

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**Renan Eschiletti Machado Guimarães**

**Incentivos fiscais como instrumento de efetivação do princípio do  
protetor-recebedor na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos  
(Lei n.º 12.305/2010)**

**Porto Alegre  
2012**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**Renan Eschiletti Machado Guimarães**

**Incentivos fiscais como instrumento de efetivação do princípio do protetor-recebedor na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos  
(Lei n.º 12.305/2010)**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Bibiana Carvalho Azambuja da Silva

**Porto Alegre**

**2012**

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus pelo Seu amor e por me capacitar para a realização deste trabalho.

Aos meus pais, Paulo Renato Machado Guimarães e Greta Cardia Eschiletti Machado Guimarães, e ao meu irmão, Henrique Eschiletti Machado Guimarães, por todo o amor, carinho, respeito, solidariedade e união que marcam essa minha família maravilhosa, presente de Deus.

À Roberta Silva Araújo, a Robertinha, minha amada noiva, por todo o amor, carinho, apoio, incentivo e paciência para a realização do presente trabalho e, acima de tudo, por ser uma bênção de Deus na minha vida.

À tia Noeci, que sempre ajudou com muito amor e carinho na minha criação e a quem considero uma segunda mãe.

À minha orientadora, professora e ex-chefe, Bibiana Carvalho Azambuja da Silva, por toda paciência, profissionalismo, atenção e contribuição dispensados para a elaboração deste trabalho, bem como por ter sido fundamental para a consolidação do meu interesse pelo Direito Ambiental.

Por fim, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, juntamente com o Instituto “O Direito por um Planeta Verde” e a Associação dos Juizes do Estado do Rio Grande do Sul – AJURIS, pelo excelente curso de pós-graduação em Direito Ambiental, referência nacional na área.

## RESUMO

O presente trabalho inicia com breve estudo das sanções positivas no âmbito da função promocional do Direito. Enfrenta, ainda, a tutela ambiental por meio da tributação e explicita como o desenvolvimento sustentável revela-se fim da tributação ambiental. A segunda etapa desta pesquisa cuida das políticas públicas ambientais e apresenta especificidades atinentes aos incentivos fiscais. Em seguida, aborda a importância da efetivação do princípio do protetor-recebedor, demonstrando como isso se dá, ou tem potencial para tal, no que tange à Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010), tendo em vista seus princípios objetivos e instrumentos. Por derradeiro, demonstra como, no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o incentivo fiscal é o instrumento mais adequado para a efetivação do princípio do protetor-recebedor.

**Palavras-chave:** Sanção premial. Tributação ambiental. Desenvolvimento sustentável. Incentivos fiscais. Princípio do Protetor-recebedor. Política Nacional de Resíduos Sólidos.

## ***ABSTRACT***

This paper begins with a brief study of positive sanctions under the promotional function of law. Faces the environmental protection through taxation and explain how sustainable development it is revealed as the purpose of environmental taxation. The second stage of this research works on environmental public policies and specific features related to tax incentives. Then, addresses the importance of rendering effective the protector-receiver's principle, showing how it works, or its potential to this, concerning to the National Policy for Solid Waste (Rule n.º 12.305/2010), according to its principles, objectives and instruments. Finally, demonstrates how, under the National Policy for Solid Waste, tax incentives are the most suitable instrument for the realization of the principle of protector receiver.

**Keywords:** Premial sanction. Environmental taxation. Sustainable development. Tax incentives. Principle of the protector-receiver. National Policy for Solid Waste.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>08</b>
<b>2</b>	<b>TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b> <b>.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1</b>	<b>Função promocional do direito e as sanções positivas.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Sanção: aspectos gerais.....</b>	<b>12</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Precedentes históricos da motivação positiva no Direito.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1.3</b>	<b>Conceito de sanções positivas ou premiaias.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2</b>	<b>A tutela ambiental por meio da tributação.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.1</b>	<b>Tributação ambiental.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Intervenção do Estado via tributação ambiental.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Extrafiscalidade e tributação ambiental.....</b>	<b>20</b>
<b>2.3</b>	<b>O desenvolvimento sustentável como finalidade da tributação</b> <b>ambiental.....</b>	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>INCENTIVOS FISCAIS E O PRINCÍPIO DO PROTETOR RECEBEDOR</b> <b>NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....</b>	<b>25</b>
<b>3.1</b>	<b>As políticas públicas na promoção do meio ambiente.....</b>	<b>25</b>
<b>3.2</b>	<b>Incentivos fiscais para a efetivação de políticas públicas ambientais</b> <b>.....</b>	<b>27</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Incentivos fiscais: apontamentos gerais.....</b>	<b>27</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Incentivos fiscais como instrumento tributário mais adequado</b> <b>para a efetivação de políticas públicas ambientais.....</b>	<b>30</b>
<b>3.3</b>	<b>A Política Nacional de Resíduos Sólidos.....</b>	<b>31</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Considerações gerais acerca da Lei 12.305/2010.....</b>	<b>31</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos.....</b>	<b>38</b>
<b>3.3.2.1</b>	<b>Princípio do poluidor-pagador.....</b>	<b>38</b>
<b>3.3.2.2</b>	<b>Princípio da tolerabilidade ou da proporcionalidade.....</b>	<b>40</b>
<b>3.3.2.3</b>	<b>Princípio da precaução.....</b>	<b>42</b>
<b>3.3.2.4</b>	<b>Princípio da prevenção.....</b>	<b>44</b>
<b>3.3.2.5</b>	<b>Princípio da cooperação.....</b>	<b>44</b>
<b>3.3.2.6</b>	<b>Princípio do desenvolvimento sustentável.....</b>	<b>45</b>

<b>3.3.2.7</b>	<b>Princípio protetor-recebedor.....</b>	<b>46</b>
<b>3.3.2.7.1</b>	<b>O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).....</b>	<b>46</b>
<b>3.3.2.7.2</b>	<b>O Princípio do protetor-recebedor: considerações específicas.....</b>	<b>48</b>
<b>3.3.2.8</b>	<b>Outros princípios.....</b>	<b>52</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Objetivos e instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.....</b>	<b>54</b>
<b>3.3.3.1</b>	<b>Instrumentos econômicos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.....</b>	<b>57</b>
<b>3.3.3.2</b>	<b>Incentivos fiscais e a efetivação do princípio do protetor-recebedor na Política Nacional de Resíduos Sólidos.....</b>	<b>58</b>
<b>3.3.3.2.1</b>	<b>Incentivos fiscais e a Política Nacional de Resíduos Sólidos.....</b>	<b>60</b>
<b>3.3.3.2.2</b>	<b>A efetivação do princípio do protetor-recebedor pela via dos incentivos fiscais.....</b>	<b>68</b>
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>72</b>
<b>5</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>74</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O progresso econômico, ao longo da História, foi alavancado com base na ideia (e no método) de que, para crescer, seria necessário destruir. Isso se intensificou, em especial, com a Revolução Industrial inaugurada no século XVIII. No entanto, a partir do século XX percebeu-se que as consequências de uma forma de desenvolvimento ausente de preocupações ambientais representava um risco do ponto de vista não apenas ambiental, mas também social e econômico.

Em âmbito global, a Conferência de Estocolmo de 1972 é um marco na busca por uma mudança de postura, tendo o mérito de ter alertado às nações para a necessidade de discutir conjuntamente soluções para problemas ambientais, os quais passaram a ser vistos como um desafio comum. Em 1987, o chamado “Relatório Brundtland”, intitulado como “Nosso Futuro Comum”, de autoria da então primeira-ministra norueguesa Harlem Brundtland, abordou bem a ideia de “desenvolvimento sustentável” e a necessidade de o desenvolvimento econômico caminhar de mãos dadas com a preservação do meio ambiente e do uso racional de seus recursos. Tais idéias foram cristalizadas em 1992, no Rio de Janeiro, quando da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992.

No caso brasileiro, conforme destaca Benjamin<sup>1</sup>, a evolução jurídica para a proteção do meio ambiente se divide em três fases. A primeira, que vai desde o descobrimento, em 1500, até metade do século XX, é considerada a fase “desregrada”, pois ausente a preocupação com o meio ambiente como um bem jurídico. Tinha-se o meio ambiente, no máximo, como patrimônio, como um direito real, seja público ou particular. A segunda fase, que se concentra na segunda metade do século XX até meados da década de 80, é a chamada fase “fragmentária”, marcada pelo utilitarismo, havendo a preocupação com os recursos naturais, mas ainda não com o meio ambiente em si considerado, havendo a simples imposição de controles legais às atividades exploratórias. São exemplos dessa fase

---

<sup>1</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao direito ambiental brasileiro. In: *Revista de Direito Ambiental*, n. 2, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 4, n. 14, abr./jun. 1999, p. 51-52.



o nosso Código Florestal (Lei n.º 4.711/1965), o Código de Caça (Lei n.º 5.197/1967), o Código de Pesca (Decreto-Lei n.º 221/1967), dentre outras normas.

A terceira fase, iniciada na década de 1980 e que se estende até o presente é a holística, a partir de quando o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, ou seja, como sistema ecológico integrado e com autonomia valorativa. Seu marco é representado pela edição da Lei n.º 6.938/1981 (que trata da Política Nacional do Meio Ambiente), a partir de quando tem início verdadeiramente a proteção ambiental como tal no Brasil, estabelecendo-se princípios, objetivos e instrumentos fundamentais para que tal finalidade seja atingida. Refletindo isso, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, com seu art. 225 e todos os demais aspectos ambientais nela presentes, explicita a necessidade de defesa do meio ambiente, bem como da promoção do desenvolvimento sustentável.

Dentre tantos tópicos fundamentais para se alcançar o pleno desenvolvimento sustentável, cuja base está no tripé que equilibra aspectos ambientais com outros econômicos e sociais, está o dos resíduos sólidos. Tal questão também passou por uma fase desregrada e por outra normativa fragmentária, com especial destaque para inúmeras resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que trataram de variados assuntos atinentes a esse tema. No entanto, a exemplo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o parlamento brasileiro, em 2010, depois de anos de muitos debates políticos, aprovou a revolucionária Lei n.º 12.305, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, reunindo e sistematizando inúmeros dispositivos legais esparsos em instrumentos normativos diversos, de forma orgânica e coerente. Também traz para o nível de lei em sentido estrito comandos contidos anteriormente em atos infralegais que, por não terem o respaldo de uma lei com norma geral sobre resíduos sólidos, tinham sua constitucionalidade questionada por alguns analistas<sup>2</sup>. Essa norma visa, em suma, à promoção do desenvolvimento sustentável e ao combate à disposição irresponsável de resíduos no ciclo de produção e consumo de bens industriais, uma das maiores mazelas ambientais existente. Representa, ainda, importante diretriz no enfrentamento de aspectos econômicos sociais relacionados ao tema.

---

<sup>2</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Comentários à lei dos resíduos sólidos: Lei n.º 12.305 de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento)*. São Paulo: Pillares, 2011, p. 28.

Dentre os princípios positivados em tal lei, nela mencionado expressamente pela primeira vez no âmbito federal, se encontra o do protetor-recebedor, o qual representa uma grande mudança de paradigma axiológico para alcançar os objetivos determinados na norma em questão: o foco não se encontra simplesmente em onerar aquele que viola a norma ambiental, mas em valorar aquele que não apenas cumpre o que a lei lhe impõe, mas vai além, prestando serviços que beneficiam o meio ambiente.

A fim de dar efetividade a tal princípio, a Lei n.º 12.305/2010 apresenta instrumentos econômicos, dentre os quais se destacam os atinentes aos incentivos fiscais para determinadas atividades que (exemplificativamente, vale destacar) enumera. Destarte, o presente trabalho visa à compreensão do modo pelo qual os incentivos fiscais podem dar efetividade ao princípio do protetor-recebedor e, conseqüentemente, aos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Com o fito de alcançar tal finalidade, esta monografia divide-se em dois capítulos principais. O primeiro deles cuidará do nexo entre tributação ambiental e desenvolvimento sustentável. Nele, serão estudadas premissas básicas acerca da função promocional do Direito e de suas sanções positivas ou premiais. Também serão feitos apontamentos objetivos sobre a tutela ambiental por meio da tributação, ocasião em que será visto o conceito de tributo, passando pela ideia de tributação ambiental como intervenção do Estado, bem como trará observações pertinentes no que tange à relação entre extrafiscalidade e tributação ambiental com vistas à compreensão do seu fim maior: o desenvolvimento sustentável.

O capítulo seguinte, mediante o suporte dos apontamentos explanados no anterior, cuidará, primeiramente, de pontos pertinentes acerca de políticas públicas em questões ambientais. Em seguida, serão vistos aspectos específicos no que tange aos incentivos fiscais como instrumento tributário para políticas públicas ambientais. Depois, o estudo focará na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, cujos pontos de maior destaque e inovação apresentados por esta norma serão vistos mais detidamente. Serão abordados os princípios instituídos por tal norma, com especial destaque ao do protetor-recebedor, bem como os objetivos fixados. Por fim, serão estudados aspectos relevantes acerca dos instrumentos econômicos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, com especial ênfase aos

incentivos fiscais e ao modo pelo qual efetivam (ou têm potencial para efetivar) o princípio do protetor-recebedor e os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

## **2. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Para entendermos o modo como os incentivos fiscais efetivam ou têm potencial para efetivar o princípio do protetor-recebedor, estabelecido pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos com fins a promoção do desenvolvimento sustentável, cumpre tecer algumas considerações acerca da função promocional do Direito e suas sanções positivas ou premiaias. Posteriormente, será analisada a tributação como mecanismo de tutela ambiental para, então, serem observados alguns pontos pertinentes no que tange à intervenção do Estado via tributação ambiental e sua extrafiscalidade. Finalmente, será abordado como a tributação ambiental almeja o desenvolvimento sustentável.

### **2.1 Função promocional do Direito e as sanções positivas**

Nesse tópico, será visto objetivamente como o Direito, por meio da prática da sanção, é capaz de promover determinada política social. Tendo em vista os fins deste trabalho, dar-se-á ênfase às sanções positivas.

#### **2.1.1 Sanção: aspectos gerais**

A sanção é uma consequência da norma, sendo ora uma consequência boa, ora uma ruim, dependendo da norma ou do preceito que contiver uma ordem<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Incentivos fiscais no direito ambiental para uma matriz energética limpa e o caso do etanol brasileiro*. 2ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 39.

A sanção jurídica, espécie do gênero “sanção”, caracteriza-se pela sua predeterminação e organização, às quais tudo no Direito se submete. A própria existência do Poder Judiciário dá-se como parte desta predeterminação e organização<sup>4</sup>.

Conforme Reale, todo e qualquer processo de garantia daquilo que é determinado por uma regra pode ser chamado de “sanção”, cuja ideia, geralmente, se remete à da punição, ou seja, a consequência pela desobediência à regra<sup>5</sup>. Para Machado, no entanto, a palavra “sanção” visa simplesmente ao desígnio da consequência da não-prestação<sup>6</sup>.

O predomínio de uma concepção repressiva de sanção é muito frequente no Direito. Comumente, ela é vista de forma imediata em um ordenamento coativo, ou seja, no seu aspecto negativo. Todavia, a filosofia e a sociologia empregam o termo “sanção” em sentido amplo, englobando não apenas as consequências negativas do descumprimento das normas, mas também as positivas na hipótese de observância<sup>7</sup>.

Atualmente, dissemina-se uma relevante tendência de moralização social, a qual não se revela por meio de políticas e leis punitivas, mas por medidas de incentivo e de prêmio, regulando condutas sob a forma de recompensa àquelas consideradas mais racionais e de acordo com “a ordem e à moral, ao justo e ao certo”. Cuida, portanto, de ferramentas de incentivo e de esforços que visam à premiação do correto em detrimento da punição do desobediente<sup>8</sup>.

Verifica-se, assim, o desenvolvimento de técnicas cada vez mais aperfeiçoadas para alcançar-se o cumprimento das normas jurídicas, não através de sanções intimidativas (sanções negativas), mas por meio de processos que possam influir no sentido da adesão espontânea dos obrigados, como os que propiciam incentivos e vantagens (sanções positivas)<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> MACHADO, Hugo de Brito. A denominada sanção premial no âmbito do direito tributário. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 63, nov./dez. 2010, p. 231.

<sup>5</sup> REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p.72.

<sup>6</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Op. Cit.*, p. 74-75.

<sup>7</sup> FURLAN, Melissa. *Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental*. 1ª ed., Curitiba: Juruá, 2010, p. 172.

<sup>8</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Op. Cit.*, p.46.

<sup>9</sup> REALE, Miguel. *Op. cit.*, p. 76.

O estudo das sanções como forma de incentivo às contribuições positivas da sociedade, não pela punição, mas pela promoção, que auxiliam no alcance de fins sociais, ambientais, educacionais, entre outros buscados pelo Estado, tem ganhado severo destaque em diversas áreas do conhecimento<sup>10</sup>. É o caso das sanções premiais ou positivas que serão objeto de análise logo adiante.

### **2.1.2 Precedentes históricos da motivação positiva no Direito**

As motivações positivas revelam-se existentes desde a antiguidade e constam inclusive em textos sagrados. A fim de recrutar voluntários para deter o gigante filisteu Golias, Saul, o primeiro rei de Israel, prometeu uma série de recompensas à família daquele que se oferecesse para a missão e dela saísse vitorioso, como a isenção permanente de impostos<sup>11</sup>.

Também na antiguidade, Aristóteles menciona que os legisladores honram quem executa bons empreendimentos, não se preocupando apenas em punir os que agem de maneira contrária<sup>12</sup>.

Na Idade Moderna, durante o Iluminismo do séc. XVIII, o Estado passa a agir de modo promocional, por meio da valorização do emprego das sanções premiais. Ao lado das normas que outorgam direitos e deveres, despontam normas de encorajamento, as quais favorecem, estimulam e motivam de forma positiva determinadas ações<sup>13</sup>.

Benevides Filho destaca que a primeira sistematização da técnica motivacional positiva indutora de comportamentos humanos veio no século XIX, por

---

<sup>10</sup> FURLAN, Melissa. *Op. cit.*, p. 171.

<sup>11</sup> BÍBLIA, A.T. 1 Samuel. Português. *Bíblia sagrada*. Tradução de João Ferreira de Almeida. São Paulo: Mundo Cristão, 2003, p. 387.

<sup>12</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 71.

<sup>13</sup> FURLAN, Melissa. *Op. cit.*, p. 172.

meio da obra de Jeremy Bentham, *Teoria das Penas e das Recompensas*, marco do direito premial<sup>14</sup>.

Enfim, a partir da segunda metade do século XX e a consolidação do Estado democrático, reformista, intervencionista e de bem-estar, o Direito não se limitou apenas em vedar ou permitir condutas, mas também a contemplá-las, promovê-las e estimulá-las. Na esteira da obra de Bobbio (*Da Estrutura à Função*), ele rompe as fronteiras de sua função protetora e repressora e assume uma dimensão de direção social, voltando-se para a promoção de comportamentos socialmente desejados, seja pela via dos desestímulos (sanções negativas), seja pela dos estímulos (as sanções positivas)<sup>15</sup>.

Cabe referir, todavia, que durante todo o século passado, respeitáveis doutrinadores de todo o mundo debateram acerca da possibilidade, ou não, de existência de sanção que fosse positiva ou premial<sup>16</sup> (sobre a qual adiante se falará mais detidamente). Embora tal discussão permaneça, tendo em vista os objetivos do presente trabalho, inclinar-se-á no sentido da existência do prêmio como espécie de sanção.

### **2.1.3 Conceito de sanção positiva ou premial**

Conforme destaca Bobbio, ao contrário de um ordenamento repressivo, o promocional efetua três operações positivas, tornando determinada ação desejada, fácil e vantajosa<sup>17</sup>. O fim, portanto, de um ordenamento promocional é levar à realização dos comportamentos socialmente desejáveis até mesmo “aos recalitrantes”<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> BENEVIDES FILHO, Maurício. *A sanção premial no direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 56.

<sup>15</sup> FURLAN, Melissa. *Op. cit.*, p. 173.

<sup>16</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Op. cit.*, p. 49-50.

<sup>17</sup> BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*. Barueri: Manole, 2007 p. 20.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 15.

Se não há a vedação a determinado comportamento, existe liberdade por parte do agente para realizá-lo. Todavia, na hipótese de conveniência do Poder Público, a prática do ato poderá ser encorajada, como, por exemplo, por meio dos incentivos. É o caso das sanções positivas ou premiaias.

Assim, a sanção positiva ou premial consiste no estímulo para a prática de atos considerados socialmente úteis, em detrimento da repreensão aos atos vistos e determinados como socialmente nocivos<sup>19</sup>. Esses estímulos (“prêmios”) poderão ocorrer tanto na atribuição de uma vantagem quanto na privação de uma desvantagem<sup>20</sup>. Trata-se de um elemento objetivo no sentido de estimular condutas e incentivar comportamentos<sup>21</sup>, por meio da oferta de um benefício ao destinatário<sup>22</sup>

Parte da doutrina sustenta a inutilidade da consideração do prêmio como sanção. Machado defende que o uso da expressão “prêmio” para designar a consequência de uma conduta sobrenormal, ou a adesão a algo ainda melhor é inconveniente, para designar o estímulo que o Direito oferece a quem adota as condutas esperadas, mesmo as melhores do que comumente exigidas.<sup>23</sup>

Todavia, a despeito do rigor terminológico por parte dos estudiosos, o fato é que a sanção positiva é uma realidade e se encontra em condições de, no Estado (ainda) intervencionista contemporâneo, ensejar comportamentos desejáveis, premiando as condutas juridicamente corretas<sup>24</sup> (obrigação primária) no caso de seu “supercumprimento” (obrigação secundária)<sup>25</sup>.

A questão a ser preliminarmente discutida, portanto, é: como o Estado, por meio de seus instrumentos tributários, incentiva comportamentos ambientalmente desejáveis? É o que se verá adiante.

## 2.2 A tutela ambiental por meio da tributação

---

<sup>19</sup> FURLAN, Melissa. *Op. cit.*, p. 173.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 182.

<sup>21</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Op. cit.*, p. 52.

<sup>22</sup> REALE, Miguel. *Op. cit.*, p. 76.

<sup>23</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Op. cit.*, p. 231.

<sup>24</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Op. cit.*, p. 52.

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 29.



O Direito pode ser um instrumento pelo qual o Estado realizará suas políticas ambientais, pois sua normatização decorre da necessidade de o Estado regular atividades socioeconômicas, direta ou indiretamente, relacionadas à degradação ambiental<sup>26</sup>.

A adoção de novas medidas efetivas de proteção ambiental objetiva incrementar sistemas preventivos capazes de evitar a ocorrência de danos ambientais. Dentre essas novas medidas, encontram-se as econômicas, tributárias e regulamentadoras, capazes de desenvolver a estruturação de políticas de proteção ambiental<sup>27</sup>.

Deste modo, é preciso mudar de paradigma e passar a incentivar atividades não-poluíntes, subsidiando-as e financiando-as em detrimento e à custa das poluidoras<sup>28</sup>.

As atividades econômicas não-poluíntes, portanto, deverão ser incentivadas (sanção premial) 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<sup>29</sup>.

A fim de entendermos essas questões, precisamos cuidar de premissas básicas, a começar pelo conceito de tributo, passando por uma análise acerca da chamada “tributação ambiental”, bem como verificando pontos pertinentes sobre sua finalidade e utilização, pelo Estado, como instrumento de intervenção. Além disso, precisamos estudar aspectos sobre a intervenção do Estado via tributação ambiental e sua extrafiscalidade.

---

<sup>26</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 49.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> CLAUDINO, Antônio. O desenvolvimento sustentado e os pressupostos para uma sociedade eco-sustentada. *Revista de Direitos Difusos – Desenvolvimento sustentável*, ano 6, v. 1. Rio de Janeiro: Esplanada-Adcoas, 2001, p. 773.

<sup>29</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Op. cit.*, p. 51.

## 2.2.1 Tributação ambiental

Por meio da análise sistemática da nossa Constituição, o conceito de tributo nos é revelado, mas o Código Tributário Nacional, em seu art. 3º, o faz expressamente<sup>30</sup>.

Para Ataliba, o conceito legal de tributo<sup>31</sup> coincide com o doutrinário, o qual deve ser extraído do direito positivo<sup>32</sup>. Esmiuçando tal ideia, o define juridicamente como “obrigação jurídica pecuniária, *ex lege*”, que não pode ser considerado como sanção de ato ilícito, sendo pessoa pública o seu sujeito ativo, e tendo como sujeito passivo aquele posto em tal situação em virtude de lei, conforme o designado pela Constituição, de modo explícito ou implícito<sup>33</sup>.

Nos dizeres de Coêlho, “é toda prestação pecuniária em favor do Estado ou de pessoa por ele indicada, tendo por causa um fato lícito, previsto em lei, instituidor de relação jurídica”. Não se trata, ainda, de multa, pois esta decorre de um fato ilícito<sup>34</sup>

Tributo é, juridicamente, um instituto criado pela ordenação jurídica, que pode ou não ser semelhante aos conceitos extrajurídicos designados pela mesma palavra em outros setores do conhecimento<sup>35</sup>.

Visando aos fins do presente trabalho, mostra-se necessário, contudo, trazer a definição de Costa acerca de tributação ambiental, a qual cuida não apenas dos aspectos fiscais ou arrecadatários dos instrumentos tributários, mas também dos extrafiscais ou regulatórios:

---

<sup>30</sup> COLOMBO, Juliano; COLOMBO, Cristiano. *Direito tributário*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p. 16.

<sup>31</sup> BRASIL. *Código Tributário Nacional*. “Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios”. Brasília, 25 de outubro de 1966. “(...) Art. 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 plenamente vinculada”.

<sup>32</sup> ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 33.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>34</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Manual de direito tributário*. Rio de Janeiro: Forense 2003, p. 230.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 39.

A tributação ambiental pode ser singelamente conceituada como o emprego de instrumentos tributários para gerar os recursos necessários à prestação de serviços públicos de natureza ambiental (aspecto fiscal ou arrecadatário), bem como para orientar o comportamento dos contribuintes à proteção do meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório)<sup>36</sup>.

Portanto, a tributação ambiental dá-se não apenas pela via dos tributos ambientais, mas também pela adoção de instrumentos promotores de comportamentos positivos dos contribuintes, como, por exemplo, os incentivos fiscais.

### **2.2.2 Intervenção do Estado pela via da tributação**

A intervenção do Estado na economia, visando corrigir falhas de mercado<sup>37</sup>, poderá se dar por meio da implementação de política tributária ecológica, capaz de incentivar atividades econômicas não-poluidoras ou desestimular as agressoras ao meio ambiente. Essas políticas poderão comportar, por exemplo, a utilização de incentivos fiscais que visem à desoneração da produção pela via da adoção de mecanismos limpos e a instituição de tributos, cujo objetivo seria o desestímulo da poluição ou a instituição de tributo sobre atividades agressoras ao meio ambiente<sup>38</sup>.

Cabe remeter, aqui, à já trabalhada função promocional do direito, seja pela via das sanções positivas, seja pelas negativas. Nesse sentido, citando Vaquera García, Amaral aponta os incentivos positivos como facilitadores no financiamento de novas invenções pró-ambiental ou na sua manutenção, enquanto os incentivos negativos buscam provocar no agente econômico a necessidade de aquisição ou

---

<sup>36</sup> COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 313.

<sup>37</sup> Consideram-se falhas ou imperfeições de mercado as situações nas quais os mercados reais não funcionam conforme as previsões do chamado modelo ideal de mercado competitivo (cf. NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. O uso dos instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. In: *Revista da Faculdade de Direito da USP*. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 101, 2006, p. 359).

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 57.

renovação de ditas invenções, em virtude do alto custo que devem suportar se não optarem por realizar essa conduta<sup>39</sup>.

### 2.2.3 Extrafiscalidade e tributação ambiental

Inúmeras vezes a compostura da legislação de um tributo traz inequívocas providências que visam ao prestígio de certas situações tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários, dá-se o nome de extrafiscalidade<sup>40</sup>. Do mesmo modo, e em consonância com o objeto do presente estudo, os tributos podem ser manejados segundo uma função extrafiscal com o fito de promover o meio ambiente.

Aliás, a extrafiscalidade prevalece na tributação ambiental, pois estimula o comportamento individual que se direciona a uma postura ambientalmente correta<sup>41</sup>. Desse modo, num primeiro momento, a atuação estatal seria voltada ao direcionamento dos comportamentos dos contribuintes a perseguirem novas e adequadas tecnologias que previnem, neutralizam ou minimizam o impacto negativo de suas atividades econômicas ao meio ambiente<sup>42</sup>.

Quanto à constitucionalidade de tal extrafiscalidade, cabe referir que a CRFB/88, embora não disponha expressamente sobre sua possibilidade, a permite, mediante uma interpretação sistemática que demonstra que sua prática é papel fundamental na realização dos objetivos constitucionais brasileiros, como, por óbvio, a proteção ao meio ambiente<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> GARCÍA, Antonio Vaquera. *Fiscalidad y medio ambiente*. Valladolid: Lex Nova, 1999, p. 60 *apud* AMARAL, Paulo Henrique do. *Op. cit.*, p. 57.

<sup>40</sup> CARVALHO, Paulo de Barros de. *Curso de direito tributário*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 253.

<sup>41</sup> COSTA, Regina Helena. *Op. cit.*, p. 323.

<sup>42</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Op. cit.*, p. 64-65.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 65.

A extrafiscalidade em matéria ambiental visa ao estímulo de comportamento não-poluidor e ao desestímulo às práticas poluidoras<sup>44</sup>. Assim, os tributos extrafiscais servem como instrumentos de política social e econômica, com o fito de levar a cabo diferentes fins constitucionais, como a proteção do meio ambiente<sup>45</sup>.

Especificamente no que tange ao estímulo das práticas de proteção ao meio ambiente, destacam-se os incentivos fiscais (que serão abordados mais detidamente no presente trabalho em momento posterior), por meio dos quais a pessoa política tributante estimula os contribuintes a fazer algo que a ordem jurídica considera conveniente, interessante ou oportuno. Tal objetivo é alcançado por intermédio da diminuição ou, inclusive, da supressão da carga tributária<sup>46</sup>.

A extrafiscalidade, destarte, se caracterizará pela utilização de fórmulas jurídico-tributárias que visem ao alcance da proteção ambiental que irá se sobrepor sobre a finalidade simplesmente arrecadatória para abastecimento dos cofres públicos. Por conseguinte, o legislador, ao elaborar suas pretensões ambientais, pela via dos tributos, deverá se ater, de modo completo, aos limites da competência tributária. Logo, a proteção ambiental não tem poder para instituir regime tributário excepcional, porquanto os instrumentos jurídicos utilizados serão inalteravelmente os mesmos, modificando-os apenas no andamento do seu exercício para a proteção ambiental<sup>47</sup>.

Apontados os fundamentos levantados no presente capítulo, cabe estudar, no seguinte, aspectos específicos acerca de políticas públicas, em especial as ambientais, bem como aqueles concernentes aos incentivos fiscais e sua capacidade de promover o desenvolvimento sustentável atuando como um instrumento de efetivação do princípio do protetor-recebedor e dos objetivos da Lei n.º 12.305/2010, que o menciona expressamente.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>46</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 703.

<sup>47</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Op. cit.*, p. 70.

## 2.2.4 O desenvolvimento sustentável como finalidade da tributação ambiental

Embora cristalizado somente na preparação da Convenção do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>48</sup>, o conceito de desenvolvimento sustentável foi trabalhado pela ONU mediante a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (PNUMA), que resultou no chamado “Relatório Brundtland”, intitulado como “Nosso Futuro Comum”, de autoria da então primeira-ministra norueguesa Harlem Brundtland, em 1987<sup>49</sup>. No entanto, foi concebido formalmente no dealbar da Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente em Estocolmo, na Suécia, no ano de 1972, quando surgiu em razão da degradação ambiental gerada pelos países industrializados e ricos nos seus processos de crescimento econômico em consequência da progressiva escassez de recursos ambientais<sup>50</sup>.

Segundo Amaral, e na esteira do disposto no Princípio 3 da Declaração do Rio, de 1992<sup>51</sup>, “o desenvolvimento sustentável é aquele que assegura as necessidades da presente geração sem comprometer a capacidade das gerações futuras de resolver suas próprias necessidades”.

Cabe sublinhar que, quando se fala em “assegurar”, está-se referindo à promoção da sadia qualidade de vida, entendendo-se essa, na concepção ocidental, capitalista e consumista na qual nos encontramos, não só no aspecto da saúde, mas também no de bem-estar econômico. Trata-se de um desenvolvimento durável, contínuo, ininterrupto entre uma geração e outra<sup>52</sup>.

O desenvolvimento sustentável, assim, visa à garantia da manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, assegurando, ao mesmo tempo, uma relação entre o meio ambiente e o ser

---

<sup>48</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. 1ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 33.

<sup>49</sup> D’ISEP, Clarissa Ferreira de Macedo. *Direito ambiental econômico e a ISSO 14000*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 49.

<sup>50</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Op. cit.*, p. 32.

<sup>51</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 3-14 de junho de 1992. “(...) Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.”.

<sup>52</sup> D’ISEP, Clarissa Ferreira de Macedo. *Op. cit.*, p. 48 e 50.

humano<sup>53</sup>. Ele consiste no progresso da atividade econômica compatível com a utilização racional dos recursos ambientais<sup>54</sup>, traduzindo-se de maneira que se entenda que, além da produção ser sustentável, também o consumo deve sê-lo, afinal, sem uma alteração nos padrões de consumo, a preservação dos recursos naturais será difícil, quando não impossível<sup>55</sup>.

Nossa atual Constituição adotou o desenvolvimento sustentável como um de seus fins, quando fala em defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*), e, ao mesmo tempo, como base para um dos seus princípios da ordem econômica (art. 170, VI)<sup>56</sup>.

Dessa forma, em que medida o desenvolvimento sustentável, em seu sentido amplo, pode ser visto como finalidade da tributação ambiental e as políticas públicas por meio das quais é aplicada?

O Estado é protagonista para a promoção do desenvolvimento sustentável, atribuindo-lhe os deveres de orientar, normatizar, fiscalizar e punir os agentes econômicos cujas atividades sejam realizadas em desconformidade com as normas ambientais, gerando efeitos externos de mercado negativos, superiores aos seus próprios benefícios diretos<sup>57</sup>. O Estado, por meio da adoção de instrumentos econômicos e fiscais que promovam a incorporação de tecnologias neutralizantes, mitigadoras e preventivas de danos ao meio ambiente, visa a atingir a finalidade do desenvolvimento sustentável<sup>58</sup>.

Portanto, o desenvolvimento sustentável revela-se como fim da tributação ambiental, porquanto este buscará, por meio de políticas sancionatórias negativas

---

<sup>53</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 155.

<sup>54</sup> DOMINGUES, José Marques. *Direito tributário e meio ambiente*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 20.

<sup>55</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira et al. *Direito Ambiental*. 6ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011, p. 63.

<sup>56</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Brasília, 05 de outubro de 1988. "(...) Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na 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".

<sup>57</sup> SILVA, Anderson Furlan de Freire de. FRACALOSI, William. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010, p. 99.

<sup>58</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Op. cit.*, p. 38.

ou positivas de comportamentos adequados à proteção ambiental (como no caso dos incentivos fiscais), atingir aquele.

Tendo em vista os fins do presente trabalho, é oportuno referir que o desenvolvimento sustentável encontra-se elevado à categoria de princípio na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010)<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> BRASIL. *Lei n.º 12.305*. “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”. Brasília, 02 de agosto de 2010. “(...) Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: (...) IV - o desenvolvimento sustentável”.



### **3. INCENTIVOS FISCAIS E O PRINCÍPIO DO PROTETOR-RECEBEDOR NA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Vistas as premissas acerca do nexo entre tributação e proteção do meio ambiente, cabe analisar, agora, como os incentivos fiscais contribuem para a efetivação do princípio do protetor-recebedor, nos termos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei n.º 12.305/2010.

Para tal, será preciso discorrer brevemente sobre políticas públicas em questões ambientais. Em seguida, serão vistos aspectos específicos acerca dos incentivos fiscais como instrumento tributário para políticas ambientais, relacionando-o, por fim, à Política Nacional de Resíduos Sólidos e à efetivação do princípio do protetor-recebedor.

#### **3.1 As políticas públicas na promoção do meio ambiente**

A partir do fim do século XX e início do XXI, em face da escassez de recursos naturais, dos graves desastres ambientais e da constatação da degradação social permanente que resultou na situação de alerta que permeia o nosso tempo, tornam-se relevantes as políticas ambientais<sup>60</sup>.

A ideia de política pública é uma criação do Estado de bem-estar social, e expressa uma forma de intervenção estatal sobre a atividade privada. Não se limita a isso, no entanto, pois ganha um novo sentido, de diretriz geral, tanto para a ação de indivíduos e organizações, como o próprio Estado<sup>61</sup>.

Representando ações governamentais, as políticas públicas buscam objetivos gerais e específicos, razão pela qual são consideradas sistematizadoras de ações

---

<sup>60</sup> PRESTES, Vanêsa Buzelato. Tributação e políticas públicas ambientais no sistema constitucional brasileiro. In: *Revista Jurídica Tributária*. São Paulo: Notadez, ano 1, n. 2, jul./set. 2008, p. 155.

<sup>61</sup> BORBOREMA NETO, Ruy Telles de. Políticas ambientais: uma reflexão teórico-conceitual para o seu regime jurídico no Brasil. In: *Revista de Direito da ADVOCEF*. Londrina: ADVOCEF, v. 1, n. 3, 2006/2007, p. 151.

estatais com objetivos setoriais e gerais, articulando sociedade, Estado e mercado. Elas partem de um cenário de condições favoráveis e desfavoráveis e estruturam um plano<sup>62</sup> de ação, visando a concentrar a ação do Estado na sua solução<sup>63</sup>.

As políticas públicas podem ser vistas como um “quadro normativo de ação”, o qual é formado por elementos do poder público e de conhecimento e capacitação, e que tendem a constituir uma ordem local, contribuindo especialmente como um “catalisador” de mecanismos que impulsionem o Estado na implementação do direito<sup>64</sup>.

Destarte, considerando tais apontamentos básicos, as políticas públicas ambientais podem ser entendidas como o conjunto de atividades por meio das quais o Estado pode atingir determinados fins atinentes ao meio ambiente, efetivando as normas ambientais<sup>65</sup>.

No Brasil, existe uma grande variedade de leis que positivam diversas políticas nacionais ambientais, dentre as quais se destacam, por exemplo: a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/81); a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433/1997); a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n.º 9.795/1999); o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001); a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei n.º 11.445/2007); a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto n.º 6.040/2007); a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n.º 12.187/2009); e, evidentemente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010).

Cabe referir, ainda, a opinião de Milaré, para quem há uma política nacional de biodiversidade, a qual é tutelada de maneira esparsa através da proteção, por exemplo, da flora (Lei 4.771/1964); da fauna (Lei n.º 5.197/1967); dos cetáceos (Lei n.º 7.643/1987); das Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei n.º

---

<sup>62</sup> Cumpre tecer, brevemente, a diferença entre plano e política pública. A política consiste num programa de ação governamental que frequentemente, mas não necessariamente, se exprime no instrumento jurídico do plano que, por sua vez, reveste-se muitas vezes da forma de lei. A política é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação de agentes públicos e privados (cf. BORBOREMA NETO, Ruy Telles de. *Op. cit.*, p. 153-154).

<sup>63</sup> DIAS, Jean Carlos. Políticas públicas e questão ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n. 31, jul./set. 2003, p. 121.

<sup>64</sup> BORBOREMA NETO, Ruy Telles de. *Op. cit.*, p. 152.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 155.

9.985/2000); de ecossistemas específicos, como a Mata Atlântica (Lei n.º 11.428/2006)<sup>66</sup>.

Em relação às políticas públicas ambientais relacionadas às atividades econômicas, sua abordagem pode ser dada, conforme já depreendido no presente trabalho, por meio de instrumentos tributários<sup>67</sup>.

O estímulo a práticas ambientais adequadas se revela como uma forma muito eficaz para o cumprimento das metas de melhoria da qualidade ambiental buscadas por tais políticas<sup>68</sup>, bem como para a promoção do desenvolvimento sustentável, porquanto proporciona ao Estado recursos para agir, bem como estimula condutas não poluidoras e ambientalmente corretas. Dentre os instrumentos tributários utilizados para a efetivação de políticas públicas ambientais, destacam-se, em especial, os incentivos fiscais<sup>69</sup>.

### **3.2 Incentivos fiscais para a efetivação de políticas públicas ambientais**

Cumpra-se dissertar, primeiramente, sobre alguns aspectos gerais acerca dos incentivos fiscais, com o fito de se compreender plenamente sua importância para a efetivação de políticas públicas ambientais.

#### **3.2.1 Incentivos fiscais: apontamentos gerais**

No exercício constitucional de competências programáticas, como é aquela que determina a responsabilidade do Estado pelo desenvolvimento nacional, o legislativo, não podendo renunciar a tal imperativo, poderá usar de todos os meios

---

<sup>66</sup> MILARÉ, Édis. *Op. cit.*, p. 579.

<sup>67</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Op. cit.*, p. 99.

<sup>68</sup> PRESTES, Vanêscia Buzelato. *Op. cit.*, p. 176.

<sup>69</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Op. cit.*, p. 103.

disponíveis, no domínio das suas competências materiais, para atingir o objetivo firmado na Constituição, como no caso da busca por adimplir as mais diversas políticas públicas<sup>70</sup>.

Esta busca, conduzida pelo Poder Público, poderá se dar, conforme já visto, por meio da extrafiscalidade ambiental, mediante carga tributária elevada ou incentivos fiscais, os quais são tratamentos diferenciados para estimular condutas e nortear diretrizes políticas e econômicas. Os incentivos fiscais representam supressão ou redução da carga tributária<sup>71</sup>.

O termo “incentivos<sup>72</sup> fiscais” deriva da ciência das finanças, mas é aplicado à economia quando, por meio deles, recursos são obtidos e alocados em certo setor de atividade ou indústria, ou região, por desenvolver ou em desenvolvimento<sup>73</sup>.

Há legitimidade em todo incentivo fiscal concedido sob amparo constitucional, se visa à redução de desigualdades e à promoção do bem comum, como o desenvolvimento nacional ou regional. O mesmo vale àquele que se invista na condição de meio para o atingimento de finalidades públicas ou privadas, mas coletivamente relevantes, sustentado em desígnio constitucional que se preste à promoção da quebra de desigualdades ou fortaleça os direitos individuais ou sociais<sup>74</sup>.

Com o objetivo de atingir certos objetivos, cujo alcance poderia ser tanto ou mais dispendioso, em vista de planejamentos públicos previamente motivados, o papel promocional dos incentivos fiscais consiste no servir como medida para impulsionar ações ou corretivos de distorções do sistema econômico<sup>75</sup>.

Cabe frisar que incentivo fiscal não pode ser considerado “vantagem” ou “favor”, porquanto sempre há um motivo constitucional que o justifique, bem como

---

<sup>70</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. Incentivos fiscais na constituição e o “crédito-prêmio de IPI”. In: *Revista Fórum de Direito Tributário*. Belo Horizonte: Fórum, ano 1, n. 1, jan./fev. 2003, p. 25.

<sup>71</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Op. cit.*, p. 121 e 133.

<sup>72</sup> O vocábulo “incentivo” possui um significado de base relacionado à atitude de estimular, incitar (cf. LUNARDELLI, Pedro Guilherme Accorsi. O ICMS e os incentivos fiscais. In: *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo: Oliveira Rocha, n. 14, nov. 1996, p. 55).

<sup>73</sup> FARIA, Walter. Incentivos fiscais no planejamento. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, v. 32, 1971, p. 247.

<sup>74</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>75</sup> *Ibid.*

não está relacionado à capacidade contributiva<sup>76</sup> daquele que suporta a obrigação ou dela se beneficia, sendo mero instrumento, meio para que outras competências alcancem seus resultados, alheios aos meramente tributários<sup>77</sup>.

Segundo Tôrres<sup>78</sup>, embora não seja possível afirmar que toda espécie de ajuda ou simplificação estatal seja considerada incentivo fiscal, estes podem ser divididos nas seguintes modalidades: (i) aqueles sob a forma de isenção<sup>79</sup> total ou parcial (crédito presumido, redução de alíquota etc), chamados de “incentivos tributários”, que podem vir de modo autônomo ou em concomitância com as espécies dos ditos (ii) “incentivos financeiros”, os quais, por exclusão, são aplicáveis a todas os outros casos em que não persistam vinculações à regra-matriz de incidência de um dado tributo, agregando-se nova relação jurídica àquela de natureza estritamente “tributária” ou mesmo independente desta.

O termo “incentivo fiscal”, no âmbito ambiental, designa o estímulo concedido aos contribuintes por realizarem condutas voltadas à proteção ambiental ou por induzi-los a não praticarem condutas poluidoras. Tal estímulo dá-se por meio da diminuição, retirada ou aumento da carga tributária do sujeito passivo pela pessoa política competente, com o fito de atender ao seu objetivo. Os incentivos fiscais são tratados, muitas vezes, como sinônimos de benefícios fiscais, subsídios, estímulos fiscais, entre outros<sup>80</sup>.

Os incentivos fiscais, deste modo, assumem papel preponderante para a realização da tributação extrafiscal, direcionando as condutas dos contribuintes para atingirem os objetivos e princípios assinalados na CRFB/1988. Estimulam, portanto, condutas não agressoras do meio ambiente, possibilitando aos agentes econômicos

---

<sup>76</sup> Busca-se, por este princípio, a justa incidência de tributos, levando-se em consideração a capacidade econômica do contribuinte. O princípio revela a realização da justiça tributária, almejando a contribuição dos cidadãos na medida de sua riqueza, com o intuito de fomentar a atividade estatal (cf. COLOMBO, Juliano; COLOMBO, Cristiano. *Op. cit.*, p. 51).

<sup>77</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>79</sup> A isenção é uma das formas pelas quais se manifestam os incentivos fiscais. Conforme Ataliba, há isenção quando o pagamento de determinado tributo é dispensado pela lei, seja em razão das pessoas, seja em função da qualidade destas, ou do objeto da tributação. Persiste a incidência, ou seja, ocorre o fato impositivo, mas a lei, por razões extrafiscais, dispensa o obrigado do cumprimento da obrigação (cf. ATALIBA, Geraldo. *Apontamentos de ciência das finanças, direito financeiro e tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969, p. 266).

<sup>80</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Op. cit.*, p. 193.

atenderem às normas de proteção ambiental, sem sufocar o desenvolvimento de suas atividades econômicas<sup>81</sup>.

### **3.2.2 Incentivos fiscais como o instrumento tributário mais adequado para a efetivação de políticas públicas ambientais**

A adoção de medidas interventivas como instrumento para a promoção de políticas públicas visa à implementação de condutas ambientalmente desejáveis<sup>82</sup>. Dessa forma, ganha força, no Brasil, a tese da tributação ambiental, especialmente em relação aos incentivos fiscais (tributação negativa), cuja conotação é de sanção positiva ou premial<sup>83</sup>.

Medidas de incentivos econômico-financeiros, visando à prevenção, em consonância com medidas de desestímulo à degradação e poluição ambientais, tornam efetiva e exitosa a proteção do meio ambiente<sup>84</sup>. Aquelas, no entanto, podem ser consideradas mais produtoras do que estas para fins preventivos ou mesmo corretivos, quando, mediante condições de observância e cumprimento da legislação ambiental, vinculam direitos a subvenções ou isenções<sup>85</sup>. Ademais, os estímulos e incentivos tributários e econômicos em geral, pois anteriores ou concomitantes à degradação ambiental, podem tanto evitar custos de reparação quanto tornar mais céleres eventuais remediações necessárias<sup>86</sup>.

É de se considerar, ainda, que a criação de novos tributos, cuja hipótese de incidência seja um ato potencialmente danoso ao meio ambiente, acaba por agravar o peso dos encargos exercido sobre os contribuintes, sem dirigir suas condutas

---

<sup>81</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Op. cit.*, p. 194.

<sup>82</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Op. cit.*, p. 103.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>84</sup> YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. A efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários. Ênfase na prevenção. A utilização econômica dos bens ambientais e suas implicações. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 533.

<sup>85</sup> TÔRRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – os limites dos chamados “tributos ambientais”. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 110.

<sup>86</sup> YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Op. cit.*, p. 561.

objetivamente para a prevenção<sup>87</sup>, havendo sempre o risco da “monetização do direito ambiental”, porquanto, utilizado o instrumento tributário com efeito indutor, o contribuinte deixa de ser visto como alguém que gera danos, mas como aquele que “paga a conta” da agressão ao ambiente<sup>88</sup>.

Portanto, diante do fato de que a carga tributária, no contexto brasileiro, já é excessivamente elevada para permitir a criação de novos tributos (tributação positiva), e com fulcro na priorização da prevenção em detrimento da repressão (não de forma absoluta, vale frisar), a adoção de incentivos fiscais (tributação negativa), com sua conseqüente redução de encargos sobre o contribuinte, revela-se como o método mais adequado para atingir o fim da efetivação de políticas públicas ambientais<sup>89</sup> e, conseqüentemente, de seus respectivos princípios norteadores.

### **3.3 A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010)**

Enfim adentramos no último tópico do trabalho ora desenvolvido, o qual cuidará de questões específicas e pertinentes acerca da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Nele serão vistos aspectos gerais da lei que a positiva, bem como seus princípios e objetivos relevantes para a presente pesquisa, da mesma forma que seus instrumentos econômicos. Tudo para, ao final, se compreender como os incentivos fiscais podem efetivar o princípio do protetor-recebedor com o fito de atingir-se a finalidade de tal política pública.

#### **3.3.1 Considerações gerais acerca da Lei 12.305/2010**

---

<sup>87</sup> FAZOLLI, Sílvio Alexandre. Princípios ambientais tributários e extrafiscalidade. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 9, n. 34, abr./jun. 2004, p. 78.

<sup>88</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras em matéria ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 239.

<sup>89</sup> TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Op. cit.*, p. 154.

A Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010, regulamentada pelo Decreto n.º 7.404, de 23 de dezembro de 2010, perfila-se ao lado das normas ambientais mais relevantes em nosso país, preenchendo importante lacuna no conjunto de leis nacionais dedicadas à proteção do meio ambiente. Ela estabelece diretrizes mínimas para que seja equacionado um dos mais graves problemas ambientais do Brasil<sup>90</sup>, e tem como característica mais importante a correção de falhas de gerenciamento de resíduos sólidos, a qual poderá ocorrer por meio da possibilidade de intervenção do Estado na economia, limitando, condicionando e incentivando uma obrigação de fazer e não fazer para o setor privado<sup>91</sup>.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, estabelecida com base na Resolução n.º 44/228, de 1989, da ONU, e que originou o importante documento conhecido como “Agenda 21”, já expressava o seguinte, em seu art. 21.1:

“(…) o manejo ambientalmente saudável dos resíduos se encontrava entre as questões mais importantes para a manutenção da qualidade do meio ambiente na Terra e, principalmente, para alcançar o desenvolvimento sustentável e ambientalmente saudável em todos os países”<sup>92</sup>.

As diretrizes estabelecidas pela Agenda 21 foram assimiladas pela lei em comento, segundo as quais o manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos deve compreender não apenas o depósito ou aproveitamento, por métodos seguros, dos resíduos gerados, mas, principalmente, a adoção de medidas capazes de mudar os padrões de produção e consumo, o que requer o envolvimento de toda a sociedade<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 21.

<sup>91</sup> WINDHAM-BELLORD, Karen Alvarenga; SOUZA, Pedro Brandão e. O caminho de volta: responsabilidade compartilhada e logística reversa. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 16, n. 63, jul./set. 2011, p. 182.

<sup>92</sup> CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21*. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 1995, p. 344.

<sup>93</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 28.



No que tange às origens da norma, é oportuno destacar que, anteriormente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) já aprovava diversas resoluções sobre tipos específicos de resíduos sólidos. Quanto ao projeto de lei que deu origem à Política Nacional de Resíduos Sólidos, sua proposta aprovada acabou sendo bem diferente da original, embora se deva destacar que o engajamento para tal consistiu em importante mudança de postura, porquanto, até então, a questão de resíduos, de modo geral, salvo pelas resoluções do CONAMA, era tratada pelo governo federal como se fosse, sobretudo, municipal. As poucas ações nacionais voltadas à gestão de resíduos sólidos urbanos centravam-se no apoio aos municípios<sup>94</sup>.

Quanto aos aspectos constitucionais que tornam a União competente para a edição desta lei, cumpre referir, conforme destacado por Mukai<sup>95</sup>, que esta tem assento na competência concorrente prevista no art. 24 da CRFB, mais precisamente em seu inciso VI<sup>96</sup>. Os parágrafos 3º e 4º do mesmo artigo<sup>97</sup> complementam-no nesse sentido, enquanto a competência dos Municípios, no tópico, resta disposta no art. 30, inciso II, da Carta Magna<sup>98</sup>. Ademais, ainda há o art. 23, o qual dispõe sobre a competência comum administrativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a ser exercida dentro dos âmbitos e espaços territoriais que lhes sejam pertinentes, com especial destaque ao inciso IX<sup>99</sup>.

Conforme seu art. 1º, a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos dispõe sobre seus princípios e instrumentos, cuidando também das diretrizes atinentes à

---

<sup>94</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 34-35.

<sup>95</sup> MUKAI, Toshio. Política nacional de resíduos sólidos (visão geral e anotações à lei n.º 12.305, de 02.08.2010). In: *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 52, jul./ago. 2010, p. 41.

<sup>96</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Brasília, 05 de outubro de 1988. “(...) Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”.

<sup>97</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Brasília, 05 de outubro de 1988. “(...) Art. 24 (...) § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

<sup>98</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Brasília, 05 de outubro de 1988. “(...) Art. 30. Compete aos Municípios (...) II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

<sup>99</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Brasília, 05 de outubro de 1988. “(...) Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

gestão integrada e gerenciamento de resíduos sólidos, às responsabilidades do poder público e dos geradores de resíduos e aos instrumentos econômicos aplicáveis. Sujeitam-se à observância de tal norma 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, não considerados os rejeitos radioativos.

Destarte, para a aplicabilidade desta lei são necessárias duas condições: (i) geração de resíduos sólidos; e (ii) alternativa ou cumulativamente, que haja o desenvolvimento de ações relacionadas à gestão integrada ou ao gerenciamento de resíduos<sup>100</sup>.

Definições importantes são feitas pela lei<sup>101</sup>, que reúne conjunto de princípios, objetivos e instrumentos, além de diretrizes, metas e ações adotadas pela União,

---

<sup>100</sup> MUKAI, Toshio. *Op. cit.*, p. 42.

<sup>101</sup> BRASIL. *Lei n.º 12.305*. “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”. Brasília, 02 de agosto de 2010. “(...) 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

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. 4º). Ademais, tal norma ressalta a necessária integração e articulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos com as Políticas Nacionais de Meio Ambiente, de Educação Ambiental e de Saneamento Básico (art. 5º).

Previstos nos artigos 6º, 7º e 8º da norma, respectivamente, os princípios e objetivos, assim como os instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, merecerão especial atenção logo adiante.

A Lei n.º 12.305/2010 amplia o conceito de geradores de resíduos e a responsabilidade pela sua gestão desde a geração até a sua disposição final, passando pela coleta, reuso, reciclagem e tratamento, bem como proíbe a destinação ou disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos em condições consideradas tecnicamente inadequadas. Também veda a importação de rejeitos e resíduos sólidos perigosos, 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<sup>102</sup>.

---

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".

<sup>102</sup> WINDHAM-BELLORD, Karen Alvarenga; SOUZA, Pedro Brandão e. *Op. cit.*, p. 188.

É de se destacar, também, que a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até agosto de 2014 para o setor privado. Destarte, até 2014, apenas rejeitos deverão ser enviados a aterros sanitários, devendo haver a reutilização e reciclagem de todo o restante dos resíduos potencialmente aproveitáveis. Os Estados e Municípios deverão, do mesmo modo, dentro do prazo de dois anos da publicação da lei, elaborar os respectivos planos de gestão de resíduos sólidos, os quais serão condições para que tais entes tenham acessos a recursos da União destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos<sup>103</sup>. Trata-se de uma contagem regressiva para o fim dos lixões, e os entes federativos já vêm trabalhando para cumpri-lo, como no caso do Programa “Lixão Zero”, do Rio de Janeiro, que visa a esse fim<sup>104</sup>.

A disposição legal que prevê o plano de gerenciamento de resíduos sólidos como parte integrante do processo de licenciamento ambiental do empreendimento ou atividade pelo órgão de competência do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) também merece ser ressaltada, assim como a criação do Sistema Nacional de Informação sobre a Gestão de Resíduos Sólidos pela regulamentação da lei<sup>105</sup>.

A lei também impõe a necessidade de realização de investimentos para o aumento de empreendimentos licenciados que realizem a reciclagem e disposição final adequada dos resíduos sólidos, especialmente dos industriais, sendo muito importante a realização de melhorias na disponibilidade de financiamento para aquisição de equipamentos e na construção de sistemas de tratamento de resíduos. A disponibilização de tratamento de áreas órfãs contaminadas também impactará positivamente na recuperação de áreas degradadas, da mesma forma que o estabelecimento de metas e objetivos nos planos nacional, estaduais e municipais e seu acompanhamento rígido e transparente<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> WINDHAM-BELLORD, Karen Alvarenga; SOUZA, Pedro Brandão e. *Op. cit.*, p. 189

<sup>104</sup> RIO DE JANEIRO. Programa Lixão Zero vai beneficiar mais de 10 milhões de pessoas. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 19/03/2012. Disponível em: <<http://www.ioerj.com.br/portal/modules/news/article.php?storyid=913>>. Acesso em: 13/04/2012.

<sup>105</sup> WINDHAM-BELLORD, Karen Alvarenga; SOUZA, Pedro Brandão e. *Op. cit.*, p. 189.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 189-190.

Cabe referir, ainda, importante novidade trazida pela norma: a logística reversa. Esta consiste em um instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. Assim, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos previstos no art. 33 da lei<sup>107</sup> (cujo rol, vale destacar, não é exaustivo<sup>108</sup>, conforme se depreende da leitura do art. 17 do Decreto n.º 7.404/2010<sup>109</sup>), cabe a responsabilidade de recolhê-los e destiná-los adequadamente após o uso pelo consumidor, independentemente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos<sup>110</sup>.

Trata-se a logística reversa, assim, de uma das alternativas trazidas pela lei para viabilizar outra importante novidade que apresenta: a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto<sup>111</sup>, elevada, inclusive, ao status de

---

<sup>107</sup> BRASIL. *Lei n.º 12.305*. “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”. Brasília, 02 de agosto de 2010. “(...) 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”.

<sup>108</sup> WINDHAM-BELLORD, Karen Alvarenga; SOUZA, Pedro Brandão e. *Op. cit.*, p. 191.

<sup>109</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.404/2010*. “Regulamenta a Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências”. Brasília, 23 de dezembro de 2010. “(...) Art. 17. Os sistemas de logística reversa serão estendidos, por meio da utilização dos instrumentos previstos no art. 15, 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. Parágrafo único. A definição dos produtos e embalagens a que se refere o caput deverá considerar a viabilidade técnica e econômica da logística reversa, a ser aferida pelo Comitê Orientador”.

<sup>110</sup> BARBOSA, Kesley; CARVALHO, Amanda de Pina Ribeiro. A política nacional de resíduos sólidos (lei federal n.º 12.305/10) e os sistemas de gestão. In: *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 53, set./out. 2010, p. 100.

<sup>111</sup> BRASIL. *Lei n.º 12.305*. “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”. Brasília, 02 de agosto de 2010. “(...) Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...) 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

princípio, conforme será abordado em seguida, para o qual também se aplica o princípio da cooperação entre agentes políticos, econômicos e sociais para desenvolverem processos de gestão ambiental com estratégias sustentáveis que incorporem elementos de gestão empresarial e de mercado, incentivando a redução e o (re)aproveitamento de resíduos sólidos<sup>112</sup>.

Por fim, não se pode deixar de fazer alusão à importância dada à inclusão social dos catadores de material reciclável e da profissionalização de sua prática, o que é explicitado nos objetivos desta lei, conforme se verá logo adiante no presente trabalho.

### **3.3.2 Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos**

A Lei n.º 12.305/2010 é regida por uma série de princípios, dentre os quais são considerados basilares os da prevenção, precaução e cooperação, além dos do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável, da proporcionalidade e, claro, do protetor-recebedor<sup>113</sup>, os quais merecerão apontamentos de maior destaque, especialmente o último. Todavia, também será imperioso tecer algumas observações no que tange aos demais, previstos nos incisos II, V, VII, VIII, IX, X e XI do art. 6º da norma em comento.

#### **3.3.2.1 Princípio do poluidor-pagador**

---

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

<sup>112</sup> WINDHAM-BELLORD, Karen Alvarenga; SOUZA, Pedro Brandão e. *Op. cit.*, p. 190.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 186.

Etimologicamente, poluir – do latim *polluere* – “é o mesmo que estragar, sujar, corromper, profanar, macular, contaminar”<sup>114</sup>.

Meirelles dizia que poluição é toda alteração das propriedades naturais do meio ambiente que seja causada por agente de qualquer espécie, sendo, ainda, prejudicial à saúde, à segurança ou ao bem-estar da população sujeita aos seus efeitos<sup>115</sup>.

José Afonso da Silva considera poluição “qualquer modificação das características do meio ambiente, de modo a torná-lo impróprio às formas de vida que ele normalmente abriga”<sup>116</sup>.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente define poluição como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que, direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões estabelecidos (art. 3º, inciso III, da Lei 6.938/1981)<sup>117</sup>.

O poluidor, ou seja, o causador da poluição, não pode se limitar ao autor direto do dano, mas a todos que, mesmo de forma indireta, tenham contribuído para a prática do dano, inclusive o Poder Público<sup>118</sup>. Portanto, não é apenas pessoa física, mas também jurídica, sendo aplicáveis contra esta os instrumentos de caráter administrativo e civil, bem como penal<sup>119</sup>.

---

<sup>114</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *Poluição sonora*. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id12.htm>. Acesso em 05/03/2012.

<sup>115</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 188.

<sup>116</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 12.

<sup>117</sup> BRASIL. *Lei n.º 6.938*. “Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”. Brasília, 31 de agosto de 1981. “(...) Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...) III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”;

<sup>118</sup> BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito ambiental*. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 72.

<sup>119</sup> BENJAMIN, Antônio Hermann. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental*, n. 9, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, n. 9, jan./mar. 1998, p. 75.

Cristalizado como princípio na Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>120</sup>, pelo princípio do poluidor-pagador, portanto, o poluidor deverá arcar com o prejuízo causado ao meio ambiente da forma mais ampla possível. Impera, em nosso sistema, a responsabilidade civil objetiva, ou seja, basta a comprovação do dano ao meio ambiente, a autoria e o nexo de causalidade, independentemente da existência da culpa<sup>121</sup>.

Sua imperatividade constitucional se dá pelo art. 225, §§ 2º e 3º da CRFB/88<sup>122</sup>.

Como consequência do princípio do poluidor-pagador, verifica-se teleologicamente a existência de outro ou, talvez, de forma alternativa de se enxergar o princípio do poluidor-pagador: o usuário-pagador (segundo o qual aquele que utiliza um recurso da natureza deve pagar por essa utilização, tratando-se de uma contraprestação econômica pelo uso de um recurso ambiental, rompendo com a ideia de que os bens ambientais podem ser indiscriminadamente utilizados<sup>123</sup>). A rigor, o usuário-pagador complementa o poluidor-pagador<sup>124</sup>, mas dele se diferencia, na medida em que, enquanto o poluidor-pagador protege a qualidade do ambiente e seus componentes, o princípio do usuário-pagador protege o aspecto quantitativo dos bens ambientais, mediante a conscientização quanto ao uso racional destes<sup>125</sup>.

### 3.3.2.2 Princípio da tolerabilidade ou proporcionalidade

---

<sup>120</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 3-14 de junho de 1992. "(...) Princípio 16: Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta os interesses públicos, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais."

<sup>121</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 145.

<sup>122</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Brasília, 05 de outubro de 1988. "(...) Art. 225. (...) § 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 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.

<sup>123</sup> SILVA, Anderson Furlan de Freire de. FRACALOSI, William. *Op. cit.*, p. 109.

<sup>124</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 828.

<sup>125</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 226.



É no princípio da tolerabilidade que se encontra boa parte dos fundamentos da tributação ambiental. Relaciona-se com o postulado<sup>126</sup> da proporcionalidade<sup>127</sup>, na medida em que é utilizado para dirimir colisões entre princípios do desenvolvimento econômico, como a livre iniciativa e propriedade privada, com outros estritamente ambientais<sup>128</sup>. Trata-se, inclusive, de um mandamento constitucional, conforme se depreende do teor dos artigos 170, inciso VI, e 225, *caput*, da CRFB<sup>129</sup>.

Pelo princípio da tolerabilidade, o Poder Público permitirá o desenvolvimento de certas atividades poluidoras dentro de limites previamente fixados. A consequência da hipotética violação desses limites é a responsabilização jurídica. O campo de incidência da tributação ambiental, por exemplo, se desenvolverá na faixa de poluição cujo limite será permitido pelo Estado. Excedendo-o, restará caracterizado o ilícito ambiental, sujeito à respectiva responsabilização civil, penal e administrativa. Destarte, a harmonização entre os princípios da ordem econômica e

---

<sup>126</sup> Segundo Humberto Ávila, enquanto as regras e os princípios são os objetos da aplicação, os postulados estabelecem os critérios de aplicação dos princípios e das regras, estruturam racionalmente a sua aplicação. Além disso, ao mesmo tempo em que os princípios e as regras servem de comandos para determinar condutas cuja adoção seja necessária para atingir fins, os postulados são como parâmetros para a realização de outras normas. Os postulados normativos são, portanto, “normas imediatamente metódicas, que estruturam a aplicação de princípios e regras mediante a exigência, mais ou menos específica, de relações entre elementos com base em critérios”. Visam, assim, à aplicação de outras normas no caso de “experiências conflituosas ou recalcitrantes ocorridas no plano concreto e da eficácia” (cf. ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 175).

<sup>127</sup> Robert Alexy diz que a “máxima da proporcionalidade” geralmente é chamada de “princípio da proporcionalidade”. No entanto, afirma que ela não é de fato um princípio no sentido exposto pelo doutrinador. Isso porque ela traz em seu conteúdo outras três máximas parciais de proporcionalidade (a adequação, necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito), as quais teriam que ser catalogadas como regras, porquanto não se concretizam mediante uma relação de sopesamento em que o peso normativo de um comando deve ser balanceado diante de outro. Para Alexy, esses aspectos da proporcionalidade são meramente atendidos ou não (cf. ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 112).

<sup>128</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Op. cit.*, p. 127.

<sup>129</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Brasília, 05 de outubro de 1988. “(...) Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na 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; (...) Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

ambiental em colisão poderá se dar por meio da tributação ambiental sobre os impactos ambientais toleráveis<sup>130</sup>.

A tolerabilidade, que reflete a proporcionalidade, se utilizará das chamadas “máximas parciais da proporcionalidade”, quais sejam: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito<sup>131</sup>.

Por fim, cabe referir que a tolerabilidade também se relaciona com a alteração ambiental insignificante, que é aquela que não provoca as conseqüências ao meio ambiente previstas no art. 3º, inciso III da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/81), que define poluição, conforme visto anteriormente.

Quanto à poluição significativa em termos econômicos, esta somente detém relevância quando a alteração ambiental tiver um impacto sobre o bem-estar do ser humano, reduzindo-o. Assim, ao se adotar um critério econômico para a poluição, deverá ser observado que o componente ambiental se encontra “contaminado” sempre que os custos para a sua recuperação forem superiores ao valor que a mesma tem livre das substâncias poluentes. Na hipótese em que o custo de controle da poluição supera o dano que essa mesma poluição causa à sociedade, esta não retira qualquer benefício líquido do uso de instrumentos de defesa do equilíbrio ambiental, tratando-se do limite, portanto, imposto pelo princípio da tolerabilidade<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Op. cit.*, p. 129-130.

<sup>131</sup> Segundo Humberto Ávila, um meio é: (i) *adequado* quando promove minimamente o fim, devendo-se anular os meios considerados, sob esse aspecto, manifestamente inadequados; (ii) *necessário* na hipótese de não existir outra forma capaz de promover igualmente o fim sem restringir, na mesma intensidade, os direitos fundamentais afetados, devendo ser anulado o meio escolhido quando há um meio alternativo que promova igualmente o fim, causando menos restrições; e (iii) é *proporcional em sentido estrito* quando “o valor da promoção do fim não for proporcional ao desvalor da restrição dos direitos fundamentais”, devendo-se comparar, quando da sua análise, o grau de intensidade da promoção do fim com o grau de intensidade da restrição dos direitos fundamentais, do que se depreende que “um meio será desproporcional se a importância do fim não justificar a intensidade da restrição dos direitos fundamentais”. Com relação à proporcionalidade em sentido estrito, trata-se de um exame complexo, pois fortemente subjetivo. Normalmente um meio é adotado para atingir uma finalidade pública, relacionada ao interesse coletivo, como a proteção ao meio ambiente, e sua adoção tem como conseqüência uma restrição a direitos fundamentais do cidadão, como, para citar um exemplo perfeitamente pertinente para os fins desse estudo, o da liberdade de culto. Importa destacar, ainda, qual o questionamento que deve ser feito quando do exame da proporcionalidade em sentido estrito. Precisamos saber, efetivamente, “se o grau de importância da promoção do fim justifica o grau de restrição causada aos direitos fundamentais”. Outro questionamento a ser realizado é o seguinte: “as vantagens causadas pela promoção do fim são proporcionais às desvantagens causadas pela adoção do meio?” (cf. ÁVILA, Humberto Bergmann. *Op. cit.*, p. 173-182).

<sup>132</sup> SOARES, Cláudia Dias. O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do meio ambiente. *Boletim Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Coimbra: Coimbra, n.º 58, 2001, p. 117.

### 3.3.2.3 Princípio da precaução

Diante da incerteza científica, a comunidade internacional adotou o consenso expresso na Declaração do Rio de 1992, no sentido de que a prudência é o melhor caminho nas questões ambientais, evitando-se danos que, muitas vezes, não poderão ser recuperados. Diz o Princípio 15 da Declaração do Rio:

15. Com o fim de proteger o meio ambiente, os estados devem aplicar amplamente os critérios de precaução conforme as suas capacidades. Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente<sup>133</sup>.

O princípio da precaução, na CRFB/88, é determinado pelo *caput* do seu art. 225, o qual dispõe que, tanto o Poder Público como a coletividade têm que defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações<sup>134</sup>. Os termos “defender” e “preservar”, citados no dispositivo constitucional mencionado, referem-se, em sentido lato, aos princípios da prevenção e da precaução<sup>135</sup>.

Paulo Affonso Leme Machado diz que o princípio da precaução aconselha um posicionamento - ação ou omissão - nas hipóteses em que haja sinais de risco significativo para as pessoas, animais e vegetais, mesmo que esses sinais não estejam perfeitamente demonstrados. Citando Gerd Winter, "o princípio significa que medidas podem e, algumas vezes, devem ser tomadas equitativamente, se ainda não há prova, mas, mais exatamente, suspeita de efeitos riscosos"<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006, p. 33.

<sup>134</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Brasília, 05 de outubro de 1988. "(...)Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

<sup>135</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Op. cit.*, p. 148.

<sup>136</sup> Afirma Leme Machado, ainda, que o incerto não é algo que necessariamente não existe, mas sim aquilo que pode não estar bem definido, ou não ter suas dimensões ou seu peso ainda claramente apontados. O incerto pode ser uma hipótese, algo que ainda não foi verificado ou não foi constatado. Nem por isso o incerto deve ser descartado, de imediato. O fato de o incerto não ser conhecido ou de não ser entendido aconselha que ele seja avaliado ou pesquisado. Em relação ao risco, esse tem

### 3.3.2.4 Princípio da prevenção

As palavras prevenção e precaução, na língua portuguesa, são consideradas sinônimas. A doutrina jurídica ambiental, no entanto, optou por distinguir o sentido desses termos, consistindo a precaução, como visto anteriormente, em um conceito mais restrito, para quando não há certeza de que eventual intervenção humana causará, ou não, um dano irreversível no futuro, enquanto a prevenção, por sua vez, cuida da busca por compatibilização entre uma atividade e a proteção ambiental<sup>137</sup>.

O princípio da prevenção, por sua vez, aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis<sup>138</sup>.

Cabe destacar que a efetiva prevenção do dano ambiental deve-se, em primeiro lugar, à consciência ecológica, desenvolvida por uma política de educação ambiental, mas também ao papel do Estado na punição correta do poluidor, sendo, deste modo, um estimulante negativo contra a prática de agressões ao meio ambiente. Outrossim, há os incentivos fiscais conferidos às atividades que atuem em parceria com o meio ambiente, bem como maiores benefícios às que utilizem tecnologias limpas<sup>139</sup>.

### 3.3.2.5 Princípio da cooperação

---

sido entendido como eventualidade de sofrer um dano, de forma mais incerta do que aquela contida no perigo, mas também pode ser visto como a probabilidade de um certo efeito adverso, levando-se em conta o nível de certeza (cf. MACHADO, Paulo Affonso Leme. O princípio da precaução e a avaliação de riscos. In: *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 856, 2007, p. 36-37 e 44.).

<sup>137</sup> SILVA, Anderson Furlan de Freire de. FRACALOSI, William. *Op. cit.*, p. 55.

<sup>138</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Op. cit.*, p. 39.

<sup>139</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 40.

O art. 225 da CRFB estabelece implicitamente a cooperação à medida que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações<sup>140</sup>.

Também denominado de Princípio da Participação Comunitária, e igualmente previsto no Princípio 10 da Declaração do Rio<sup>141</sup>, expressa a ideia de que, para as resoluções dos problemas do ambiente, deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental<sup>142</sup>.

Relaciona-se com a solidariedade coletiva, que tem sido interpretada pela doutrina em um duplo sentido: intergeracional, referida ao sacrifício que devem ter as gerações presentes para assegurar que as futuras gozem de um meio ambiente adequado; e intrageracional, entendida como a cooperação entre todos os seres que habitam o planeta, cooperação que pode se dar entre pessoas no particular, entre grupos, entre nações etc<sup>143</sup>.

### 3.3.2.6 Princípio do desenvolvimento sustentável

---

<sup>140</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Op. cit.*, p. 60.

<sup>141</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 3-14 de junho de 1992. "(...) Princípio 10: A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos."

<sup>142</sup> MILARÉ, Édis. *Op. cit.*, p. 833.

<sup>143</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Op. cit.*, p. 156.

Segundo tal princípio, deve haver compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, tendo em vista assegurar os direitos das gerações atuais e futuras<sup>144</sup>.

A fim de evitar tautologia, visto que os tópicos mais pertinentes acerca da ideia de “desenvolvimento sustentável” já foram abordados no presente trabalho (vide ponto 2.2.4), cumpre apenas acrescentar, aqui, que tal princípio, a exemplo do que ocorre com a tributação ambiental, atua como verdadeiro fim da lei em comento e, mais ainda, uma meta a ser seguida por todas as nações. A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos o alude em diversos momentos, quando prega à sociedade a obrigatoriedade da coleta seletiva, da reciclagem de resíduos, incluindo, ainda, a produção de embalagens que devem propiciar a reciclagem e reutilização (art. 32). Trata-se, como a própria Lei n.º 12.305/2010 deixa claro, da grande preocupação da atualidade<sup>145</sup>.

### **3.3.2.7 Princípio do protetor-recebedor**

Originalmente relacionado ao clima, à biodiversidade e aos recursos hídricos, o princípio do protetor-recebedor cuida do pagamento por serviços ambientais ou ecossistêmicos nas suas mais variadas formas. Sua concepção, na verdade, advém da própria ideia de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), cujo tema deve ser abordado antes de adentrar-se especificamente no princípio em tela.

#### **3.3.2.7.1 Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)**

---

<sup>144</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 62.

<sup>145</sup> COPOLA, Gina. A política nacional de resíduos sólidos (lei federal n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010) – Os aterros sanitários de rejeitos e os municípios. In: *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, ano 10, n. 58, jul./ago. 2011, p. 48-49.

Vários serviços ao ser humano são prestados pelos ecossistemas, dentre os quais se encontram a regulação do clima, a provisão de água em qualidade e quantidade, a ciclagem de nutrientes, a polinização, proteção contra enxurradas e eventos extremos. Esses serviços ambientais podem ser definidos como os benefícios obtidos pelo ser humano dos ecossistemas, dividindo-os em serviços de provisão, de regulação, culturais e de suporte<sup>146</sup>.

Conforme Wunder, o Pagamento por Serviços Ambientais pode ser conceituado como “uma transação voluntária, através da qual um serviço ecológico específico é ‘adquirido’ por um (ou mais) adquirente de um (ou mais) provedor do serviço ecológico se, e somente se, o provedor do serviço ecológico assegurar sua provisão”<sup>147</sup>.

Destarte, o conceito de serviços ambientais remete ao econômico de externalidades<sup>148</sup> positivas (inverso das negativas, como a poluição). O reconhecimento da importância dos serviços ambientais por meio de sua valoração e remuneração, desse modo, significaria a internalização das externalidades positivas. Com a concepção dos serviços ambientais enquanto externalidade positiva, vislumbra-se a possibilidade de novas estratégias para internalizá-las, reconhecendo o seu valor<sup>149</sup>.

O PSA remete à ideia, portanto, de contrapartida àqueles que contribuem para a manutenção dos ecossistemas que oferecem os serviços ambientais. É uma estratégia de incentivo (incentivo positivo) àqueles que preservam, por meio da qual

---

<sup>146</sup> ALTMANN, Alexandre. Pagamentos por serviços ambientais: aspectos jurídicos para a sua aplicação no Brasil. In: BENJAMIN, Antônio Herman et al (org). *Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010, v. 1, p. 04.

<sup>147</sup> WUNDER, Sven. *Payment for environmental services: a solution for biodiversity conservation?*. Paris: IDDRI, 2006 *apud* ALTMANN, Alexandre. Pagamentos por serviços ambientais: aspectos jurídicos para a sua aplicação no Brasil. In: BENJAMIN, Antônio Herman et al (org). *Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v.1, 2010, p. 07.

<sup>148</sup> As externalidades são os custos ou benefícios gerados a terceiros e que não são levados em conta nos preços de mercado (cf. PAGIOLA, Stefano et AL. Mercado para serviços ecossistêmicos: instrumentos econômicos para a conservação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: REBRAAF, 2005 *apud* ALTMANN, Alexandre. Pagamentos por serviços ambientais: aspectos jurídicos para a sua aplicação no Brasil. In: BENJAMIN, Antônio Herman et al (org). *Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 1, 2010, p. 05).

<sup>149</sup> ALTMANN, Alexandre. Pagamentos por serviços ambientais: aspectos jurídicos para a sua aplicação no Brasil. In: BENJAMIN, Antônio Herman et al (org). *Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 1, 2010, p. 07.

o provedor recebe uma contrapartida pelo custo de oportunidade do uso do recurso natural (como o solo, a flora e os recursos hídricos). Daí a concepção do conceito de “provedor-recebedor”<sup>150</sup>. Pode-se, contudo, entender que a contrapartida é pela preservação, conservação de funções ecológicas aproveitadas por toda a coletividade.

No âmbito internacional, o PSA é alçado, inclusive, à condição de princípio (“princípio do pagamento por serviços ambientais” - *principle of payment for environmental services*) e, do mesmo modo como vem ocorrendo no Brasil, tem recebido atenção cada vez maior para fins de políticas ambientais, sendo testado em muitos países, como a Costa Rica, cujo programa de Pagamento por Serviços Ambientais é um dos mais bem elaborados do planeta, tanto em matéria de conservação da flora quanto na de proteção aos recursos hídricos. A Colômbia também se destaca nesse ponto<sup>151</sup>.

Por fim, ainda no âmbito internacional, vale citar o bem sucedido exemplo alemão de aplicação do princípio do protetor-recebedor (sob a face do “pagamento por serviços ambientais” e em consonância com o princípio do usuário-pagador), por meio de um sistema de subsídio pelo qual empresas de serviços públicos são obrigadas a pagar às pessoas que geram sua própria energia solar (aplicação do princípio do protetor-recebedor), transferindo tal custo às contas de eletricidade dos demais clientes (aplicação do princípio do usuário-pagador). Tal modelo foi tão bem sucedido que gerou um “boom” no setor de energia solar, resultando na instalação de mais de um milhão de painéis solares nos telhados do país germânico, cuja capacidade fotovoltaica, hoje, é praticamente a mesma que a do resto do mundo<sup>152</sup>.

### **3.3.2.7.2 O princípio do protetor-recebedor: considerações específicas**

---

<sup>150</sup> ALTMANN, Alexandre. *Op cit.*, p. 07.

<sup>151</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Freshwater management: progress in meeting the goals, targets and commitments of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21, and the Johannesburg Plan of Implementation*. Disponível em: <<http://ces.iisc.ernet.in/envvis/sdev/N0423881.pdf>>. Acesso em: 08/03/2012.

<sup>152</sup> No entanto, tal política de subsídios sofreu recentemente duro golpe, com o corte de tais subsídios em até 30%, sob o fundamento de desacelerar o rápido crescimento do setor (cf. NOSSO MUNDO SUSTENTÁVEL. Porto Alegre: Zero Hora, n. 109, 26 de mar. de 2012).



Como extensão prática e desenvolvimento da ideia de Pagamento por Serviços Ambientais, bem como a partir do conceito inverso do princípio do poluidor-pagador, tem-se construído no direito o princípio do protetor-recebedor, que vem tomando espaço nas discussões acadêmicas atinentes à proteção ambiental, no que tange à necessidade de pagamento como forma de incentivo e retribuição pela abstenção de atividades que gerem dano ambiental ou pelo uso sustentável dos recursos naturais que não impliquem em sua degradação<sup>153</sup>.

Trata-se de um dos princípios ambientais mais recentes dentre aqueles estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro. A Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (12.305/2010) o inaugura explicitamente na legislação pátria federal<sup>154</sup>, em seu art. 6º, inciso II<sup>155</sup>, embora sua existência prática seja mais antiga, conforme será visto mais adiante.

De acordo com tal princípio, como resultado do serviço ambiental prestado, “o agente público ou privado que protege um bem natural em benefício da comunidade, devido às práticas que conservam a natureza, deve receber um benefício ou incentivo”<sup>156</sup>, diferenciando-se, assim, dos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador<sup>157</sup>.

O princípio do protetor-recebedor também é chamado de “princípio do provedor-recebedor”, bem como de “princípio não poluidor-recebedor”, o qual prima pela concessão de prêmio ou incentivo a todo agente que deixar de poluir,

---

<sup>153</sup> MAMED, Danielle de Ouro; SILVA, Solange Teles da. A inserção do princípio do protetor-recebedor no direito brasileiro – A experiência do programa Produtores de Água. In: BENJAMIN, Antônio Herman et al (org). *Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 2, 2010, p. 275.

<sup>154</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 62.

<sup>155</sup> BRASIL. *Lei n.º 12.305*. “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”. Brasília, 02 de agosto de 2010. “(...) Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: (...) II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor.

<sup>156</sup> FAGANELLO, Célia Regina Ferrari. *Fundamentação da cobrança pelo uso da água na agricultura irrigada, na microbacia do Ribeirão dos Marins, Piracicaba/SP*. 2007. Tese (Doutorado em Ecologia de Agroecossistemas) - Ecologia de Agroecossistemas, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-18072007-101710/>>. Acesso em: 08/03/2012.

<sup>157</sup> TREMEL, Rosângela; PEREIRA, Patrick da Luz. ICMS Ecológico: a materialização do princípio do protetor-recebedor. In: *Revista Jurídica Consulex*. Brasília: Consulex, n. 198, 2005, p. 50.

diferenciando-o dos demais, que seguem com práticas poluentes<sup>158</sup>, proporcionando uma justa compensação àquele que, por meio de suas condutas, contribui para a proteção do meio ambiente, ou seja, reconhece as externalidades positivas daqueles cujo comportamento ambiental reduz os gastos públicos e traz benefícios para toda a coletividade<sup>159</sup>.

Relaciona-se tal princípio com o da participação, ou cooperação, porquanto, ao estimular um comportamento socialmente útil, incentiva uma maior participação da sociedade, estimulando-a nas questões relacionadas à proteção do meio ambiente, não impondo somente obrigações aos cidadãos, que são encorajados a um maior engajamento nas causas ambientais<sup>160</sup>.

Embora não mencionado expressamente, o princípio do protetor-recebedor também se encontra presente na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n.º 9.985/2000), cujos artigos 47 e 48<sup>161</sup> utilizam-no ao prever o pagamento por serviços ambientais prestados por unidades de conservação<sup>162</sup>.

No entanto, embora também sem sua alusão explícita, a materialização do princípio do protetor-recebedor deu-se pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro com a Lei Complementar n.º 59/1991, do Estado do Paraná, que instituiu o chamado ICMS Ecológico<sup>163</sup>, que se constitui numa porcentagem de tal tributo, distribuída aos municípios que ofereçam, por exemplo, serviços de água, lixo, esgotos tratados e áreas verdes protegidas à sua população<sup>164</sup>.

Outra norma estadual precursora da aplicação do princípio do protetor-recebedor é a Lei n.º 12.040/1995, do Estado de Minas Gerais, conhecida como “Lei

---

<sup>158</sup> TREMEL, Rosângela; PEREIRA, Patrick da Luz. *Op. cit.*, p. 50.

<sup>159</sup> FURLAN, Melissa. *Op. cit.*, p. 211.

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 213.

<sup>161</sup> BRASIL. *Lei n.º 9.985*. “Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências”. Brasília, 18 de julho de 2000. “(...) Art. 47. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica. Art. 48. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica”.

<sup>162</sup> FURLAN, Melissa. *Op. cit.*, p. 211.

<sup>163</sup> PARANÁ. *Lei Complementar n.º 59*. Curitiba, 1º de outubro de 1991. “Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei nº 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências”.

<sup>164</sup> TREMEL, Rosângela; PEREIRA, Patrick da Luz. *Op. cit.*, p. 50.

Robin Hood”, a qual melhorou os critérios econômicos de distribuição, incentivando o município a utilizar com maior eficiência os potenciais de sua base própria de arrecadação. O método adotado pela norma mineira se assemelha à utilizada pela paranaense, mas difere-se por inserir, além dos critérios de unidades de conservação e mananciais de abastecimento público, outros como tratamento de lixo e esgotos, em manifesta preocupação com o saneamento ambiental, trazendo considerações importantes e inovadoras, referindo em seu art. 1º, inciso VII, alínea “a”<sup>165</sup>, como uma das condições para a obtenção de parcela do ICMS que o município disponha de um sistema de tratamento de resíduos sólidos urbanos que atenda ao menos 70% da população<sup>166</sup>.

Seguindo os exemplos bem sucedidos, em 1997 o ICMS Ecológico foi adotado no Rio Grande do Sul<sup>167</sup>, por iniciativa da Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

Desde então, esse princípio tem se materializado em diversas normas que vem sendo editadas em todo o território brasileiro<sup>168</sup>, passando pela já referida Lei

---

<sup>165</sup> MINAS GERAIS. *Lei n.º 12.040*. Belo Horizonte, 28 de dezembro de 1995. “Art. 1º - A parcela de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS - pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, será distribuída nos percentuais e nos exercícios indicados no Anexo I desta Lei, conforme os seguintes critérios: (...)VIII - meio ambiente: observado o seguinte: a - parcela de, no máximo, 50% (cinquenta por cento) do total será distribuída aos municípios cujos sistemas de tratamento ou disposição final de lixo ou de esgoto sanitário, com operação licenciada pelo órgão ambiental estadual, atendam, no mínimo, a, respectivamente, 70% (setenta por cento) e a 50% (cinquenta por cento) da população, sendo que o valor máximo a ser atribuído a cada Município não excederá o respectivo investimento, estimado com base na população atendida e no custo médio “per capita”, fixado pelo Conselho Estadual de Política Ambiental, dos sistemas de aterro sanitário, usina de compostagem de lixo e estação de tratamento de esgotos sanitários; (...)”.

<sup>166</sup> TREMEL, Rosângela; PEREIRA, Patrick da Luz. *Op. cit.*, p. 50.

<sup>167</sup> RIO GRANDE DO SUL. *Lei Estadual n.º 11.038*. Porto Alegre, 14 de novembro de 1997. “Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios.” “Art. 1º - O índice de participação de cada município na parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), reservada aos municípios consoante o estabelecido no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, será obtido conforme os seguintes critérios: (...) III – 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental, as áreas de terras indígenas e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas em quilômetros quadrados, pela Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio”.

<sup>168</sup> Exemplos de normas que incorporam e instrumentalizam o princípio do protetor-recebedor no direito brasileiro: *Lei Estadual n.º 1.277/1999 (Acre)*: institui pagamento aos produtores de borracha

do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei n.º 9.985/2000), até chegar à Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010).

### 3.3.2.8 Outros princípios

Pelo princípio da “visão sistêmica na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública” (art. 6º, inciso II), na gestão dos resíduos sólidos, as referidas variáveis são analisadas como um todo, de modo abrangente, e conjunto. Considera-se o ambiente macro, levando-se em consideração todos os fatores citados pelo dispositivo legal de forma conjunta. Trata-se de uma visão multidisciplinar de fatores que envolvem os resíduos sólidos, não devendo cada variável ser analisada isoladamente<sup>169</sup>.

Por meio do princípio da “eficiência, 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” (art. 6º, inciso V), demanda-se uso mais eficiente de materiais e energia, tendo em vista a redução concomitante dos custos econômicos e dos impactos ambientais associados ao fornecimento dos

---

de um subsídio pelos serviços ambientais prestados, no valor de R\$ 0,70 por quilo de borracha comercializada; *Lei Estadual n.º 3.135/2007 (Amazonas)*: institui o Programa Bolsa-Floresta, que visa à instituição do pagamento por serviços e produtos ambientais às comunidades tradicionais pelo uso sustentável dos recursos naturais, conservação, proteção ambiental e incentivo às políticas voluntárias de redução de desmatamento; *Lei Estadual n.º 17.727/2008 (Minas Gerais)*: cria o Programa Bolsa-Verde, que oferece incentivo financeiro a ser pago ao produtor rural pelo serviço ambiental de identificação, recuperação, preservação e conservação de áreas de formação ciliares e recarga de aquíferos, e áreas de proteção de biodiversidade; *Lei Municipal n.º 14.933/2009 (São Paulo)*: institui a Política Municipal de Mudança do Clima no município de São Paulo, fazendo menção expressa ao princípio do protetor-recebido (chamado pela norma de “protetor-receptor”) por meio da transferência de recursos para pessoas, grupos ou comunidades visando à preservação ambiental.

<sup>169</sup> COPOLA, Gina. *Op. cit.*, p. 48.

diferentes bens e serviços. É o “fazer mais com menos, criar mais valor com menos impacto”<sup>170</sup>.

Tido como importante novidade para os fins desta política pública ambiental, o princípio da “responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” (art. 6º, inciso VII) envolve cadeias produtivas, Poder Público e a coletividade do titular do bem ambiental, todos unidos na busca pela produção e destinação correta dos resíduos, visando à redução do impacto ambiental. Ele transparece que a Lei n.º 12.305/2010 não cuida apenas da destinação dos resíduos, mas preocupa-se também com a produção de bens e embalagens que causem menos impacto e prejuízo ao meio ambiente<sup>171</sup>.

Tema constante da lei, a coleta seletiva e a reciclagem de resíduos é evidenciada por meio do 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” (art. 6º, inciso VIII)<sup>172</sup>. Busca-se, por tal princípio, também, a integração e promoção social dos chamados “catadores”<sup>173</sup>.

De acordo com o princípio do “respeito às diversidades locais e regionais” (art. 6º, inciso IX), as competências locais e regionais sobre resíduos sólidos devem ser observadas nos termos da CRFB/88. Ademais, o princípio do “direito da sociedade à informação e ao controle social”, relaciona-se diretamente com a educação ambiental, obrigação imposta ao Poder Público e merecedora de uma política pública nacional própria (Lei da Política Nacional de Educação Ambiental – Lei n.º 9.795/1999), sendo também um direito da sociedade, por imperativo constitucional<sup>174</sup>.

Por fim, dividindo o inciso XI do art. 6º com o da proporcionalidade, está o princípio da razoabilidade. Este determina a chamada proibição de excesso, devendo ser sempre levada em conta a extensão do dano e a proibição do excesso<sup>175</sup>. Diferencia-se da proporcionalidade, a qual, ao contrário da

---

<sup>170</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 63.

<sup>171</sup> COPOLA, Gina. *Op. cit.*, p. 49.

<sup>172</sup> *Ibid.*

<sup>173</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 64.

<sup>174</sup> COPOLA, Gina. *Op. cit.*, p. 50.

<sup>175</sup> *Ibid.*

razoabilidade, faz referência a uma relação de causalidade entre um meio e um fim<sup>176</sup>.

Tais princípios positivados na Lei n.º 12.305/2010, portanto, demonstram de modo inquestionável que o tema dos resíduos sólidos foi elevado à categoria de direito fundamental, reafirmando-se a noção de “macrobem”<sup>177</sup> do meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>178</sup>.

### 3.3.3 Objetivos e instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos

Na esteira destes princípios, e para atender às suas finalidades, a lei apresenta seus objetivos, valendo-se de diversos instrumentos para alcançá-los.

Quanto aos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, cumpre trazer à tona os comentários aventados por Araújo e Juras<sup>179</sup>. O da proteção da saúde pública e da qualidade ambiental merece destaque no que tange ao disposto na Lei n.º 6.938/1981, que vincula, em seu art. 3º, o conceito de poluição aos elementos saúde pública e qualidade ambiental (art. 7º, inciso I).

A não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento de resíduos sólidos, agregada à disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, pode ser tomada como o objetivo síntese das disposições trazidas pela Lei n.º 12.305/2010. Trata-se de um propósito subjacente, direta ou indiretamente, a praticamente todas as suas determinações (art. 7º, inciso II).

Complementando os dois primeiros objetivos está a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, assim como a adoção,

---

<sup>176</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Op. cit.*, p. 159.

<sup>177</sup> Considera-se o meio ambiente um “macrobem”, na medida em que, além de bem incorpóreo e imaterial, se configura como bem de uso comum do povo (cf. LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 83).

<sup>178</sup> FERRI, Giovanni. O princípio do desenvolvimento sustentável e a logística reversa na política nacional de resíduos sólidos (Lei 12.305/2010). In: *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 100, v. 912, out. 2011, p. 101.

<sup>179</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 65-68.

desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais (art. 7º, incisos III e IV).

Disposto no art. 7º, inciso V, o objetivo de redução do volume e da periculosidade dos resíduos é explícito na Política Nacional de Resíduos Sólidos, e representa importante inovação. Para Araújo e Juras, a assunção da relevância do controle especial desse tipo de resíduos imporá que o poder público, em seus diferentes níveis, organize ações nesse sentido, o que não se verificava no país, com exceção dos resíduos radioativos, não abrangidos pela Lei n.º 12.305/2010. Há, inclusive, a parte que traz diretrizes específicas no tocante aos resíduos perigosos, a qual se encontra nos artigos 37 a 41.

O incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados, será concretizado especialmente mediante a adoção de instrumentos econômicos, temas dos artigos 42 a 46 da Lei n.º 12.305/2010 (art. 7º, inciso VI).

A gestão integrada dos diversos tipos de resíduos sólidos é outro ponto de destaque na Política Nacional de Resíduos Sólidos. A ideia, portanto, do art. 7º, inciso VII, é que a atuação do poder público, do setor empresarial e da comunidade quanto a resíduos domiciliares, industriais e comerciais, de serviços de saúde e outros, seja planejada de forma coordenada. Conseqüentemente tem-se o objetivo de articulação entre diferentes esferas do poder público, e delas com o setor empresarial, na cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos, previsto no art. 7º, inciso VIII.

A Lei n.º 12.305/201 também objetiva, conforme o inciso X do art. 7º, à regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, espelhando disposições constantes na Lei n.º 11.445/2007 (Lei da Política Nacional de Saneamento Básico). Fala também em capacitação técnica continuada (art. 7º, inciso IX).

A prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis, bem como para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis, volta-se à inserção da perspectiva ambiental no dia-a-dia da

administração pública, inclusive nas atividades-meio, se encontra disposta no inciso XI do art. 7º. Cabe acrescentar que a Lei n.º 8.666/1993 (Lei de Licitações), em seu art. 24, *caput*, inciso XXVII<sup>180</sup>, encontra-se em perfeita consonância com esse objetivo da Política Nacional de Resíduos Sólidos, porquanto libera de licitação a contratação de coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

A integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos também é um dos objetivos da Lei n.º 12.305/2010 (art. 7º, inciso XII), o que revela a importância dada à lei à inclusão social deste segmento social. Aliás, cumpre mencionar o Decreto n.º 7.405/2010, que regulamenta tal objetivo instituindo o Programa Pró-Catador, cuja finalidade é integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento.

Também se apresenta entre os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos o estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto – ACV<sup>181</sup>, que visa à análise do impacto ambiental gerado ao longo de cada fase da

---

<sup>180</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*. “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”. Brasília, 21 de junho de 1993. “(...) Art. 24. É dispensável a licitação: (...) XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública”.

<sup>181</sup> A norma 14.040 da *International Standard Organization (ISO)* prevê que a ACV seja composta por quatro fases: definição de objetivos e escopo, análise de inventário, análise de impacto e interpretação dos resultados. Essas fases encontram-se detalhadas em normas técnicas específicas. A ISO 14.041 trata da definição de objetivos e escopo e da análise de inventário; a ISO 14.042 dispõe sobre a análise de impacto; e a ISO 14.043 baliza os esforços interpretativos (cf. ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 68.).



vida de um produto, incluindo a aquisição de matéria-prima para a fabricação, a fabricação em si, a utilização, a manutenção e a destinação final de resíduos. Costuma-se afirmar que essa avaliação vai do “berço ao túmulo” (art. 7º, inciso XIII)

Por fim, se encontra entre os objetivos definidos pela Lei n.º 12.305/2010, conforme o art. 7º, incisos XIV e XV, o 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, assim como o estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

Quanto aos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, estes se encontram no art. 8º da Lei<sup>182</sup>, merecendo especial destaque os econômicos, referidos especificamente nos artigos 42 a 46.

### **3.3.3.1 Instrumentos econômicos da Política Nacional de Resíduos Sólidos**

---

<sup>182</sup> BRASIL. *Lei n.º 12.305*. “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”. Brasília, 02 de agosto de 2010. “(...) 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; 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; IX - 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”.

Os instrumentos econômicos da Política Nacional de Resíduos Sólidos se encontram dispostos nos artigos 42 a 46 da Lei n.º 12.305/2010, integrantes do capítulo V do seu Título III, que cuida das diretrizes aplicáveis aos resíduos sólidos<sup>183</sup>.

As iniciativas que devem ser prioritariamente atendidas com medidas indutoras e linhas de financiamento, conforme disposto no art. 42, estão coerentes com o espírito de tutelar o ciclo de vida do produto. Isto porque abrangem desde o desenvolvimento de produtos com menor impacto à saúde humana e à qualidade ambiental, até a implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis e a descontaminação de áreas contaminadas. Incluem, ainda, a prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo e o desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos

---

<sup>183</sup> BRASIL. *Lei n.º 12.305*. “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”. Brasília, 02 de agosto de 2010. “(...) 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.”

produtivos e a reaproveitamento dos resíduos. Contemplam a descontaminação de áreas contaminadas, inclusive as órfãs, bem como o desenvolvimento de projetos de caráter intermunicipal ou regional, pela estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa, e também pelo desenvolvimento de pesquisas voltadas para tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos<sup>184</sup>.

Como prevê o art. 43, as entidades oficiais de crédito podem estabelecer critérios diferenciados de acesso aos créditos para investimentos produtivos, no fomento ou na concessão de incentivos creditícios destinados a atender suas diretrizes<sup>185</sup>.

De acordo com o art. 44, cujos reflexos serão abordados de modo mais específico adiante, admite-se que normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), sejam instituídas pela União e os demais entes federativos, tanto a indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional e empresas dedicadas à limpeza urbana e atividades correlatas, quanto a projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis<sup>186</sup>.

A lei também incentiva a formação de consórcios ao prever que os consórcios públicos, constituídos nos termos da Lei n.º 11.107/2005 e que tenham como objetivo viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos relacionados a resíduos sólidos, terão prioridade a obtenção dos incentivos instituídos pelo governo federal (art. 45)<sup>187</sup>.

Cabe reforçar, mais uma vez, a necessidade de consonância de todos os pontos referidos neste capítulo da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos com a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 46).

Antes de adentrar no ponto final do presente trabalho, cabe mencionar que havia uma expectativa de que o capítulo da Lei n.º 12.305/2010 que tratasse dos

---

<sup>184</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 157.

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>187</sup> *Ibid.*

seus incentivos econômicos tivesse maior relevância do que a de fato efetivada. Todavia, durante as negociações finais do texto que seria enviado à Câmara dos Deputados para aprovação, houve o comprometimento por parte do Poder Executivo de que questões-chave, como incentivos fiscais concretos, tal qual, por exemplo, a redução de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) às pessoas jurídicas que exercessem determinadas atividades, fossem tratadas independentemente da lei que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, o que de fato aconteceu com as edições das Medidas Provisórias n.º 476/2009 e 499/2010, e, em seguida, da Lei n.º 12.375/2010<sup>188</sup>. Esta norma merecerá alguns apontamentos específicos no ponto seguinte, que enfim cuidará dos aspectos pertinentes no que tange aos incentivos fiscais na Política Nacional de Resíduos Sólidos e a efetivação do princípio do protetor-recebedor por meio de tal instrumento tributário.

### **3.3.2.2 Incentivos fiscais e a efetivação do princípio do protetor-recebedor na Política Nacional de Resíduos Sólidos**

Cumprir analisar mais detidamente, agora, a questão dos incentivos fiscais na Lei n.º 12.305/2010, entendendo-se como o princípio do protetor-recebedor, pela via desse instrumento tributário, é, ou tem potencial para ser, efetivado.

#### **3.3.2.2.1 Incentivos fiscais e a Política Nacional de Resíduos Sólidos**

Conforme se depreende do art. 44 da Lei n.º 12.305/2010<sup>189</sup>, a criação de incentivos fiscais como instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos é

---

<sup>188</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 158-159.

<sup>189</sup> BRASIL. *Lei n.º 12.305*. “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”. Brasília, 02 de agosto de 2010. “(...) Art. 44. A

limitada em dois aspectos, apenas. O primeiro deles é o respeito à competência tributária de cada ente federado, porquanto no direito brasileiro não são admissíveis as chamadas isenções heterônomas. A outra condição é que os incentivos criados respeitem a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), nos termos do seu art. 14<sup>190</sup>.

O art. 44 da Lei n.º 12.305/2010, de fato, não poderia desprezar os requisitos para qualquer incentivo fiscal cujo resultado seja renunciar receita, porquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal se aplica amplamente a todos os entes da federação, constituindo-se num dos eixos da boa gestão pública. No entanto, resta praticamente anulada a possibilidade de aplicação da política de renúncia de receitas tributárias, mediante a simples ponderação acerca das condições previstas no art. 14 da Lei Complementar n.º 101/2000 para a concessão de benefícios fiscais. A medida mais fácil de ser implantada é a que corresponde à demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias. Preenchido esse requisito e os do caput do referido art. 14, é lícito o estabelecimento de incentivos fiscais de viés ambiental, atinentes à Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>191</sup>.

---

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 n.º 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”.

<sup>190</sup> BRASIL. *Lei Complementar n.º 101*. “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. Brasília, 04 de maio de 2000. “(...) Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

<sup>191</sup> NUNES, Cleucio Santos. Incentivos tributários na Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, ano 10, n. 58, jul./ago. 2011, p. 27.

Fora essas condições, o art. 44 da Lei n.º 12.305/2010 explicita a ampla possibilidade de criação de incentivos fiscais como instrumento de política pública nacional no que tange aos resíduos sólidos, referindo exemplificativamente algumas atividades econômicas que poderão ser alvo dos incentivos. São elas: (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.

Apesar de tais atividades enumeradas, cumpre destacar que não é vedado aos entes federados que adotem políticas de incentivos fiscais em face de outras atividades econômicas que optem por técnicas depuradoras do meio ambiente ao efetivarem sua produção, ou até empresas que se dediquem não só à recuperação do meio ambiente lesado, mas as que atuam com programas e serviços de educação ambiental<sup>192</sup>.

O leque de possibilidades de concessões de incentivos fiscais a fim de efetivar a Política Nacional de Resíduos Sólidos é amplo. Há diversas formas de aplicação de tal instrumento tributário, a começar pelo caso da União, competente para conceder incentivos às pessoas jurídicas mediante a redução do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), com base na seletividade prescrita na CRFB/1988<sup>193</sup>.

Aliás, especificamente no que tange ao IPI, o art. 5º da Lei n.º 12.375/2010, editada na esteira dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, expressa que os estabelecimentos industriais farão jus, até 31 de dezembro de 2014, a crédito presumido do IPI na aquisição de resíduos sólidos utilizados como matérias-primas ou produtos intermediários na fabricação de seus produtos. O poder executivo estabelecerá, por código da Tabela de Incidência do IPI (TIPI), os materiais adquiridos como resíduos sólidos que darão direito ao crédito presumido<sup>194</sup>.

---

<sup>192</sup> NUNES, Cleucio Santos. *Op. cit.*, p. 27.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>194</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 160.

Ainda sobre a Lei n.º 12.375/2010, seu art. 6º explicita que esse crédito presumido será utilizado exclusivamente na dedução do IPI incidente nas saídas dos produtos que contenham resíduos sólidos em sua composição; não poderá ser aproveitado se o produto que contenha resíduos sólidos em sua composição sair do estabelecimento industrial com suspensão, isenção ou imunidade de IPI; apenas poderá ser usufruído se os resíduos sólidos forem adquiridos diretamente de cooperativas de catadores de materiais recicláveis com número mínimo de cooperados pessoas físicas definido em ato do poder executivo, ficando vedada a participação de pessoas jurídicas; e será calculado mediante a aplicação de alíquota da TIPI a que estiver sujeito o produto que contenha resíduos sólidos em sua composição sobre o percentual de até cinquenta por cento do valor dos resíduos sólidos constantes da nota fiscal de aquisição. Esse percentual também será fixado em ato do poder executivo<sup>195</sup>.

Curiosamente, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 1.908/2011, de autoria do Deputado Federal Onofre Santo Agostini (DEM/SC)<sup>196</sup>, o qual cuida, basicamente, dos mesmos aspectos abordados pela Lei n.º 12.375/2010 no que tange ao tratamento diferenciado a ser concedido ao IPI a incidir sobre estabelecimentos industriais ou equiparados a industriais, de cujas operações resultem produtos reciclados que contenham resíduos sólidos. Para a doutrina, tal “tumulto legislativo” (representado, principalmente, pela confusão acerca do termo “resíduos sólidos”, cuja definição técnica disposta no inciso XVI do art. 3º da Lei da sua política nacional é parcialmente ignorada tanto pela Lei n.º 12.375/2010 quanto pelo referido Projeto de Lei<sup>197</sup>) é previsível, porquanto mais adequado teria sido a

---

<sup>195</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 160.

<sup>196</sup> SOUZA, Murilo; MONTEIRO, Mariana. Projeto concede incentivos fiscais a indústria que utilizar resíduos sólidos. *Agência Câmara de Notícias*, 06/12/2011. Disponível em:

< <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/INDUSTRIA-E-COMERCIO/206358-PROJETO-CONCEDE-INCENTIVOS-FISCAIS-A-INDUSTRIA-QUE-UTILIZAR-RESIDUOS-SOLIDOS.html>>.

Acesso em: 11/04/2012.

<sup>197</sup> Tanto a Lei n.º 12.375/2010 quanto Projeto de Lei n.º 1.908/2011 comungam da mesma definição de “resíduos sólidos”, afirmando, em seus artigos 5º, §1º e art. 1º, parágrafo único, respectivamente, que “resíduos sólidos são os materiais, substâncias, objetos ou bens descartados resultantes de atividades humanas em sociedade”, ignorando, portanto, a definição técnica expressa pelo art. 3º, inciso XVI da Lei n.º 12.305/2010, segundo o qual “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

negociação e inclusão dessas regras de incentivo fiscal na Lei n.º 12.305/2010, que trataria de sistematizá-las<sup>198</sup>.

De qualquer forma, independentemente de eventuais imperfeições, embora os instrumentos econômicos aplicados à gestão dos resíduos sólidos não estejam ainda desenvolvidos para garantirem eficiência e responsabilidade compartilhada dos gestores públicos, população e setores produtivos<sup>199</sup>, o fato é que os incentivos fiscais atinentes ao IPI visando à efetividade dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, ainda que intrínseca e não expressamente mencionada, vêm se tornando uma realidade.

O mesmo vale para os demais entes federativos no que tange aos tributos de sua competência.

No âmbito estadual, já há exemplos de incentivos fiscais atinentes à gestão de resíduos, inclusive anteriores à própria Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, mas consonantes com seus objetivos, os quais merecem ser seguidos. É o caso do ICMS Socioambiental cearense, dentre cujos critérios de distribuição de recursos arrecadados por tal tributo aos municípios está o Índice de Qualidade do Meio Ambiente (IQM), que se resume à existência, ou não, de Sistema Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos, devidamente licenciado, ou, eventualmente, de Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos<sup>200</sup>.

---

pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível”.

<sup>198</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 161.

<sup>199</sup> HENDGES, Antônio Sílvio. *Resíduos sólidos e instrumentos econômicos*. Disponível em:

< <http://abides.org.br/residuos-solidos-e-instrumentos-economicos/>>. Acesso em: 11/04/2012.

<sup>200</sup> CEARÁ. *Lei Estadual n.º 14.023*. “Modifica dispositivos da Lei n.º 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências”. Fortaleza, 14 de dezembro de 2007; CEARÁ. *Decreto n.º 29.306*. “Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos municípios, na forma da Lei nº12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela lei nº14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras providências”. Fortaleza, 05 de junho de 2008; CEARÁ. *Decreto n.º 29.881*. “Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos Municípios, na forma da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela Lei n.º14.023, de 17 de dezembro de 2007, e dá outras providências”. Fortaleza, 31 de agosto de 2009. (...)”.



No Estado do Rio de Janeiro, tramita na respectiva Assembleia Legislativa o Projeto de Lei n.º 3.344/2010, de autoria do Deputado Estadual Carlos Minc (PT/RJ) que visa à isenção do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS a comercialização (ou circulação) de produtos derivados da reciclagem de resíduos da construção civil, buscando. O projeto cita a Lei n.º 12.305/2010 como referência<sup>201</sup>.

No Rio Grande do Sul, o Decreto Estadual n.º 47.552/2010 concede crédito presumido de ICMS de até 75% aos estabelecimentos recicladores, nas saídas de produtos industrializados na forma de flocos, granulados, resíduos ou pó, cuja matéria-prima utilizada na sua fabricação seja, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) constituída de materiais plásticos pós-consumo<sup>202</sup>. O Decreto Estadual n.º 48.415/2011 prorroga até 30 de setembro de 2012 o desconto de 17% sobre o valor das aquisições, no mês da adjudicação, de papéis reciclados, coletados neste Estado e utilizados como matéria-prima<sup>203</sup>. Também está sendo articulado entre setores industriais e o governo do Estado a concessão de incentivos fiscais para o aproveitamento de resíduos de madeira serrada<sup>204</sup>.

---

<sup>201</sup> RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei n.º 3.344/2010*. “Isenta do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS a comercialização (ou circulação) de produtos derivados da reciclagem de resíduos da construção civil.”

<sup>202</sup> RIO GRANDE DO SUL. *Decreto Estadual n.º 47.552*. “Modifica o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS”. Porto Alegre, 10 de novembro de 2010. “Art. 1º Com fundamento no art. 58 da Lei nº 8.820, de 27.01.1989, fica introduzida a seguinte alteração no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 37.699, de 26.08.1997: (...)CXII – no período de 1º de novembro de 2010 a 31 de outubro de 2011, aos estabelecimentos recicladores, nas saídas de produtos industrializados na forma de flocos, granulados, resíduos ou pó, cuja matéria-prima utilizada na sua fabricação seja, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) constituída de materiais plásticos pós-consumo, calculado sobre o imposto devido nos percentuais de: NOTA 01 – Este crédito fiscal fica condicionado a que o estabelecimento reciclador realize processo de lavagem dos materiais plásticos pós-consumo. NOTA 02 – Para o cálculo do limite mínimo de que trata o *caput* deste inciso, não são considerados como materiais plásticos pós-consumo os resíduos e as aparas resultantes de processos industriais. a) 75% (setenta e cinco por cento), quando a alíquota aplicável for 17%; b) 64,583% (sessenta e quatro inteiros e quinhentos e oitenta e três milésimos por cento), quando a alíquota aplicável for 12%; c) 39,285% (trinta e nove inteiros e duzentos e oitenta e cinco milésimos por cento), quando a alíquota aplicável for 7%”.

<sup>203</sup> RIO GRANDE DO SUL. *Decreto Estadual n.º 48.415*. “Modifica o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS)”. Porto Alegre, 3 de outubro de 2011.

<sup>204</sup> SINDIMADEIRA RS. Segmento da madeira contemplado na Política Industrial do RS. *Notícias Sindimadeira-RS*, 30/03/2012. Disponível em:

No Distrito Federal, o Decreto Distrital n.º 32.922/2011 institui o Comitê Intersetorial para elaborar e acompanhar a implantação das ações destinadas a execução dos planos de resíduos sólidos no âmbito do Distrito Federal e entorno, e dá outras providências, como, por exemplo, elabora o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Distrito Federal, dentre cujos objetivos se encontra o estímulo ao mercado regional de produtos reaproveitáveis enquanto insumos ou não por meio de incentivos fiscais, financeiros e creditícios<sup>205</sup>.

Nesse mesmo sentido, há sinais de que os municípios brasileiros também passem a contar com este instrumento tributário a fim de cumprir com os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Em Goiânia/GO, dentre as propostas elaboradas durante a realização de sua 2ª Conferência Municipal do Meio Ambiente está o direcionamento de maior investimento em educação ambiental, além da concessão de incentivos fiscais para estimular a adesão da coleta seletiva, fomentar a fabricação de produtos com vida útil programada e decomposição rápida no meio ambiente, elaboração de um Plano de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos em consórcio com os municípios da região metropolitana e investimentos para aumentar a capacidade energética do país, utilizando resíduos para a geração de energia limpa<sup>206</sup>.

Em Guarulhos/SP, a Lei Municipal n.º 6.793/2010<sup>207</sup>, regulamentada pelo Decreto Municipal n.º 28.696/2011, cuida do chamado “IPTU Verde”, prevendo a concessão de incentivos fiscais aos proprietários de construções sustentáveis

---

<<http://www.sindimadeirars.com.br/sindimadeira/pt/noticias.php?cdNoticia=MTc5MA==>>. Acesso em: 23/04/2012.

<sup>205</sup> DISTRITO FEDERAL. *Decreto Distrital n.º 32.922*. “Institui o Comitê Intersetorial para elaborar e acompanhar a implantação das ações destinadas a execução dos planos de resíduos sólidos no âmbito do Distrito Federal e entorno, e dá outras providências”. Brasília, 10 de maio de 2011. “(..)Art. 3º Compete ao Comitê Intersetorial de Resíduos Sólidos: (...)VII - Elaborar o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Distrito Federal observando aos seguintes objetivos: (...) d) estímulo ao mercado regional de produtos reaproveitáveis enquanto insumos ou não por meio de incentivos fiscais, financeiros e creditícios (...)”.

<sup>206</sup> GOMES, Sara. Conferência municipal do meio ambiente elege propostas e delegados para encontro regional. *Goiânia Notícias*, 03/02/2012. Disponível em:

<  
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:S3INaHXaSjcJ:prefeituragoiania.stiloweb.com.br/site/goianianoticias.php%3Ftla%3D2%26cod%3D5842+%22INCENTIVOS+FISCAIS%22+MUNIC%3%8DPIOS+%22RES%3%8DDUOS+S%3%93LIDOS%22&cd=10&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-a>>. Acesso em: 11/04/2012.

<sup>207</sup> GUARULHOS/SP. *Lei Municipal n.º 6.793*. “Dispõe sobre o lançamento, arrecadação e fiscalização do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e dá outras providências.” Guarulhos, 28 de dezembro de 2010.

(quanto à utilização de energia eólica e solar, uso de telhados verdes, sistema de captação de água da chuva, etc) e com práticas igualmente sustentáveis, como no que tange à separação de resíduos sólidos (exclusivo para condomínios horizontais ou verticais que comprovadamente destinem sua coleta para reciclagem)<sup>208</sup>.

Em São Paulo, o vereador Tião Farias (PSDB) elaborou o Projeto de Lei n.º 487/2011, que institui o programa “Recicla SP”, dispondo sobre a concessão de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços que empreenderem ações de apoio à reutilização e à reciclagem de resíduos sólidos, nos termos que especifica. Dentre suas justificativas está “regulamentar, no âmbito do município de São Paulo, os incentivos fiscais, financeiros e creditícios previstos para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos”<sup>209</sup>.

Em Manaus, o Decreto Municipal n.º 1.349/2011 institui o “Plano Diretor Municipal de Resíduos Sólidos de Manaus”, o qual prevê a concessão de incentivos fiscais por meio da criação de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e do Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) verdes, que importarão na redução de suas alíquotas para os geradores que contribuam com a diminuição da geração de resíduos sólidos, segundo critérios enumerados em lei específica<sup>210</sup>.

A grande crítica ao art. 44 da Lei n.º 12.305/2010 é com o verbo “poder”, constante em seu *caput* (“*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder*

---

<sup>208</sup> GUARULHOS/SP. *Decreto Municipal n.º 28.696*. “Regulamenta a Lei Municipal n.º 6.793, de 28 de dezembro de 2010, que trata sobre o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).” Guarulhos, 1º de abril de 2011. “(...) Art. 118. Será concedido desconto de até no máximo 20% (vinte por cento) no valor do IPTU anual devido, pelo período de cinco exercícios consecutivos contados a partir do exercício seguinte ao da efetiva implantação, ou no caso de imóveis que já tenham adotado as medidas ambientais na data da publicação da Lei Municipal n.º 6.793, de 28 de dezembro de 2010, a partir do exercício seguinte ao da comunicação ao órgão fazendário, para os imóveis edificados que adotem duas ou mais medidas a seguir enumeradas: (...) IX - separação de resíduos sólidos, benefício a ser concedido exclusivamente aos condomínios horizontais ou verticais, e que, comprovadamente, destinem sua coleta para reciclagem e aproveitamento: 5% (cinco por cento) de desconto (...)”.

<sup>209</sup> SÃO PAULO/SP. *Projeto de Lei n.º 487/2011*. “Dispõe sobre a concessão de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) aos estabelecimentos industriais, comerciais e de prestação de serviços que empreenderem ações de apoio à reutilização e à reciclagem de resíduos sólidos, nos termos que especifica.”

<sup>210</sup> MANAUS/AM. *Decreto Municipal n.º 1.349*. “Aprova o Plano Diretor Municipal de Resíduos Sólidos de Manaus, na forma do Anexo Único deste Decreto”. Manaus, 09 de novembro de 2011.

*incentivos fiscais...*”), porquanto tornaria tal dispositivo meramente discursivo, sem efeitos jurídicos reais<sup>211</sup>. O mesmo questionamento também é feito em relação ao art. 42, o qual, embora não fale explicitamente em incentivos fiscais, estes são mencionados, como um dos instrumentos econômicos aptos a efetivar suas medidas, no art. 80 do Decreto n.º 7.404/2010<sup>212</sup>.

No entanto, como justificar que desde a discussão e, especialmente, após a edição da Lei n.º 12.305/2010, medidas têm sido adotadas por todos os entes federativos, ou se encaminham para tal, no âmbito da concessão de incentivos fiscais que estimulam práticas concernentes à gestão de resíduos sólidos?

Não se pode olvidar, primeiramente, que as políticas públicas funcionam, conforme já observado, como diretriz geral, tanto para a ação de indivíduos e organizações, como para o próprio Estado. Depois, a Lei n.º 12.305/2010 dispõe que, para terem acesso a recursos da União concernentes aos objetivos da norma federal, os Estados precisam elaborar Plano Estadual de Resíduos Sólidos nos termos do art. 16, e os Municípios e o Distrito Federal devem ter seus respectivos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos para que tenham acesso a recursos da União concernentes aos objetivos da norma federal. Destarte, a concessão de incentivos fiscais à iniciativa privada e até mesmo a Municípios (como nos exemplos de ICMS verde) revela-se também como uma forma de efetivar o planejamento valorado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos

De qualquer maneira, a principal justificativa para que os incentivos fiscais venham sendo adotados para o fim de estimular as práticas ambientais atinentes aos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos é a sua base, aquilo que o sustenta e que, nas palavras de Dworkin, é o “padrão que deve ser observado”<sup>213</sup>: um princípio. E este princípio é o do protetor-recebedor.

---

<sup>211</sup> ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Op. cit.*, p. 158.

<sup>212</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.404/2010*. “Regulamenta a Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências.” Brasília, 23 de dezembro de 2010. “(...) Art. 80. As iniciativas previstas no art. 42 da Lei n.º 12.305, de 2010, serão fomentadas por meio das seguintes medidas indutoras: I - incentivos fiscais, financeiros e creditícios”.

<sup>213</sup> DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 36.

### 3.3.2.2 A efetivação do princípio do protetor-recebedor pela via dos incentivos fiscais

O art. 44 da Lei n.º 12.305/2010, embora dê ênfase a determinadas atividades, é, na verdade, diretriz norteadora, e incorpora o espírito que o princípio do protetor-recebedor dá à norma, visando à efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos por meio do instrumento tributário dos incentivos fiscais. Trata-se de um exemplo de utilização deste instrumento e, conforme exaustivamente referido, não veda a concessão de incentivos fiscais a outras atividades, visando estimulá-las a adotarem práticas ambientais concernentes com os objetivos da lei em comento. Isso se coaduna com o já mencionado caso do art. 42, cuja questão de incentivos fiscais a ele atinente é abordada apenas no decreto que regulamenta a Lei n.º 12.305/2010.

A grande questão é o poder irradiante emanado pelo princípio do protetor-recebedor, o qual, sendo um fim em si mesmo, demanda, para a sua aplicação e consequente efetivação, uma “avaliação de correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção”<sup>214</sup>.

A efetivação de princípios do direito é conduzida por outro, o da máxima efetividade. Para Galloni<sup>215</sup>, trata-se de um princípio norteador, que otimiza ou maximiza direitos e garantias, dando-lhes uma concretização socialmente efetiva, captando do seu vigor irradiante e atuante, de modo que se evitem restrições ao conteúdo dos direitos fundamentais<sup>216</sup>.

Diante de tais premissas, Furlan cita os seguintes exemplos de aplicações práticas da efetivação de tal princípio: a redução das alíquotas de Imposto Predial

<sup>214</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Op. cit.*, p. 74.

<sup>215</sup> GALLONI, Bráulio César da Silva. *Hermenêutica constitucional*. São Paulo: Pillares, 2005, p. 148.

<sup>216</sup> Cabe referir que Robert Alexy não traz uma distinção entre princípios e direitos fundamentais, mas expressamente admite a similitude entre os termos quando diz que as colisões dos direitos fundamentais que menciona “devem ser consideradas segundo a teoria dos princípios como uma colisão de princípios” (Cf. ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, n. 217, 1999, p. 75).

Territorial Urbano (IPTU) para os contribuintes que mantêm áreas verdes protegidas em suas propriedades; as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), que isentam seus proprietários do pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR); o já comentado ICMS Ecológico; projetos de lei que tramitam na Câmara e no Senado e criam reserva do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para os Estados que abrigarem unidades de conservação da natureza e terras indígenas demarcadas<sup>217</sup>.

Furlan ainda diz que o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) pode ser utilizado como instrumento de incentivo à preservação ambiental, quando há a concessão de isenções e reduções de alíquotas para os proprietários de veículos menos poluentes. Da mesma forma, o Imposto sobre Produtos Industrializados pode ser usado como incentivador da preservação ambiental, quando suas alíquotas são graduadas conforme as melhorias introduzidas e os benefícios ambientais promovidos pelas empresas fabricantes. A minoração das alíquotas pode não só influenciar na decisão do consumidor em razão do atrativo financeiro, mas também pelo conceito positivo atribuído à empresa em razão e sua preocupação ambiental<sup>218</sup>.

Os exemplos citados revelam que os instrumentos tributários têm sido a escolha mais comum para a efetivação deste princípio ambiental, sendo os incentivos fiscais o mais destacado deles. Embora a referida doutrina não tenha entrado no mérito dos resíduos sólidos, é bastante claro que as propostas que faz estão em perfeita consonância com a prática legislativa decorrente da própria Política Nacional de Resíduos Sólidos, a qual tem iluminado outras de todos os entes federativos com os princípios que embasam os objetivos a serem alcançados pelos seus instrumentos.

Evidentemente que a Política Nacional de Resíduos Sólidos não busca efetivar o princípio do protetor-recebedor apenas mediante a utilização do instrumento tributário dos incentivos fiscais. O art. 80, inciso VII do Decreto nº 7.404/2010<sup>219</sup>, por exemplo, prevê o “apoio à elaboração de projetos no âmbito do

---

<sup>217</sup> FURLAN, Melissa. *Op. cit.*, p. 211.

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>219</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.404/2010*. “Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de

Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL ou quaisquer outros mecanismos decorrentes da Convenção Quadro de Mudança do Clima das Nações Unidas”. De fato, trata-se da maneira mais objetiva de efetivação do princípio do protetor-recebedor, pois diretamente relacionado à ideia de “Pagamento por Serviços Ambientais”, mas não necessariamente a mais ampla e atraente, tampouco a mais prática e eficaz, o que é demonstrado por todo o debate acerca da elaboração e edição de normas tributárias e ambientais que destacam a questão dos incentivos fiscais Brasil afora.

A valoração daquele que presta um serviço ambiental que vai além dos que lhe são impostos, cujo fundamento está no princípio do protetor-recebedor, é apenas um dos grandes impactos causados pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que visa à criação de uma nova cultura econômica, ambiental e social. Destarte, o incentivo fiscal revela-se como importante, senão o mais eficaz, instrumento de efetivação do princípio do protetor-recebedor na Política Nacional de Resíduos Sólidos, já estimulando e tendo o potencial de estimular ainda mais a sociedade e o poder público a compartilhar responsabilidades e a promover, verdadeiramente, o desenvolvimento sustentável.

---

Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências.” Brasília, 23 de dezembro de 2010. “(...) Art. 80. As iniciativas previstas no art. 42 da Lei nº 12.305, de 2010, serão fomentadas por meio das seguintes medidas indutoras: (...) VII - apoio à elaboração de projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL ou quaisquer outros mecanismos decorrentes da Convenção Quadro de Mudança do Clima das Nações Unidas”.

#### 4. CONCLUSÃO

O presente trabalho busca demonstrar como os incentivos fiscais efetivam, ou podem efetivar, o princípio do protetor-recebedor e os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Verificou-se, portanto, em um primeiro momento, que a aplicação da chamada “sanção premial” ou “positiva”, que consiste na busca por comportamentos desejáveis, premiando as condutas mais do que juridicamente corretas (“supercumprimento” ou obrigação secundária), é prática fundamental para o estímulo à busca, por toda a sociedade, do desenvolvimento sustentável. Compreendeu-se, mediante tal fundamento, a importância da intervenção estatal na economia pela via da tributação ambiental e sua extrafiscalidade disposta na CRFB/1988, para a tutela ambiental e a promoção do desenvolvimento sustentável. Viu-se, também, que os incentivos fiscais revelam-se como o instrumento tributário mais adequado para a efetivação de políticas públicas ambientais.

Especificamente no que tange à Política Nacional de Resíduos Sólidos, percebeu-se que a lei que a positiva traz importantes inovações ao direito brasileiro e, também, busca a mudança de determinadas práticas referentes ao tema, tanto na esfera pública quanto na privada. Tópicos como “responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto” e “logística reversa” passarão a ser constantes no cotidiano não apenas jurídico, mas também econômico e social, tendo em vista, ainda, toda a importância dada à inclusão social, objetivamente representada pelo estímulo à profissionalização dos catadores e de sua prática.

Dentre as importantes contribuições da Lei n.º 12.305/2010, destaca-se o princípio do protetor-recebedor. Essência da ideia de “pagamento por serviços ambientais”, o fim deste princípio consiste em valorar o “supercumprimento ambiental”, ou seja, em premiar aquele que concentra esforços para a promoção do desenvolvimento sustentável que vão além das imposições normativas ambientais, representando, assim, a internalização econômica das externalidades ambientais positivas resultantes de tal prática.



O princípio do protetor-recebedor, destarte, apresenta-se como importante base propulsora para o alcance dos objetivos delineados na Política Nacional de Resíduos Sólidos, que buscam, em suma, a destinação e disposição final adequada de resíduos e rejeitos, bem como a inclusão socioeconômica de parcela da população carente que empreende esforços nesse sentido, e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Ademais, dentre os instrumentos econômicos apresentados pela Lei n.º12.305/2010 para a efetivação do princípio do protetor-recebedor e dos objetivos, revelam-se como fundamentais os incentivos fiscais.

Embora a lei em questão cuide explicitamente da possibilidade de concessão de incentivos fiscais apenas quanto a algumas práticas que enumera, inexistente vedação para que esse instrumento tributário seja aplicado em relação a outras atividades com o fito de se verem cumpridos os objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos em todos os entes da federação, conforme revelam os exemplos de leis que vêm sendo editadas e projetos de lei que têm sido elaborados com esse teor.

Portanto, a efetivação do princípio do protetor-recebedor na Política Nacional de Resíduos Sólidos dá-se principalmente pelo instrumento econômico dos incentivos fiscais, os quais apresentam extensa gama de possibilidades de aplicação.

## 5. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, n. 217, 1999, p. 75.

\_\_\_\_\_. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALTMANN, Alexandre. Pagamentos por serviços ambientais: aspectos jurídicos para a sua aplicação no Brasil. In: BENJAMIN, Antônio Herman et al (org.). *Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 1, 2010.

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

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins. *Comentários à lei dos resíduos sólidos: Lei n.º 12.305 de 2 de agosto de 2010 (e seu regulamento)*. São Paulo: Pillares, 2011.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2004.

ATALIBA, Geraldo. *Apostamentos de ciência das finanças, direito financeiro e tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.

\_\_\_\_\_. *Hipótese de incidência tributária*. São Paulo: Malheiros, 2004.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7ª ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

BARBOSA, Kesley; CARVALHO, Amanda de Pina Ribeiro. A política nacional de resíduos sólidos (lei federal n.º 12.305/10) e os sistemas de gestão. In: *Revista*

*Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 53, set./out. 2010.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito ambiental*. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2008.

BENEVIDES FILHO, Maurício. *A sanção premial no direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

BENJAMIN, Antônio Herman. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental*, n. 2, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 4, n. 14, abr./jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental*, n. 9, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, n. 9, jan./mar. 1998.

BÍBLIA, A.T. 1 Samuel. Português. *Bíblia sagrada*. Tradução de João Ferreira de Almeida. São Paulo: Mundo Cristão, 2003, p. 387.

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito*. Tradução de Daniele Beccaccia Versiane. Barueri: Manole, 2007.

BORBOREMA NETO, Ruy Telles de. Políticas ambientais: uma reflexão teórico-conceitual para o seu regime jurídico no Brasil. In: *Revista de Direito da ADVOCEF*. Londrina: ADVOCEF, v. 1, n. 3, 2006/2007.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de direito constitucional tributário*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CLAUDINO, Antônio. O desenvolvimento sustentado e os pressupostos para uma sociedade eco-sustentada. *Revista de Direitos Difusos – Desenvolvimento sustentável*, ano 6, v. 1. Rio de Janeiro: Esplanada-Adcoas, 2001.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Manual de direito tributário*. Rio de Janeiro: Forense 2003.

COLOMBO, Juliano; COLOMBO, Cristiano. *Direito tributário*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21*. Brasília: Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados, 1995.

COPOLA, Gina. A política nacional de resíduos sólidos (lei federal n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010) – Os aterros sanitários de rejeitos e os municípios. In: *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, ano 10, n. 58, jul./ago. 2011.

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

DIAS, Jean Carlos. Políticas públicas e questão ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n. 31, jul./set. 2003.

D'ISEP, Clarissa Ferreira de Macedo. *Direito ambiental econômico e a ISO 14000*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DOMINGUES, José Marques. *Direito tributário e meio ambiente*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAGANELLO, Célia Regina Ferrari. *Fundamentação da cobrança pelo uso da água na agricultura irrigada, na microbacia do Ribeirão dos Marins, Piracicaba/SP*. 2007. Tese (Doutorado em Ecologia de Agroecossistemas) - Ecologia de Agroecossistemas, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-18072007-101710/>>. Acesso em: 08/03/2012.

FARIA, Walter. Incentivos fiscais no planejamento. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, v. 32, 1971.

FAZOLLI, Sílvio Alexandre. Princípios ambientais tributários e extrafiscalidade. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 9, n. 34, abr./jun. 2004.

FERRI, Giovani. O princípio do desenvolvimento sustentável e a logística reversa na política nacional de resíduos sólidos (Lei 12.305/2010). In: *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 100, v. 912, out. 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FURLAN, Melissa. *Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental*. 1ª ed., Curitiba: Juruá, 2010.

GALLONI, Bráulio César da Silva. *Hermenêutica constitucional*. São Paulo: Pillares, 2005.

GARCÍA, Antonio Vaquera. *Fiscalidad y medio ambiente*. Valladolid: Lex Nova, 1999, apud AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GOMES, Sara. Conferência municipal do meio ambiente elege propostas e delegados para encontro regional. *Goiânia Notícias*, 03/02/2012. Disponível em:

<

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:S3INaHXaSjcJ:prefeituragoiania.stiloweb.com.br/site/goianianoticias.php%3Ftla%3D2%26cod%3D5842+%22INCENTIVOS+FISCAIS%22+MUNIC%3%8DPIOS+%22RES%3%8DDUOS+S%3%93LIDOS%22&cd=10&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-a>>. Acesso em: 11/04/2012.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

HENDGES, Antônio Sílvio. *Resíduos sólidos e instrumentos econômicos*. Disponível em:

< <http://abides.org.br/residuos-solidos-e-instrumentos-economicos/>>. Acesso em: 11/04/2012.

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

LUNARDELLI, Pedro Guilherme Accorsi. O ICMS e os incentivos fiscais. In: *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo: Oliveira Rocha, n. 14, nov. 1996.

MACHADO, Hugo de Brito. A denominada sanção premial no âmbito do direito tributário. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 63, p. 231, nov./dez. 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. O princípio da precaução e a avaliação de riscos. In: *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 856, 2007.

MAMED, Danielle de Ouro; SILVA, Solange Teles da. A inserção do princípio do protetor-recebedor no direito brasileiro – A experiência do programa Produtores de Água. In: BENJAMIN, Antônio Herman et al (org). *Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 2, 2010.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *Poluição sonora*. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id12.htm>>. Acesso em 09/04/2010.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira et al. *Direito Ambiental*. 6ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

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

MUKAI, Toshio. Política nacional de resíduos sólidos (visão geral e anotações à lei n.º 12.305, de 02.08.2010). In: *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, ano 9, n. 52, jul./ago. 2010.

NOSSO MUNDO SUSTENTÁVEL. Porto Alegre: Zero Hora, n. 109, 26 mar. 2012.

NUNES, Cleucio Santos. Incentivos tributários na Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, ano 10, n. 58, jul./ago. 2011.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. O uso dos instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. In: *Revista da Faculdade de Direito da USP*. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 101, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Freshwater management: progress in meeting the goals, targets and commitments of Agenda 21, the Programme for the Further Implementation of Agenda 21, and the Johannesburg Plan of Implementation*. Disponível em: < <http://ces.iisc.ernet.in/envis/sdev/N0423881.pdf>>. Acesso em: 08/03/2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 3-14 de junho de 1982.

PAGIOLA, Stefano et al. Mercado para serviços ecossistêmicos: instrumentos econômicos para a conservação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: REBRAAF, 2005 *apud* ALTMANN, Alexandre. Pagamentos por serviços ambientais: aspectos jurídicos para a sua aplicação no Brasil. In: BENJAMIN, Antônio Herman et al (org). *Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 1, 2010.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2000.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. Tributação e políticas públicas ambientais no sistema constitucional brasileiro. In: *Revista Jurídica Tributária*. São Paulo: Notadez, ano 1, n. 2, jul./set. 2008.

RIO DE JANEIRO. Programa Lixão Zero vai beneficiar mais de 10 milhões de pessoas. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 19/03/2012. Disponível em: <<http://www.ioerj.com.br/portal/modules/news/article.php?storyid=913>>. Acesso em: 13/04/2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras em matéria ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Anderson Furlan de Freire de. FRACALOSI, William. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

SINDIMADEIRA RS. Segmento da madeira contemplado na Política Industrial do RS. *Notícias Sindimadeira-RS*, 30/03/2012. Disponível em: <<http://www.sindimadeirars.com.br/sindimadeira/pt/noticias.php?cdNoticia=MTc5MA==>>. Acesso em: 23/04/2012.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SOARES, Cláudia Dias. O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do meio ambiente. In: *Boletim Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*. Coimbra: Coimbra, n.º 58, 2001.

SOUZA, Murilo; MONTEIRO, Mariana. Projeto concede incentivos fiscais a indústria que utilizar resíduos sólidos. *Agência Câmara de Notícias*, 06/12/2011. Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/INDUSTRIA-E-COMERCIO/206358-PROJETO-CONCEDE-INCENTIVOS-FISCAIS-A-INDUSTRIA-QUE-UTILIZAR-RESIDUOS-SOLIDOS.html>>. Acesso em: 11/04/2012.

TÔRRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – os limites dos chamados “tributos ambientais”. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. Incentivos fiscais na constituição e o “crédito-prêmio de IPI”. In: *Revista Fórum de Direito Tributário*. Belo Horizonte: Fórum, ano 1, n. 1, jan./fev. 2003.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Incentivos fiscais no direito ambiental para uma matriz energética limpa e o caso do etanol brasileiro*. 2ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2011.



WINDHAM-BELLORD, Karen Alvarenga; SOUZA, Pedro Brandão e. O caminho de volta: responsabilidade compartilhada e logística reversa. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 16, n. 63, jul./set. 2011.

WUNDER, Sven. *Payment for environmental services: a solution for biodiversity conservation?*. Paris: IDDRI, 2006 *apud* ALTMANN, Alexandre. Pagamentos por serviços ambientais: aspectos jurídicos para a sua aplicação no Brasil. In: BENJAMIN, Antônio Herman et al (org). *Florestas, mudanças climáticas e serviços ecológicos*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 1, 2010.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. A efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários. Ênfase na prevenção. A utilização econômica dos bens ambientais e suas implicações. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

## **LEGISLAÇÃO**

ACRE. *Lei Estadual n.º 1.277*. Rio Branco, 12 de janeiro de 1999. “Dispõe sobre concessão de subvenção econômica aos produtores de borracha natural bruta do Estado do Acre e dá outras providências”.

AMAZONAS. *Lei Estadual n.º 3.135*. Manaus, 05 de junho de 2007. “Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências.”

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988*. Brasília, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 101*. “Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. Brasília, 4 de maio de 2000.

BRASIL. *Lei n.º 4.771*. “Institui o novo Código Florestal”. Brasília, 15 de setembro de 1965.

BRASIL. *Código Tributário Nacional*. “Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios”. Brasília, 25 de outubro de 1966.

BRASIL. *Lei n.º 5.197*. “Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências”. Brasília, 3 de janeiro de 1967.

BRASIL. *Lei n.º 6.938*. “Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”. Brasília, 31 de agosto de 1981.

BRASIL. *Lei n.º 7.643*. “Proíbe a pesca de cetáceo nas águas jurisdicionais brasileiras, e dá outras providências”. Brasília, 18 de dezembro de 1987.

BRASIL. *Lei n.º 9.433*. “Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989”. Brasília, 8 de janeiro de 1997.

BRASIL. *Lei n.º 9.795*. “Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências”. Brasília, 27 de abril de 1999.

BRASIL. *Lei n.º 9.985*. “Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências”. Brasília, 18 de julho de 2000.

BRASIL. *Lei n.º 10.257*. “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Brasília, 10 de julho de 2001.

BRASIL. *Lei n.º 11.428/2006*. “Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências”. Brasília, 22 de dezembro de 2006.

BRASIL. *Lei n.º 11.445*. “Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº

6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências”. Brasília, 5 de janeiro de 2007.

BRASIL. Lei n.º 12.187/2009. “Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências”. Brasília, 29 de dezembro de 2009.

BRASIL. *Lei n.º 12.305*. “Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências”. Brasília, 02 de agosto de 2010.

BRASIL. *Decreto n.º 6.040*. “Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”. Brasília, 7 de fevereiro de 2007.

BRASIL. *Decreto n.º 7.404*. “Regulamenta a Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências”. Brasília, 23 de dezembro de 2010.

BRASIL. *Decreto n.º 7.405*. “Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências”. Brasília, 23 de dezembro de 2010.

DISTRITO FEDERAL. *Decreto Distrital n.º 32.922*. “Institui o Comitê Intersetorial para elaborar e acompanhar a implantação das ações destinadas a execução dos planos de resíduos sólidos no âmbito do Distrito Federal e entorno, e dá outras providências”. Brasília, 10 de maio de 2011.

GUARULHOS/SP. *Decreto Municipal n.º 28.696*. “GUARULHOS/SP. *Decreto Municipal n.º 28.696*. “Regulamenta a Lei Municipal nº 6.793, de 28 de dezembro de 2010, que trata sobre o Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).” Guarulhos, 1º de abril de 2011.”. Guarulhos, 1º de abril de 2011.

GUARULHOS/SP. *Lei Municipal n.º 6.793*. “Dispõe sobre o lançamento, arrecadação e fiscalização do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e dá outras providências.” Guarulhos, 28 de dezembro de 2010.

MANAUS/AM. *Decreto Municipal n.º 1.349*. “Aprova o Plano Diretor Municipal de Resíduos Sólidos de Manaus, na forma do Anexo Único deste Decreto”. Manaus, 09 de novembro de 2011.

MINAS GERAIS. *Lei Estadual n.º 12.040*. Belo Horizonte, 28 de dezembro de 1995. “Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências.”

PARANÁ. *Lei Complementar Estadual n.º 59*. Curitiba, 1º de outubro de 1991. “Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei nº 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências”.

RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei n.º 3.344/2010*. “Isenta do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS a comercialização (ou circulação) de produtos derivados da reciclagem de resíduos da construção civil.”

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Estadual n.º 11.038*. Porto Alegre, 14 de novembro de 1997. “Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos municípios.”

RIO GRANDE DO SUL. *Decreto Estadual n.º 48.415*. “Modifica o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS)”. Porto Alegre, 3 de outubro de 2011.

SÃO PAULO/SP. *Lei Municipal n.º 14.933*. São Paulo, 05 de junho de 2009. “Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo.”