seja passado através da interdisciplinaridade, para reconectar todos os fenômenos que foram fragmentados e compartimentados em disciplinas específicas. De acordo com Rodrigues e Fabris, a interdisciplinaridade vai superar a fragmentação do conhecimento, relacionando-o com a realidade<sup>33</sup>.

O Direito Ambiental pressupõe os mais diversos conhecimentos para considerar a complexidade que envolve as questões ambientais. Além disso, "o Direito Ambiental já nasce como uma proposta de transformação da sociedade, porquanto se volta para o futuro e se preocupa com as condições de vida da população"<sup>34</sup>.

Este ramo jurídico também tem que lidar com os riscos advindos da forma de desenvolvimento da sociedade e da forma voraz de consumo que adotou nas últimas décadas. Diante disso, necessários instrumentos jurídicos que busquem medidas de gerenciamento preventivo do risco, baseado nos princípios da prevenção, precaução, responsabilização e solidariedade<sup>35</sup>.

31 AYALA, Patryck de Araújo, op. cit.

32 LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 224.

33 RODRIGUE S, Horácio Wanderlei; FABRIS, Myrtha W. Ferracini. Educação ambiental no Brasil: obrigatoriedade, princípios e outras questões pertinentes. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei; DERANI, Cristiane (org.). **Educação ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, p. 25.

34 FAGUNDEZ, Paulo Roney Ávila. **O direito e a hipercomplexidade**. São Paulo: LTr, 2003, p. 154.

35 BELCHIOR, Germana Parente Neiva; LEITE, José Rubens Morato. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. In: **Dano ambiental na sociedade de risco**. LEITE, José Rubens Morato (coord.). São Paulo: Saraiva, 2012.

Evidente sua capacidade de promover inter-relação, seja com outros ramos jurídicos (interdisciplinariedade interna), seja mesmo com outros ramos do conhecimento (interdisciplinariedade externa) e, para além disso, o potencial do Direito Ambiental de promover uma revitalização em todos os ramos do Direito.

Sendo assim, sempre que determinada medida de carácter ambiental for adotada, esta deve ser aplicada de acordo a política ambiental específica na qual está introduzida. Esta conexão é pressuposto de utilidade desta medida, para que seja realmente apta a contribuir com a eficácia da política ambiental em que se insere.

Nesta linha, admitindo-se que o Direito Ambiental tenha capacidade de promover reflexões no seio do Direito Tributário, especula-se que uma das cogitações deva ser no sentido de que a tributação ambiental, inclusive no aspecto da extrafiscalidade, necessita estar adequada a toda a ordem de proteção ambiental, bem como de uma determinada política ambiental. Para o que importa a este estudo, a adequação dos instrumentos de extrafiscalidade à política nacional de resíduos sólidos. Segundo Ribeiro e Maidana,

O Sistema Constitucional Tributário deve estar em harmonia com o ordenamento econômico e financeiro, com as propostas e metas de desenvolvimento nacional, visando à mesma finalidade: satisfação das necessidades da população e o desenvolvimento econômico e social de forma sustentável <sup>36</sup>.

Caliendo, ao discorrer sobre a estruturação de políticas públicas consistentes, que induzam o modelo produtivo para um nível de sustentabilidade, afirma que

diversos países europeus notaram que a tributação ecológica deve cortar transferencialmente o sistema tributário do país, ou seja, possuir uma coerência sistêmica. Desse modo, não basta simplesmente criar tributos incidentes sobre determinados tipos de atividades poluidoras, é necessário que o sistema tributário de uma país seja o mais “ecológico” possível” <sup>37</sup>.

A articulação e harmonização de comandos constitucionais, neste sentido, é recomendável, devendo se dar especialmente na relação entre as pretensões constitucionais vinculados ao Direito Tributário e ao Direito Ambiental. Isto porque,

Da forma como está previsto na Constituição da República, o Direito Tributário pode ser um excelente instrumento no desenvolvimento das questões pertinentes a proteção do meio ambiente, cujos elementos se refletem diretamente na organização estatal bra-

<sup>36</sup> RIBEIRO, Maria de Fátima; MAIDANA, Ana Paula Duarte Ferreira. op. cit.

<sup>37</sup> CALIENDO, Paulo. op. cit., p. 188.

sileira, assim como em qualquer outra do mundo. Seja no campo econômico, em que ocorre o crescimento e o fortalecimento do fenômeno globalizador do capital; na política, aonde se observa um avanço do neoliberalismo sobre os Estados defensores do bem estar social; ou ainda, na sociedade, a qual vem apresentando novos padrões de atuação, com a proliferação de entidades ecológicas não governamentais.<sup>38</sup>

No Brasil há previsão de sistemas de proteção ambiental vinculados a instrumentos econômicos, tais como a ênfase extrafiscal dos tributos, com objetivo de articulá-los para viabilizar a implementação de uma certa política ambiental, tal como ocorre na LPNRS.

#### 4. A EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL COMO INDUTORA DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS

A política tributária deve ser aplicada de forma integrada à política ambiental, sendo orientada pelos escopos de proteção ambiental, buscando efetivá-las.

A questão da problemática ambiental e da crise envolvendo os recursos naturais recebe tratamento jurídico, no Brasil, por diversos diplomas legais esparsos, geralmente acompanhado de técnicas de incentivo, por meio de instrumentos econômicos de proteção ambiental, inclusive a extrafiscalidade ambiental.

São dois, basicamente, os grupos de soluções tributárias com potencial de contribuir com a proteção ambiental, a saber: imposição de tributos ambientais e criação de incentivos à produção sustentável. A imposição de tributos ambientais, ao funcionar pela lógica do comando e controle, estabelece oneração tributária diferenciada para setores e atividades, conforme a maior ou menor capacidade destes de reduzirem ou internalizarem suas externalidade negativas. Já a criação de incentivos à produção sustentável funciona segundo a lógica incentivo-premiação, pretendendo a indução à tomada de decisões ambientalmente sustentáveis, oferecendo benefícios para tais práticas<sup>39</sup>.

O uso de sistemas de comando e controle, de forma isolada, tem sido insuficiente para garantir as finalidades previstas pelas políticas ambientais. Estes exigem ações específicas de um órgão regulador, que normalmente envolve a estipulação de padrões e limites para fontes de poluição, além de penalidades pelo seu descumprimento. Entretanto, não é recompensado nem estimulado aquele que mantém-se abaixo dos padrões

<sup>38</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena. **Constituição, Direito Tributário e Meio Ambiente**. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise\\_lucena\\_cavalcante.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise_lucena_cavalcante.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015, p. 4793/4794.

<sup>39</sup> CALIENDO, Paulo, op. cit., p. 188.

de poluição, o que pode dissuadi-lo de adotar técnicas menos poluentes que os níveis permitidos <sup>40</sup>. Desta forma,

A utilização de instrumentos econômicos e fiscais terá de passar a constituir uma parte cada vez mais importante da abordagem global, tendo em vista o estabelecimento correto dos preços e a criação de incentivos, baseado no mercado, a um comportamento econômico benéfico ao ambiente <sup>41</sup>.

Além disso, Yuri Marinho afirma,

É válida a inclusão de instrumentos econômicos, de caráter indutivo, nas políticas ambientais. Esses têm, como uma de suas características, maior eficiência em comparação aos de comando e controle, no sentido de permitir a consecução dos objetivos da política ambiental por meio das medidas de menor custo aos seus destinatários e à própria administração pública. Além disso, influenciam na adoção de políticas de incentivos, mormente nos preços de bens e serviços, tornando mais atraente a opção mais ecologicamente desejável <sup>42</sup>.

Deve-se ter em conta que muitas vezes os bens produzidos de forma mais coerente com a lógica de proteção ambiental são também mais caros que bens produzidos de forma mais impactante ao meio ambiente. Justamente esta lógica que deveria ser invertida, o que é possível se for considerado que a produção de quaisquer bens devem refletir também as externalidades ambientais causadas. Nesse sentido, a extrafiscalidade ganha grande importância para a efetivação da política ambiental, pois

cabe destacar que os incentivos fiscais para a defesa do meio ambiente são um importante mecanismo para direcionar e estimular as atividades e condutas dos agentes econômicos, permitindo a introdução de novas tecnologias e novos hábitos de produção e consumo <sup>43</sup>.

Feitos estes esclarecimentos sobre os momentos e âmbitos de atuação da extrafiscalidade, pertinente a análise de um sistema de proteção ambiental que merece atenção, de

---

40 MARINHO, Yuri. Uma reflexão quanto aos instrumentos de incentivo da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<http://yurimarinho.jusbrasil.com.br/artigos/130210402/uma-reflexao-quanto-aos-instrumentos-de-incentivo-da-politica-nacional-de-residuos-solidos>>. Acesso em: 11 de novembro de 2015.

41 Comunidade Europeia. Sexto programa de ação no domínio do meio ambiente. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/128027\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128027_pt.htm)> Acesso em: 10 de novembro de 2015.

42 MARINHO, Yuri, op. cit.

43 PERALTA, Carlos E. Instrumentos Fiscais na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A extrafiscalidade como mecanismo para incentivar a reciclagem. **Revista de Direito Ambiental**, v. 76, p. 365, 2014.

acordo com a lógica, antes esmiuçada, de que a extrafiscalidade ambiental deve ocorrer de acordo com a política ambiental a ser desenvolvida.

Aliás, esta orientação de adequação a uma política, ou seja, de forma ampla e abrangente, alinha-se à ideia de que devem ser preferidas formas de estímulos lineares, horizontais ou uniformes perante as formas seletivas, verticais e discricionários de setores econômicos, pois a política econômica, antes de privilegiar apoiar um certo setor econômico, deve apoiar a todos os segmentos, considerando que o auxílio seletivo deveria ser uma exceção, restrita e devidamente motivada <sup>44</sup>.

Neste sentido, deve ser feita a instituição, especialmente, de sistemas de tributação ambiental e de extrafiscalidade ambiental no seio de uma determinada política ambiental.

Serão abordados, então, os incentivos à produção sustentável trazidos pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. Porém, primeiramente será demonstrado o que é a produção sustentável sob a ótica da lei em apreço.

## 5. PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL SOB A ÓTICA DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A LPNRS é um importante marco regulatório referente aos resíduos sólidos, pois propõe enfrentamento sistemático e integrado, dispõe sobre princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos relativos à gestão e ao gerenciamento de resíduos sólidos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e sobre os instrumentos econômicos aplicáveis.

A diretriz principal que determina a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos (art. 9.º) impõe a observância de uma ordem de prioridade que se inicia com a não geração, passando para a redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e, por fim, disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Esta ordem representa a adoção do princípio da sustentabilidade no processo de produção e consumo, pois a prioridade máxima é dada para não geração e redução de resíduos, que são as formas de gestão realmente capazes de diminuir os impactos ambientais. Quanto mais a gestão se afasta da ordem estabelecida, maiores são os impactos ao meio ambiente, o consumo de recursos naturais, de água e de energia.

A adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo é um dos objetivos da LPNRS, que os descreve como padrões que atendem às necessidades das gerações atuais, melhorando suas condições de vida, entretanto sem comprometer a qualidade ambiental e de vida das futuras gerações (LPNRS, art. 7.º, III e 3.º, XIII).

Para que seja viabilizada a redução dos impactos gerados por um produto desde a extração de seus materiais até sua decomposição no meio ambiente é necessário o estudo

44 CALIENDO, Paulo, op. cit., p. 187.

dos impactos ambientais globais por ela gerados. Esse estudo é a Avaliação do Ciclo de Vida (ACV), um dos objetivos da LPNRS, e engloba uma série de etapas, tais como: desenvolvimento do produto, obtenção de matérias-primas e insumos, processo produtivo, consumo e disposição final (LPNRS, art. 7.º, XIII e 3.º, V). A ACV analisa, então, os aspectos ambientalmente relevantes da fabricação e consumo de um produto <sup>45</sup>, que envolve o consumo de água e energia, a produção de resíduos, emissões para o ar, terra e água e o que irá ocorrer com o material depois de descartado e depositado no meio ambiente <sup>46</sup>.

Após o consumo deve ser implementado o sistema de logística reversa (artigo 33 da LPNRS), para viabilizar a devida destinação, sendo necessário que os sujeitos que detêm a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida das embalagens (fabricantes, importadores, comerciantes, distribuidores, consumidores e serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos) assumam os deveres que lhes incumbe. Sendo assim, os produtos devem ser fabricadas de forma ecoeficiente, que, conforme o art. 6.º, V da lei em análise, significa: 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. Além disso, após o consumo, consumidores devem dar a destinação adequada, comerciantes e distribuidores acondicionam os resíduos devolvidos para que aos fabricantes e importadores depois os encaminhem para a destinação adequada.

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é uma importante figura trazida pela política, e deve ser instituída de forma encadeada e individualizada entre os sujeitos que a detêm. Objetiva compatibilizar interesses entre agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial com os de gestão ambiental; promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas; reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais; incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade; estimular o desenvolvimento do mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis; propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade; e, por fim, incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental (artigo 30, LPNRS).

<sup>45</sup> ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. National Risk Management Research Laboratory. Office of Research and Development. Scientific Applications International Corporation. **Life Cycle Assessment: principles and practice**. Cincinnati, Ohio 2006. Disponível em <<http://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi?Dockey=P1000L86.PDF>> Acesso em 16 de outubro de 2015.

<sup>46</sup> TOJO, Naoko. **Extended Producer Responsibility as a Driver for Design Change** — Utopia or Reality? Dissertação de doutorado. Suécia: Lund University, 2004. Disponível em: <http://www.iprworks.org/documents/file/UtopiaorReality.pdf>. Acesso em: 18 de outubro de 2015.

Por fim, a LPNRS coloca como princípio a visão sistêmica, no seu art. 6.º, III, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública. Tal princípio deve ser também observado para aplicação dos instrumentos econômicos e fiscais previstos pela Lei, que serão tratados a seguir.

## 6. FUNDAMENTOS DE APLICAÇÃO DE MEDIDAS DE EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL NA LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

Até 2010 o país não possuía uma lei nacional para a gestão e gerenciamento de resíduos, quando foi promulgada a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei 12.305/2010, após 20 anos de tramitação no Congresso Nacional. Porém, mesmo com o advento da Política Nacional, o grande problema de gestão de resíduos prossegue, de modo que se tornar necessário dar efetividade à lei, que está longe de ter sua devida aplicação, sendo uma lei que ainda não saiu verdadeiramente do papel.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/1999), com a Política Federal de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) e com a Lei 11.107/2005 (Consórcios Públicos), além da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que devem ser respeitadas ao serem instituídas normas de incentivo fiscal, financeiro ou crédito (LPNRS, art. 44).

Como forma de fomentar a implementação desta legislação estão previstos diversos instrumentos, estando presentes, dentre eles, os incentivos fiscais (art. 8.º, inciso IX). Além disso, a Lei tem um capítulo específico (Capítulo V) para tratar dos instrumentos econômico. Dentre eles, o artigo 42 claramente autoriza o poder público a instituir medidas indutoras, para incentivar práticas capazes de promover a produção sustentável.

Além disso, o Decreto que regulamenta a PNRS, Decreto 7.404/2010, art. 80, coloca que as iniciativas previstas no art. 42 da Lei 12.305/2010, serão fomentadas por meio de medidas indutoras, dentre elas: incentivos fiscais, financeiros e créditos; II — cessão de terrenos públicos; destinação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis; IV — subvenções econômicas. (art. 80, incisos I, II, III, IV).

Além disso, dita o art. 81, incisos I a III, do Decreto 7.404/2010, que as instituições financeiras federais poderão também criar linhas especiais de financiamento para: cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, com o objetivo de aquisição de máquinas e equipamentos utilizados na gestão de resíduos sólidos; atividades destinadas à reciclagem e ao reaproveitamento de resíduos sólidos, bem como atividades de inovação e desenvolvimento relativas ao gerenciamento de resíduos sólidos; e atendimento a projetos de investimentos em gerenciamento de resíduos sólidos.

Estes incentivos estão voltados à gestão sustentável do ciclo de vida dos produtos, que envolve desde etapas da produção até a disposição final de resíduos, passando por medidas de reutilização, reciclagem e tratamento de resíduos. Cada uma dessas práticas requer uma série de ações integradas e atuação de todos sujeitos que detêm a responsabilidade compartilhada pelos resíduos sólidos.

Porém, os instrumentos econômicos previstos na LPNRS carecem de aplicabilidade imediata, sendo necessárias normas regulamentadoras <sup>47</sup>. A instituição das medidas previstas pelo art. 42 da LPNRS, para serem eficientes, devem ser implementadas de acordo com toda a Política Ambiental e de Resíduos Sólidos.

A previsão do inciso I, do art. 42, trata de incentivos para “prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo”, refere-se às metas prioritárias da ordem de hierarquia de gestão e gerenciamento de resíduos (principal diretriz da Lei, art. 9.º, caput.) e à aplicação do princípio da prevenção (art. 6.º, I).

A LPNRS traz diversas formas de redução de impactos ambientais dos produtos e resíduos ao longo do seu ciclo de vida, tendo como estudo de impacto ambiental fundamental a Avaliação do Ciclo de Vida dos Produtos (art. 7.º, XIII e 3.º, V).

Além disso, a lei também prevê que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes têm responsabilidade pelo desenvolvimento, fabricação e 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 (art. 31, I, a, b).

Para tanto, possível implementar mudanças mediante o *design* ecológico, com base no princípio da ecoeficiência, sendo que, já na concepção dos produtos deve-se considerá-los como um pré-resíduo, tendo em mente o que vai lhe ocorrer após o consumo <sup>48</sup>.

A ecoeficiência é essencial também para a instituição de medidas indutora para “desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida”, “desenvolvimento de pesquisas para tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos” e “de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos”, conforme incisos II, VII e VIII, do artigo 42.

Ao optar pela tecnologia ou material a ser empregado no desenvolvimento do produto, e a destinação a ser dada a ele após o consumo, deve ser escolhida a mais ambientalmente favorável. Os objetivos da LPNRS alinhados à adoção da melhor tecnologia disponível estão presentes nos incisos IV, VI e VII, quais sejam: adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas para reduzir impactos ambientais; cooperação técnica e financeira entre os setores públicos e privados para o desenvolvimento de pes-

<sup>47</sup> MARINHO, Yuri. Op. cit.

<sup>48</sup> ARAGÃO, Alexandra. Direito Administrativo dos Resíduos. In OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro (Coordenadores). **Tratado de Direito Administrativo Especial**. Coimbra: Almedina, 2009.

quisas de novos produtos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos; a pesquisa científica e tecnológica.

No que diz respeito ao inciso III do art. 42, sobre incentivos para “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”, a PNRS busca sua integração na logística reversa e coleta de resíduos.

A Lei refere-se aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis em 12 diferentes artigos, destacando-se que é seu objetivo a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (art. 7.º, XII). Além disso, é instrumento da Lei o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou associações de catadores de resíduos (art. 8.º, IV). Nos Planos Nacional e Estaduais de Resíduos sólidos deve ter metas para inclusão social e emancipação econômica dos catadores. (art. 15.º, V, 17.º, V).

Já o inciso IV, art. 42, da LPNRS, trata de incentivos para “desenvolvimento de projetos de gestão de resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou, nos termos do inciso I do caput do art. 11, regional”. A respeito disso, a PNRS, art. 18, § 1.º, I e II, coloca que a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos 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, sendo priorizado o acesso a recursos a municípios que: 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; 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.

Outro incentivo é dado, na forma do art. 42, inciso V, à “estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa”, essenciais para que os resíduos tenham a devida destinação, para que possam ser reutilizados, reciclados, para que tenham outro tratamento e para que apenas os rejeitos sejam encaminhados para o aterro sanitário.

A implementação do sistema de logística reversa é de responsabilidade dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, podendo, entre outras medidas: implantar procedimentos de compra de produtos ou embalagens usados; disponibilizar postos de entrega de resíduos reutilizáveis e recicláveis; atuar em parceria com cooperativas ou de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. (art. 33, § 3.º, incisos I a III).

Já a coleta seletiva, conforme art. 9.º, § 2.º, do Decreto 7.404/2010, deve ser implantada pelo titular do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e deverá estabelecer, no mínimo, a separação de resíduos recicláveis e não recicláveis e, progressivamente, ser estendido à separação dos resíduos recicláveis em parcelas específicas, segundo

metas estabelecidas nos respectivos planos. Para tanto, dita o § 3.º do mesmo artigo, que os geradores de resíduos sólidos deverão segregá-los e disponibilizá-los adequadamente.

Serão dados incentivos pela PNRS, art. 42, inciso V, também, para a descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs. Tais medidas são importantes pois os locais em que os resíduos foram depositados ficam completamente contaminados, especialmente se tratar-se de resíduos perigosos. Conforme a LPNRS (art. 3.º, II e III) área contaminada refere-se ao local onde há contaminação causada pela disposição, regular ou irregular, de quaisquer substâncias ou resíduos; e área órfã contaminada: área contaminada cujos responsáveis pela disposição não sejam identificáveis ou individualizáveis.

Por fim, no artigo 44, é autorizada a adoção de incentivos fiscais:

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.

Tais questões condizem com a fundamentação do artigo 42, sendo que todas as previsões da Lei devem estar integradas para que sua finalidade seja cumprida. Afinal,

É importante notar que o beneficiário pode ser do terceiro setor, órgão da sociedade civil, empresa ou ainda entidade pertencente à administração indireta. Seria necessário então estabelecer um rol de atividades com prioridade, especificar critérios nas planificações das de todas as esferas competentes, bem como nas normas financeiras dos estabelecimentos oficiais, e, se houver reflexos ambientais, apontar as normas de precaução e prevenção a serem obedecidas <sup>49</sup>.

É também importante o incentivo às indústrias para reutilização, tratamento e reciclagem de resíduos, pois, pela falta desses locais, muitas vezes os resíduos têm que ser enviados

<sup>49</sup> SALEME, Edson Ricardo; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Incentivos creditícios na lei de resíduos sólidos: a indução por planos nacionais, regionais, estaduais e municipais. In: Erika Bechara (org). Aspectos Relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos São Paulo: Atlas, 2013, pp. 210-253.

para outros estados para terem o devido tratamento. Isso encarece ou até mesmo inviabiliza o processo, além dos custos ambientais de deslocar resíduos a longas distâncias.

Além disso, conforme a Lei 11.445/2007, o serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é composto pelas atividades de:

coleta, transbordo e transporte de resíduos; triagem para fins de reuso ou reciclagem; tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos; de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros serviços pertinentes à limpeza pública urbana (art. 7º, incisos I, II e III).

A questão que deve ser observada para instituição de incentivos para empresas dedicadas à limpeza urbana é que, conforme art. 78 do Decreto 7.404/2010, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem ter elaborado os planos de resíduos sólidos para que possam ter acesso a recursos da União ou por ela controlados, bem como para que sejam beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento destinados a: empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos; ou à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (incisos I e II).

Conforme último relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, tendo como base o ano de 2012, dos 5.564 municípios brasileiros, apenas 1.865 declararam ter planos de gestão integrada em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>50</sup>.

Estas são as questões que devem ser observadas para a instituição de medidas indutoras eficazes, pois elas devem estar de acordo com toda a política ambiental, em especial a constitucional e de resíduos sólidos.

Por serem, então, instrumentos da Lei, são ferramentas para assegurar os objetivos por ela previstos, dentre eles: gestão integrada e gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos (art. 4º) e proteção da saúde pública e da qualidade ambiental (art. 7º, I).

A instituição de incentivos a práticas de gestão de resíduos representam a implementação, especialmente, de um dos princípios da Lei, o princípio do protetor-recebedor, que surge para buscar encorajar a sociedade a adotar condutas sustentáveis mediante o recebimento de recompensas de ordem fiscal, sendo internalizadas as externalidades ambientais positivas.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se demonstrar o contexto do que se denomina de crise ambiental, quadro agravado pela complexa questão da geração de resíduos, e que esta questão da geração de resíduos tem problemática com duplo viés: em uma ponta, no alto consumo de recursos

<sup>50</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**: Relatório de Pesquisa. Brasília, 2012.

naturais para a produção, e na outra ponta, na questão envolvendo a destinação adequada destes resíduos.

Em seguida foi abordado o dever constitucional do Estado de zelar e atuar positivamente no sentido do que se denomina desenvolvimento sustentável, tendo-se demonstrado quais os comandos legais relacionados a esta obrigação estatal no que se refere à geração e gestão de resíduos sólidos.

Diante disso, este estudo buscou demonstrar que a implementação de mecanismos de proteção ou conservação ambiental, especialmente no âmbito do desenvolvimento de práticas de sustentabilidade no mercado de consumo e, por conseguinte, de geração e gestão de resíduos sólidos, deve passar pela instituição de instrumentos jurídicos inovadores, capazes de romper com o modelo tradicional de comando-controle, rumo à adoção de mecanismos de indução de comportamentos, ou seja, de incentivos.

Isto pode ocorrer por meio do Direito Tributário, quando ligado ao Direito Ambiental, valendo-se das técnicas de extrafiscalidade, pelo qual o Poder Público se guia não pela orientação tributária de captação de recursos, mas valendo-se de mecanismos de indução, ou seja, normas e medidas aplicadas pelo Estado com a finalidade de induzir a sociedade e os agentes econômicos a atuarem positivamente na proteção do meio ambiente.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos dispõe sobre a forma de gestão e gerenciamento dos resíduos, de uma forma guiada pela sustentabilidade, que envolve responsabilidades de todos os sujeitos que detêm os produtos e embalagens, em alguma fase de seu ciclo de vida (responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos). Esta norma lida com a questão dos resíduos de forma sistêmica e coloca como prioridade, em relação aos resíduos, que eles não sejam gerados.

Diversos mecanismos devem ser empregados para o efetivo cumprimento dos preceitos da PNRS, todos de forma integrada, para que a política tenha sua finalidade alcançada. Deste modo, os instrumentos de extrafiscalidade devem ser empregados de forma coerente com os demais instrumentos previstos na PNRS, orientados pelas diretrizes, princípios e objetivos previstos na lei.

Os instrumentos previstos nos artigos 42 e 44 da LPNRS devem ser empregados de forma integrada e coerente com a própria política. Neste sentido, para exemplificar, os incentivos direcionados aos consumidores, como estímulo para que depositem seletivamente os resíduos, apenas terão eficácia se for instituída a coleta seletiva pelo município; já no caso dos incentivos serem dados para que os consumidores devolvam produtos, na lógica da logística reversa, a determinado ponto de coleta, isso deve vir acompanhado do devido armazenamento, por parte do comerciante ou distribuidor, da entrega dos resíduos aos fabricantes e importadores e do seu encaminhamento para a devida destinação.

**Palavras-Chave:** Política Ambiental. Extrafiscalidade. Política Nacional de Resíduos Sólidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, Alexandra. Direito Administrativo dos Resíduos. In OTERO, Paulo; GONÇALVES, Pedro (Coordenadores). **Tratado de Direito Administrativo Especial**. Coimbra: Almedina, 2009.
- , **O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitário do ambiente**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014. Versão brasileira da edição portuguesa, Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- ARNT, Ricardo (org.). **O que os economistas pensam sobre sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.
- AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na constituição brasileira. In **Dano ambiental na sociedade de risco**. LEITE, José Rubens Morato (coord.). FERREIRA, Helini Sivini; Cavalcanti, Maria Leonor Paes (orgs.) et al. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 87.
- BASSO, Ana Paula (coord.). **Direito e desenvolvimento sustentável: desafios e perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2013.
- BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição** brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007,
- BELCHIOR, Germana Parente Neiva; LEITE, José Rubens Morato. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. In **Dano ambiental na sociedade de risco**. LEITE, José Rubens Morato (coord.). FERREIRA, Helini Sivini; Cavalcanti, Maria Leonor Paes (orgs.) et al. São Paulo: Saraiva, 2012
- CAVALCANTE, Denise Lucena. **Tributação ambiental e aspectos da extrafiscalidade**. Disponível em: <http://www.ibet.com.br/tributacao-ambiental-e-aspectos-da-extrafiscalidade-por-denise-lucena-cavalcante/>. Acesso em: 10 out. 2015.
- , **Constituição, Direito Tributário e Meio Ambiente**. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise\\_lucena\\_cavalcante.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/denise_lucena_cavalcante.pdf). Acesso em: 10 out. 2015.
- , BALTHAZAR, Ubaldo César. **Estudos de tributação ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.
- COMUNIDADE EUROPEIA. Livro Verde: sobre instrumentos de mercado para fins da política ambiental e de políticas conexas. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 28.3.2007.
- COMUNIDADE EUROPEIA. Sexto programa de ação no domínio do meio ambiente. Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/l28027\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28027_pt.htm) Acesso em: 10 de novembro de 2015.
- DOMINGUES, José Marcos; GONZÁLEZ, Clemente Checa. **Concepto de tributo: una perspectiva comparada Brasil-Espaná**. Revista Direito GV, v. 9, n. 2, São Paulo, Jul./Dez., 2013.
- ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. National Risk Management Research Laboratory. Office of Research and Development. Scientific Applications International Corporation. **Life Cycle Assessment: principles and practice**. Cincinnati, Ohio 2006. Disponível em <http://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi?Dockey=P1000L86.PDF> Acesso em 16 de out. de 2015.
- FAGUNDEZ, Paulo Roney Ávila. **O direito e a hipercomplexidade**. São Paulo: LTr, 2003.
- FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**: Relatório de Pesquisa. Brasília, 2012.
- LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução Lúcia Mathilde Endlich Orgh. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p. 224.
- LEITE, José Rubens Morato (coord.). **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.
- LEONARD, Annie. **A história das coisas — da natureza ao lixo, o que acontece com tudo que consumimos**. São Paulo: Zahar, 2011.
- MARINHO, Yuri. **Uma reflexão quanto aos instrumentos de incentivo da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <http://yurimarinho.jusbrasil.com.br/artigos/130210402/uma-reflexao-quanto-aos-instrumentos-de-incentivo-da-politica-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em: 11 de nov. de 2015.
- MOREIRA, Danielle de Andrade. **Responsabilidade Ambiental Pós — Consumo: Prevenção e Reparação de Danos**. Tese de doutorado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

- PERALTA, Carlos E. **Instrumentos Fiscais na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)**. A extrafiscalidade como mecanismo para incentivar a reciclagem. **Revista de Direito Ambiental**, v. 76, 2014.
- RIBEIRO, Maria de Fatima; MAIDANA, Ana Paula Duarte Ferreira. A Constitucionalidade da Tributação Extrafiscal Sócio-ambiental: Reflexos na intervenção da Ordem Econômica e Social. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/index.php/abre-banner.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10523&revista\\_caderno=26](http://ambito-juridico.com.br/site/index.php/abre-banner.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10523&revista_caderno=26)>. Acesso em 11 de novembro de 2015.
- SALEME, Edson Ricardo; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Incentivos creditícios na lei de resíduos sólidos: a indução por planos nacionais, regionais, estaduais e municipais. In: **Erika Bechara (org). Aspectos Relevantes da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. São Paulo: Atlas, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- TOJO, Naoko. **Extended Producer Responsibility as a Driver for Design Change — Utopia or Reality?** Dissertação de doutorado. Suécia: Lund University, 2004. Disponível em: <http://www.iprworks.org/documents/file/UtopiaorReality.pdf>. Acesso em: 18 de out. de 2015.
- VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- WINTER, Gerd. Um fundamento e dois pilares: O conceito de desenvolvimento sustentável 20 anos após o Relatório de Brundtland. In: WINTER, Gerd. **Desenvolvimento Sustentável, OGM e responsabilidade Civil na União Europeia**. Tradução: Carol Manzoli Palma. Campinas, SP: Millennium Editora, 2009.