

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**

ÉZIO JOSÉ RIBEIRO DE SALLES

**ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA EFETIVA CULTURA
SOCIOAMBIENTAL COMO COMPROMISSO SOCIAL ALÉM DO ÂMBITO
EMPRESARIAL**

**CAXIAS DO SUL
2014**

ÉZIO JOSÉ RIBEIRO DE SALLES

**ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA EFETIVA CULTURA
SOCIOAMBIENTAL COMO COMPROMISSO SOCIAL ALÉM DO ÂMBITO
EMPRESARIAL**

Dissertação apresentada para
Qualificação no Programa de Pós-
Graduação *Stricto Sensu* em Direito, em
nível de Mestrado Acadêmico, na
Universidade de Caxias do Sul - UCS.

Orientadora: Professora Doutora Maria
Carolina Rosa Gullo.

CAXIAS DO SUL

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

S168a Salles, Ézio José Ribeiro de

Alternativas para o desenvolvimento de uma efetiva cultura
socioambiental como compromisso social além do âmbito empresarial /
Ézio José Ribeiro de Salle. - 2014.
114 f. ; 30 cm

Apresenta bibliografia.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de
Pós-Graduação em Direito. 2014.

“Orientação: Prof^a. Dr^a. Maria Carolina Rosa Gullo”

1. Desenvolvimento Sustentável. 2. Meio Ambiente. 3. Sustentabilidade.
4. Direito Ambiental. I. Título.

CDU 2.ed. : 502.131.1

Índice para o catálogo sistemático:

1. Desenvolvimento Sustentável	502.131.1
2. Meio Ambiente	502
3. Sustentabilidade	504
4. Direito Ambiental	349.6

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Carolina Machado Quadros – CRB 10/2236.



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

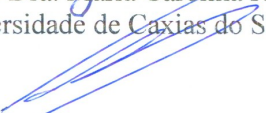
**"Alternativas para o Desenvolvimento de uma Efetiva Cultura Socioambiental
como Compromisso Social além do Âmbito Empresarial"**

Ézio José Ribeiro de Salles

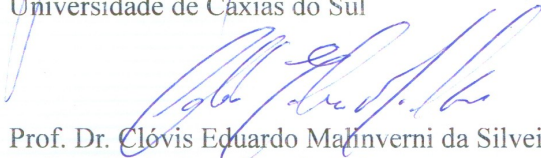
Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada
pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito –
Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos
necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de
Concentração: Direito Ambiental, Trabalho e Desenvolvimento.

Caxias do Sul, 26 de Março de 2014.


Prof. Dra. Maria Carolina Rosa Gullo (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul


Prof. Dr. Alvaro Sanches Bravo
Facultad de Derecho – Universidad Sevilla – España


Prof. Dr. Adir Ubaldino Rech
Universidade de Caxias do Sul


Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira
Universidade de Caxias do Sul



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
Sistema de Bibliotecas

CIDADE UNIVERSITÁRIA
Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – B. Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil
Telefone / Telefax (54) 3218 2100 – www.ucs.br
Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul – CNPJ 88 648 761/0001-03 – CGCTE 029/0089530

Dedico este trabalho para minha família,
que sempre me apoiou e incentivou em
todos os momentos, não medindo
esforços para auxiliar em mais esta etapa
de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, minha esposa Eliana, pela compreensão e apoio irrestrito.

Agradeço a minha filha Virgínia, que ao encorajar meu retorno às aulas, tornou-se uma apaixonada pelo Direito, desde a elaboração do seu TCC, o que acabou refletindo na sua aprovação no Exame da Ordem – OAB, antes mesmo da conclusão do curso.

Agradeço também meu saudoso pai, Agenor e minha mãe, Maria, que conseguiram superar as dificuldades para que, um dia, seus filhos pudessem concluir o curso superior.

Um agradecimento especial à minha orientadora, Professora Doutora Maria Carolina Rosa Gullo, pelos ensinamentos e dedicação irrestrita.

A motivação para o curso surgiu da minha preocupação com a vida e a saúde no planeta, em especial, em relação às futuras gerações.

*“Está claro que a espécie humana não
poderá continuar por muito tempo com a
sua cegueira ambiental e com sua falta de
escrúpulos na exploração da Natureza.
Tudo tem seu preço, e, quanto maior o
abuso, maior será o preço.”*

José Lutzenberger
Ambientalista

RESUMO

O objetivo deste trabalho é demonstrar a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas, com mecanismos de incentivo por parte do poder público, em especial, por parte dos municípios, para que o meio empresarial possa, mediante alguma contrapartida, não só cumprir a legislação, mas também manter projetos de sensibilização de comunidades, no que diz respeito aos cuidados com o meio ambiente. Dada a importância da preocupação ambiental, não apenas em nível de Brasil, mas na escala mundial, várias foram as alternativas para a criação de algum meio efetivo que não apenas conscientizasse a população, mas que, essencialmente, promovesse condutas reais de prevenção e preservação do meio ambiente, ou que, ao menos, estimulasse o uso consciente dos recursos ambientais. Essa forma de proteção deve exigir uma menor intervenção humana negativa na esfera ambiental, cuja reparação dos danos é inevitável para a satisfação das necessidades humanas e para o chamado desenvolvimento sustentável. Para que se tornasse possível, hoje, a implementação e a adoção de instrumentos e alternativas ambientais, nesse sentido, é mister que sejam as empresas obrigadas à utilização de meios menos degradantes ao meio ambiente. Como alternativa para inibir a produção de bens poluidores, os tributos ambientais estão sendo aplicados de forma eficiente em muitos países. Suas experiências têm apresentado ótimas consequências para o Estado, sociedade, empresas e para o meio ambiente, as quais deveriam ser amplamente estudadas e colocadas em prática no âmbito nacional. É importante destacar que estas práticas são permitidas pela extrafiscalidade. Sabendo-se da impossibilidade da maioria das empresas em proceder, de uma forma integralmente ecológica não voluntária e, mesmo que o façam por qualquer outra razão, o Estado deve fazer o seu papel de interventor na economia, para que esse acesso ao “desenvolvimento sustentável” seja oportunizado. É importante que as empresas e o Estado tenham condutas socioambientais, pois suas atitudes envolvem toda a população, tanto brasileira quanto mundial, ou seja, todas as catástrofes e danos ao meio ambiente são refletidas nos homens e, até mesmo, em todo o planeta, com consequências irreparáveis. Para que essa conscientização seja possível, uma das formas criadas para se introduzir a defesa ambiental na conduta humana foi a tributação ambiental, já que é o tributo um fator que pode ter dupla função para pausar as consequências na esfera ambiental do desenvolvimento econômico descontrolado e na realidade de consumo atual, propiciando uma alternativa para a tão sonhada compatibilização entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. A tributação ambiental se revela instrumento hábil, de controle mais fácil e menos oneroso para todos os envolvidos, desde que implementada de acordo com a realidade de cada sociedade e respectiva legislação.

Palavras-chaves: Meio ambiente. Sustentabilidade. Gestão ambiental empresarial. Economia Sustentável.

ABSTRACT

The aim of this study is to demonstrate the need for development of public policies, with incentive mechanisms on the part of the public authorities, in particular, by the municipalities, so that the business community may, upon any consideration, not only comply with the legislation, but also maintain communities sensitizing projects, with regard to care for the environment. Given the importance of environmental concern, not only in Brazil, but worldwide, there were several alternatives for the creation of some kind of effective not just aware the population, but that essentially promotes actual prevention and preservation of the environment, or at least, stimulate the conscious use of environmental resources. This form of protection should require a smaller negative human intervention in the environmental sphere, for which remediation is inevitable for the satisfaction of human needs and for the so-called sustainable development. For it became possible, today, the implementation and the adoption of instruments and environmental alternatives, in this sense, it is essential that companies are obligated to use means less degrading to the environment. Alternatively to inhibit production of goods polluters, the environmental taxes are being applied effectively in many countries. Their experiences have presented great consequences for the State, society, business and the environment, which should be widely studied and put into practice at the national level. It is important to highlight that these practices are permitted by extra taxation. Knowing the inability of most companies to undertake, in a manner fully ecological and not voluntarily, even if they do for any other reason, the State must do its role as interventionist in the economy, so that access to the "sustainable development" may be provided. It is important that companies and the State have environmental behaviors, because their attitudes involve the entire population, both Brazilian and also the world, i.e. all disasters and damage to the environment are reflected in men and even across the globe, with irreparable consequences. So that this awareness may be possible, one of the forms created to introduce the environmental defense in human conduct was environmental taxation, since that the tribute is a factor that may have dual function to pause the consequences in the environmental sphere of uncontrolled economic development and in the reality of current consumption, providing an alternative to the much-vaunted compatibility between economic development and environmental protection. Environmental taxation proves skillful instrument, easier and less costly control for all involved, since implemented according to the reality of each society and its legislation.

Key-words: Environment. Sustainability. Corporate environmental management. Sustainable Economy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ANÁLISE DA PROTEÇÃO AMBIENTAL ENQUANTO NORMA DESTINADA À ATIVIDADE EMPRESARIAL	13
2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL	13
2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CONSCIÊNCIA AMBIENTAL E AS EXTERNALIDADES NEGATIVAS DECORRENTES DOS PROCESSOS INDUSTRIAIS.....	22
2.3 O DIREITO AMBIENTAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	29
2.4 EVOLUÇÃO DAS NORMATIVAS AMBIENTAIS NO PLANO INTERNACIONAL	34
2.4.1 Conferência de Estocolmo	35
2.5 EVOLUÇÃO DAS NORMATIVAS AMBIENTAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	36
2.6 A TRAJETÓRIA HISTÓRICO-ECONÔMICA DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL.....	422
2.6.1 Aspectos Ambientais e Economia.....	43
2.6.2 Economia Sustentável	44
2.7 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO.....	48
3 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PELA GESTÃO AMBIENTAL EMPRESARIAL.....	50
3.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS COMO IMPORTANTES INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE	54
3.1.1 Competência para o Licenciamento Ambiental.....	55
3.1.2 Licenças Ambientais.....	58
3.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS.....	62
3.2.1 Impactos Ambientais	63
3.2.2 Ferramentas da Avaliação de Impactos Ambientais.....	66
3.2.3 O Estudo de Impacto Ambiental e correspondente Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA	67
3.3 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO.....	69
4 GESTÃO AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	70
4.1 A ALTERNATIVA DA TRIBUTAÇÃO À CRISE ECOLÓGICA	72
4.2 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS COM RELEVÂNCIA TRIBUTÁRIA.....	74
4.3 NOÇÃO DE TRIBUTO AMBIENTALMENTE ORIENTADO.....	82
4.3.1 Dupla função dos tributos ambientalmente orientados.....	84
4.3.2 Os tributos previstos na Constituição Brasileira de 1988	87
4.3.3 Impostos	88
4.3.4 Taxas	89
4.3.5 Contribuições de Melhoria	90
4.3.6 Empréstimos Compulsórios.....	91
4.3.7 Contribuições Especiais.....	92

4.4 A EXTRAFISCALIDADE E A INTERVENÇÃO ECONÔMICA	93
4.4.1 Estímulos às Empresas	96
4.5 TRIBUTO AMBIENTAL APLICADO ÀS EMPRESAS.....	98
4.6 A DESONERAÇÃO COMO ALTERNATIVA IDEAL À IMPLEMENTAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	102
4.7 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO.....	106
 5 CONCLUSÃO	108
 REFERÊNCIAS.....	111

1 INTRODUÇÃO

Os debates e as questões relacionadas ao meio ambiente constituem um novo argumento no cenário jurídico nacional. Este tema está sempre presente no desenvolvimento histórico-econômico do Brasil, que possui um ecossistema exuberante, com inúmeros recursos naturais, tais como minérios, florestas, água, animais, qualidade de solo e tantos subsídios disponíveis ao extrativismo ou ao beneficiamento industrial.

A economia brasileira e o meio ambiente estão ligados desde o descobrimento. Esta relação se iniciou pelo ciclo do Pau Brasil e percorreu outros ciclos econômicos, sempre extrativistas. Isso significa dizer que os recursos ambientais sempre foram utilizados para mover a economia.

Neste contexto, o direito ambiental, para Carvalho¹ é o "conjunto de princípios e regras destinados à proteção do meio ambiente, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com a reparação econômica e financeira dos danos causados ao ambiente e aos ecossistemas, de uma maneira geral". Sendo assim, tem a função de resolver a extração desenfreada dos recursos naturais. No histórico das evoluções normativas e do ciclo da economia, é possível observar que sempre, onde existe o interesse econômico, as leis se estruturam e criam regulamentos. Todavia, nas situações em que o interesse econômico tem menor relevância, as leis não imperam com tanto vigor.

Ao se avaliar as questões jurídicas relacionadas ao meio ambiente, é preciso também atentar para o cenário e o contexto internacional, principalmente no que tange aos grandes jogos econômicos, pois muitas vezes os produtos perdem mercados em virtude de notícias sem fundamentos técnicos. Como exemplo, é possível citar a questão da pecuária, em que a cada notícia de doença no rebanho os países suspendem as importações da carne e o preço, obrigatoriamente, baixa. Esta é a chamada regulação econômica de mercado.

Assim, o grande desafio da humanidade é a busca de alternativas capazes de amenizar a agressão à natureza, porque somente preservando os recursos naturais é que se pode pensar na viabilidade de um desenvolvimento social justo,

¹ CARVALHO, Carlos Gomes. **Introdução ao direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: Letras e Letras, 2001. p. 201-208.

em que as pessoas possam experimentar uma melhor qualidade de vida em todos os sentidos.

É necessário buscar novos modelos de desenvolvimento sustentável com a correta utilização dos recursos naturais; assim haverá o exercício não só da racionalidade ambiental, mas também da ética social.

As empresas têm um papel fundamental no processo de desenvolvimento social e destacam-se no mercado quando exercem suas atividades de maneira socialmente responsável, valorizando o homem, a cultura e o meio ambiente. As empresas que desenvolvem suas atividades sob a égide da responsabilidade social não visam apenas obtenção do lucro, mas prezam pela ética, principalmente nas suas condutas, que se revelam indispensáveis, considerando o crescimento dos níveis de degradação ambiental, que vai além dos setores produtivos.

Além da gestão voltada para o meio ambiente, atrelada à ideia de sustentabilidade, não há dúvida que as empresas têm condições de avançar e se tornarem multiplicadoras dessas boas práticas, transcendendo o cumprimento da lei e também o seu compromisso social como empresa cidadã. É nesse sentido que pode ser avaliada a importância da contrapartida por parte dos municípios, para que o avanço seja viabilizado, utilizando-se da estrutura e cultura desenvolvidas e vividas no dia a dia, para levar estes conhecimentos através de projetos para conscientizar a comunidade.

O objetivo do presente trabalho é demonstrar a importância das Políticas Públicas de incentivo às empresas que não só cumprem a legislação ambiental, mas que, também, mantêm projetos ativos, voltados à sensibilização da comunidade, no que diz respeito aos cuidados com o meio ambiente.

A pesquisa consiste em conhecer alternativas passíveis de implantação, objetivando sempre a busca de condutas ecologicamente corretas, voltadas à preservação ambiental, em especial por parte das empresas que muito podem contribuir.

É importante frisar que este trabalho pretende demonstrar a importância e a possibilidade de implementação dos impostos incidentes, ambientalmente orientados, sobre as empresas, de forma que possam ser identificados e efetivados na prática, de acordo com os tipos de tributos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Portanto, o objetivo desta pesquisa é verificar e, ao final, comprovar a aplicação do modo mais eficiente e efetivo de proteção ambiental por meio da tributação organizada, a fim de que se tenham condutas ecologicamente corretas, voltadas à preservação do meio ambiente.

O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, a partir da análise de uma ideia geral, sendo que o método de procedimento é o histórico-comparativo. Quanto aos fins, a presente pesquisa foi exploratória, pois esse tipo de pesquisa favorece o conhecimento de um fenômeno com a finalidade de torná-lo mais explícito.

Nesta pesquisa se pretende compreender a importância das Políticas Públicas de incentivo às empresas, que não só cumpram a legislação ambiental, mas que também mantenham projetos ativos, voltados à sensibilização da comunidade, destarte no que diz respeito aos cuidados com o meio ambiente. A pesquisa é, também, descritiva, porque visa descrever a ação estatal e seu caráter preventivo em relação ao incentivo fiscal por meio dos tributos fiscais ambientais.

2 ANÁLISE DA PROTEÇÃO AMBIENTAL ENQUANTO NORMA DESTINADA À ATIVIDADE EMPRESARIAL

No que diz respeito à busca de alternativas para a preservação do meio ambiente, é conveniente e oportuno que se tenha uma referência de como foi iniciada a degradação ambiental no Brasil, para que seja possível planejar, ainda que para execução em longo prazo, um caminho inverso para, além de minimizar as agressões ao meio ambiente, contribuir para a criação de uma consciência preservacionista.

Embora a preocupação não deva ficar restrita ao que ocorre no País, aqui se está tratando da importância da contrapartida governamental, o que justifica trazer, para integrar este trabalho, a história da degradação ambiental no Brasil.

O item seguinte trata da evolução histórica da degradação ambiental no Brasil, com o objetivo de demonstrar o início dos problemas ambientais e as políticas públicas para a prevenção e combate.

2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A degradação ambiental no Brasil teve início no período colonial (séculos XVI e XVII). Foi recebido, como herança, problemas ambientais de grandes proporções, começando com o ciclo da extração predatória do pau-brasil, da cana-de-açúcar, do ouro e do café, onde florestas inteiras foram derrubadas, as queimadas provocavam a infertilidade do solo, principalmente devido à utilização de práticas rudimentares e primitivas, tanto para a extração de minérios quanto para o cultivo destas monoculturas, provocando efeitos negativos sobre o meio ambiente. Vale referir que estes comportamentos de produção agrícola e exploração de recursos naturais permaneceram até o século XIX, demonstrando insensibilidade e despreocupação com o meio ambiente². Nesse sentido Lustosa, Cánepa, Young³

² BAER, Werner. **A economia brasileira**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Nobel, 2002. p. 400.

³ LUSTOSA, M. C. J.; CÁNEPA E. M.; YOUNG, C. E. F. **Política ambiental. Economia do meio ambiente**. In: MAY, P; LUSTOSA, M. C.; VINHA V. (Org). Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p.146.

(2003) evidenciam que a questão ambiental no Brasil não era considerada prioridade.

A industrialização, ocorrida no período compreendido entre 1930 a 1950, tinha como objetivo substituir as importações, sendo que muitas empresas nacionais compravam equipamentos usados de empresas multinacionais sem ter a preocupação com os impactos ambientais que causariam. As principais cidades que concentraram o setor industrial no Brasil foram São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, devido à infraestrutura que as mesmas ofereciam, chamando a atenção de investidores nacionais e estrangeiros.

A responsabilidade pela emissão de efluentes no solo, na água e no ar era de cada setor (automobilístico, têxtil, químico), resultando no consequente aumento da poluição.

Até 1980 existia pouca consciência da degradação ambiental. Isso ocorria devido à política governamental da época estar interessada em novos investimentos industriais (principalmente de capital estrangeiro), onde as mesmas eram beneficiadas, com vários incentivos, por parte do governo para aqui se instalar e a poluição industrial crescia juntamente com o crescimento dos setores químico, de metalurgia e transporte de materiais, pois não havia cobrança e nem mesmo normas rígidas relacionadas à poluição do meio ambiente⁴.

O crescimento agrícola brasileiro tem destaque em dois momentos: de 1945 a 1970, com um aumento nas terras cultivadas (ausência de uma política ambiental no sentido de utilizar de forma adequada os recursos naturais disponíveis) e, a partir de 1970, que é caracterizado pelo aumento da produção agrícola através de uma modernização conservadora e seletiva (elevar a receita cambial e fornecer insumos para a indústria). A agricultura no Brasil causa impactos ambientais negativos pelo uso indiscriminado de fertilizantes químicos, que provocam a modificação do solo, pela utilização de máquinas pesadas, e pela remoção da cobertura da vegetação, facilitando a erosão em várias regiões⁵.

Os problemas ambientais surgiram com a instalação de indústrias vindas dos países desenvolvidos, pois eram indústrias com alto grau de emissão de poluentes. Somente a partir da metade da década de 1970 foi criado o primeiro

⁴ BAER, Werner. A **economia brasileira**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Nobel, 2002. p. 402.

⁵ Ibid., p. 415.

órgão para controlar e fiscalizar atividades produtoras de impactos negativos no meio ambiente, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) no Rio de Janeiro e a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB) na cidade de São Paulo⁶.

Alguns exemplos de casos graves de poluição ambiental relatados no Brasil vêm da atividade industrial (problemas nos processos produtivos) que não são esquecidos pela sociedade, tais como a poluição da água na Baía da Guanabara no Rio de Janeiro; a poluição do ar em São Paulo; a tragédia de Cubatão; o caso da Celulose e do papel no Rio Grande do Sul e o polo petroquímico de Camaçari na Bahia e Carajás no Pará. Todos esses fatores provocaram impactos ambientais incalculáveis, contaminando águas e deteriorando solos⁷.

O Brasil precisava, urgentemente, substituir as importações e buscou, na industrialização, estratégias de crescimento. No entanto, estas indústrias produziam com alto grau de emissão de poluentes devido à falta de equipamentos e tecnologias adequadas. Houve um momento ainda mais crítico, ocorrido no II Plano Nacional de Desenvolvimento, que ofereceu investimentos que resultaram em forte expansão de indústrias de grande potencial poluidor (setores metalúrgico, químico e petroquímico). É destaque, nesse período, a tendência de especialização do setor exportador em atividades potencialmente poluentes. Assim a política ambiental brasileira vai sendo moldada por instrumentos de comando e controle para firmar suas ações em relação ao meio ambiente, baseado nesta característica de indústrias altamente poluidoras.

Devido a vários problemas, como disponibilidade financeira, falta de pessoal técnico, falta de apoio político, várias agências ambientais não conseguiram atingir as ações propostas. A falta de investimento em infraestrutura e outros serviços de competência federal, estadual ou municipal, no que tange a saneamento, coleta de lixo, habitação popular, mudança de padrões de consumo, resultaram em agravamento das condições ambientais. Um dos exemplos que está preocupando a

⁶ LUSTOSA, M. C. J.; CÁNEPA E. M.; YOUNG, C. E. F. **Política ambiental. Economia do meio ambiente.** In: MAY, P; LUSTOSA, M. C.; VINHA V. (Org). Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p.149.

⁷ BAER, Werner. **A economia brasileira.** 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Nobel, 2002. p. 405.

humanidade é o aumento dos automóveis particulares e o correspondente aumento de agentes poluidores⁸.

A década de 1990 foi marcada pelo crescimento da população urbana, buscando emprego e renda para seu sustento, sendo que se tornou necessária a utilização de automóveis particulares trazendo sérias consequências de poluição urbana. A modernização na tecnologia para a fabricação destes veículos no país ainda não contemplava a diminuição dos impactos ambientais, sendo os veículos os maiores responsáveis pela emissão de gases, que contribuem para o aumento do efeito estufa no planeta.

Alguns problemas que fazem refletir sobre o atual sistema de gestão baseado nos instrumentos de comando e controle são:

- a) Falta de informação sobre a gravidade e relevância dos problemas resultantes da degradação ambiental;
- b) Falta de um sistema com indicadores ambientais, no sentido de definir ações prioritárias;
- c) Pouca clareza quanto aos critérios adotados na utilização dos instrumentos de avaliação dos impactos ambientais;
- d) Fiscalização com escassez de recursos humanos e financeiros;
- e) Falta de flexibilidade dos gestores ambientais, devido à rigidez das normas vigentes, dificultando criar estímulos aos agentes sociais para adotarem práticas de ambientes adequadas.

Quando os padrões de emissão são atendidos diminui o interesse do agente, no sentido de melhorar ainda mais seu desempenho ambiental, pois já estaria de acordo com o que os órgãos fiscalizadores exigem.

Já, no caso das indústrias que deverão seguir padrões tecnológicos adequados com os padrões ambientais, as dificuldades existem principalmente relacionadas aos custos (desembolsos necessários para esta adequação) que, devido à necessidade de grandes investimentos para adequação, poderiam levar as mesmas ao encerramento de suas atividades.

Um dos caminhos apontados por vários autores para minimizar esse problema seria a incorporação de instrumentos econômicos, baseados no princípio

⁸ LUSTOSA, op. cit., p.150.

do poluidor pagador (PPP), no qual, emissões passam a ser cobradas mesmo estando em conformidade com padrões máximos, mas ao mesmo tempo permitindo que os agentes emissores negociem entre si seus próprios limites de emissão, de modo a minimizar os custos sociais de ajuste⁹.

O princípio do poluidor-pagador tem, como uma de suas prerrogativas, o condão de estabelecer uma equidade entre os homens quanto ao uso do meio ambiente, além de preservar e reparar ao máximo o dano a ele causado.

Segundo Machado¹⁰:

O uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, pois a comunidade que não usa do recurso ou que o utiliza em menor escala fica onerada. O poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia.

Assim, o primeiro fundamento a ser abordado é baseado na percepção de que os recursos naturais são escassos e a sua ampla utilização acarreta uma aceleração destrutiva do meio ambiente, sendo necessária a prevenção deste avanço, que, muitas vezes é feita por meio de pagamentos pela utilização dos recursos naturais.

A partir deste entendimento foi adotado o princípio da equidade, que visa ao tratamento não desigual ou desproporcional entre os cidadãos no tocante ao bem de uso comum ambiental.

O princípio do poluidor-pagador é um dos princípios do direito ambiental cuja característica se baseia na redistribuição de responsabilidades e teve sua origem e inspiração na teoria econômica, que, para Milaré¹¹, é definida pela necessidade da internalização dos custos sociais externos que decorrem do processo produtivo, ou seja, parte-se do pressuposto de que os agentes econômicos deverão considerar os custos de produção e assumi-los.

⁹ LUSTOSA, M. C. J.; CÂNEPA E. M.; YOUNG, C. E. F. **Política ambiental. Economia do meio ambiente**. In: MAY, P; LUSTOSA, M. C.; VINHA V. (Org). Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p.135-153.

¹⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 67.

¹¹ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 7. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1074.

A primeira vez que este princípio surgiu foi a partir da recomendação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, que é um organismo internacional que tinha assumida vocação para o desenvolvimento. Foi por meio da Recomendação C (72) 128, de maio de 1972, que o Princípio do Poluidor-Pagador foi definido, nos dizeres de Aragão¹²:

[...] o princípio que usa para afetar os custos das medidas de prevenção e controle da poluição, para estimular a utilização racional dos recursos ambientais escassos e para evitar distorções ao comércio e ao investimento internacionais, é o designado princípio do poluidor-pagador. Este princípio significa que o poluidor deve suportar os custos do desenvolvimento das medidas acima mencionadas decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o ambiente esteja num estado aceitável [...].

Com efeito, deve ser compreendido que este princípio nos moldes de sua origem econômica, não tem a função de permitir que a poluição ocorra mediante uma sanção pecuniária. Ao contrário, sua previsão é baseada no fundamento da equidade, em que é argumentada a necessidade desta internalização dos custos externos para que seja possível que a sociedade, no seu amplo sentido, possa usufruir o meio ambiente de forma igualitária.

Conforme explica Birnfeld¹³, a partir desta concepção, advinda da recomendação da OCDE, foi criada uma ideia central de inserção do valor das mercadorias, para que seja evitado ao máximo que os custos destas externalidades recaiam sobre a sociedade ou o Estado.

Dentro desta análise, para este autor, a disciplina do princípio do poluidor-pagador pela OCDE, praticamente decorre da necessidade que se tem em criar certa harmonia, dentro de um cenário internacional em relação ao seu mercado, a partir da existência de encargos decorrentes da poluição no âmbito do ordenamento interno de cada um dos países membros.

Neste sentido, infere-se que a OCDE, ao prescrever o princípio do poluidor-pagador, restringiu-se aos encargos preventivos do dano ambiental e, portanto, se difere do princípio da responsabilidade, o qual se caracteriza por penalizar o poluidor após ter ocasionado o dano ao meio ambiente.

¹² ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor-pagador**: pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Coimbra, 1997. p. 60.

¹³ BIRNFELD, Carlos André Sousa. **O princípio poluidor-pagador e sua potencialidade**: uma leitura não economicista da ordem constitucional brasileira. Volume II. 2003. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

Outra contribuição para esta abordagem econômica do princípio do poluidor-pagador está inserida na Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 4º, VII, que, além de impor obrigações ao poluidor, ainda “[...] determinou que se impusesse *também ao usuário* uma contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”¹⁴.

Seguindo esta linha, percebe-se que a Declaração do Rio, de 1992, ao preconizar acerca do princípio do poluidor-pagador, ateve-se apenas ao seu caráter economicista, não ampliando seu viés, quando o delimitou, em seu princípio 16, nos seguintes termos:

[...] as autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

Esta mesma análise, em relação ao economicismo, para Birnfeld¹⁵ ainda pode ser observada no capítulo 8 da Agenda 21, de acordo com seu próprio título, onde persistiu acerca da ideia de “utilização eficaz de instrumentos econômicos e incentivos de mercado e de outros tipos”.

Este entendimento peculiar é concebido pela doutrinadora Aragão¹⁶, que, embora reconheça que “[...] o PPP começou por ser apenas um princípio econômico [...], mas ascendeu posteriormente o princípio geral do direito do ambiente [...]”, prossegue na sua contribuição com a afirmação de que é impróprio o fundamento da responsabilidade civil ao princípio do poluidor-pagador.

A respeito desta concepção, cumpre ressaltar que, como bem explicita Birnfeld¹⁷, ao se criar a utilização de instrumentos econômicos, ou seja, receitas públicas com finalidade extra-arrecadatória, podem ser constatadas duas graves consequências: a primeira delas seria que, de forma errônea, poderá ficar subentendido a ideia de que ao arcar com os respectivos ônus da degradação

¹⁴ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1076.

¹⁵ BIRNFELD, Carlos André Sousa. **O princípio poluidor-pagador e sua potencialidade**: uma leitura não economicista da ordem constitucional brasileira. Volume II. 2003. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2003, p. 270.

¹⁶ ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor-pagador**: pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Coimbra, 1997. p. 124-127; 151.

¹⁷ BIRNFELD, op. cit.

ambiental, o poluidor terá sempre disponível a opção de poluir. Desta forma, o ato de poluir, que seria praticado por uma pequena parcela da sociedade, seria agravado pelo fato de que a reparação pelos danos causados poderá ser mais onerosa que a própria medida preventiva.

Em consideração à primeira consequência, Milaré¹⁸ ainda ressalta que: “[...] o poluidor que paga, é certo, não paga pelo direito de poluir: este ‘pagamento’ representa muito mais uma sanção, tem caráter de punição e assemelha-se à obrigação de reparar o dano. Em síntese não confere direito ao infrator”.

A segunda consequência constatada por Birnfeld¹⁹ é a de que o ambiente submete-se, em decorrência da incerteza do dano, ao constante risco de não ser reparado, pois não se sabe se o custo arbitrado preventivamente terá o condão de arcar com as improváveis, porém, não impossíveis, hipóteses de dano. É neste diapasão que este autor conclui que “[...] dimensionar o PPP no âmbito exclusivamente econômico, preventivo ao dano, abre portas para negar, em parte, sua própria razão de ser”.

Nesse sentido, a adoção de políticas ambientais tornam-se necessárias com a intenção de forçar os agentes econômicos a adotarem procedimentos e ações menos agressivas ao meio ambiente, diminuindo a quantidade de poluentes e reduzindo a depredação dos recursos naturais, principalmente no caso das indústrias, onde os recursos naturais são transformados em matérias-primas e energia, como consequência, gerando impactos ambientais (desmatamento, emissão de gases poluentes e erosão de solo).

Dentro deste contexto o fluxo de matérias primas e a energia são considerados insumos de produção resultando no curso e, no final dos processos, rejeitos industriais como a fumaça, resíduos sólidos e efluentes líquidos gerando impactos ambientais. Como muitos dos recursos naturais utilizados nos processos industriais são finitos e não são renováveis, é importante que esta utilização seja feita de forma racional, sendo possível sua utilização na produção atual e também

¹⁸ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 1077.

¹⁹ BIRNFELD, Carlos André Sousa. **O princípio poluidor-pagador e sua potencialidade**: uma leitura não economicista da ordem constitucional brasileira. Volume II. 2003. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2003. p. 271.

para que as gerações futuras possam utilizar, sendo esse o princípio do desenvolvimento sustentável²⁰.

A ausência de sensibilização ambiental, bem como a falta de uma consciência ambiental fez com que os grandes grupos passassem a utilizar a tecnologia moderna de maneira irresponsável, gerando graves consequências para o meio ambiente. Sobre esse assunto, é possível citar as afirmações do saudoso Lutzenberger, que afirma:

A poluição industrial é exemplo de agressão inconsciente. Até muito recentemente, antes da preocupação generalizada pela contaminação ambiental, o industrial raras vezes tinha consciência dos danos que causava. Podia tranquilamente orgulhar-se dos serviços que prestava à comunidade, já que produzia bens materiais, proporcionava empregos e pagava impostos²¹.

Deste modo, é possível afirmar que o crescimento econômico, ao longo dos anos, ocorreu de forma agressiva, caracterizado por uma total ausência de cuidado e preocupação com o meio ambiente²².

A legislação brasileira vigente, constitucional e infraconstitucional, adotou normas específicas, com regras próprias e especiais, no que diz respeito à responsabilidade das pessoas físicas e jurídicas por danos ambientais²³, visando compatibilizar o desenvolvimento econômico, indispensável nos dias atuais, com a preservação do meio ambiente.

Nas palavras de Ferrari, “O progresso pode continuar a ser uma realidade, mas numa forma relacional, onde cada criatura seja levada em consideração e cada ação humana respeite a vida de todos os seres vivos”²⁴.

Somente depois que fatos graves ocorreram, todos causados pela intervenção humana na busca de um desenvolvimento industrial desmedido, e que

²⁰ LUSTOSA, M. C. J.; CÁNEPA E. M.; YOUNG, C. E. F. **Política ambiental. Economia do meio ambiente.** In: MAY, P; LUSTOSA, M. C.; VINHA V. (Org). Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. p.139.

²¹ LUTZENBERGER, José A. **O fim do futuro? Manifesto ecológico brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Movimento, 1980. p. 35.

²² BENJAMIN, Antonio Herman V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 3, n. 9, jan./mar., 1998. p. 6.

²³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, n. 32, out./dez., 2003. p. 68.

²⁴ FERRARI, Amarildo R. A responsabilidade como princípio para um ética da relação entre ser humano e natureza. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental.** ISSN 1517-1256, v. 10, jan./jun. 2003.

vozes de peso soaram, alertando que esses ataques ao meio ambiente poderiam produzir efeitos para toda a humanidade, então foi que iniciou a tomada de consciência sobre a necessidade de se criarem organismos políticos e estruturas jurídicas para protegê-lo²⁵.

A sociedade deve buscar evoluir a cada dia, e a produção econômica é essencial para que isso ocorra. No entanto, tal avanço tecnológico não pode sobrepor-se ao meio ambiente. Para que esse controle ocorra existem normas ambientais infraconstitucionais, princípios e Constituição Federal, que aborda a temática ambiental de forma muito clara.

2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CONSCIÊNCIA AMBIENTAL E AS EXTERNALIDADES NEGATIVAS DECORRENTES DOS PROCESSOS INDUSTRIAIS

A história mostra o desenrolar da consciência ambiental do homem que, no primeiro momento, explora o meio ambiente para sua sobrevivência e, ao conquistar sua autonomia, desenvolve técnicas mais agressivas de extração dos recursos naturais para facilitar sua existência.

O homem evoluiu rapidamente neste processo de exploração ambiental, principalmente por ocasião da Revolução Industrial no século XIX, preocupando-se apenas com a eficiência dos sistemas e com a maximização dos lucros com o menor custo possível, desconsiderando todos os aspectos sociais e ambientais²⁶.

Disto resultaram diversos conflitos, sendo pertinente o reestabelecimento do equilíbrio das relações sociais, que culminaram inclusive em muitas vitórias para os Direitos Humanos. Porém, na esfera ambiental, a consciência de que os expedientes naturais são limitados está sendo construída lenta e gradativamente.

Vale destacar que, há cerca de apenas duas décadas, assim se manifestou Lutzenberger sobre o comportamento do homem em relação ao meio ambiente:

O comportamento atual da humanidade pode comparar-se ao do pobre diabo que ganhou o grande prêmio na loteria e que, sem saber o que é

²⁵ BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

²⁶ NISSOLA, Marlene. **Da (im)possibilidade da Certificação ISO 14001 Como Atenuante das Responsabilidades Ambientais das Pessoas Jurídicas**. Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul: EDUCS, 2006.

capital e como preservá-lo, se encontra em pleno bacanal de esbanjamento, seguro de que a festa não terá fim²⁷.

É indiscutível que o ser humano necessita interagir com o ecossistema para sua sobrevivência, bem como para melhorar sua qualidade de vida de acordo com seu progresso. Todavia, também é imprescindível que seja harmoniosa essa relação, uma vez que faz parte do meio em que vive e, se continuar com a depredação desmedida, acabará por prejudicar a si mesmo.

Nota-se claramente o esgotamento galopante dos recursos naturais, sendo que a natureza vem suportando, durante muitos séculos, a extração acirrada e os danos causados pelo homem, principalmente com o sistema capitalista, que estimula a aquisição cada vez mais de produtos industrializados. Tal problemática começou a tomar contornos de realidade preocupante para toda a sociedade.

Foram necessárias algumas catástrofes para que a humanidade percebesse o desequilíbrio causado por suas ações: o aquecimento global, o derretimento das geleiras, a extinção de plantas e animais.

A ameaça à vida humana instigou a consciência ambiental, invocando alterações comportamentais pela necessidade de sobrevivência, como explica Ana Cândida de Paula Campos Ribeiro:

As pessoas estão mudando sua forma de ver a natureza e sua relação com ela, por que estão começando a compreender que o ser humano é parte integrante da natureza, portanto, negligenciá-la é negligenciar a si próprio²⁸.

Nesta senda, surge o conceito de desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica, segundo Luís Roberto Gomes²⁹:

A exploração econômica deve se dar, assim, dentro dos limites da capacidade dos ecossistemas, entendida esta como aquela que resguarde a renovação dos recursos renováveis e a exploração não predatória dos recursos não renováveis, de forma que possam servir às gerações futuras.

²⁷ LUTZENBERGER, José A. **O fim do futuro? Manifesto ecológico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Movimento, 1980. p. 36-37.

²⁸ CAMPOS RIBEIRO, Ana Cândida de Paula e Arruda. O Desenvolvimento Sustentável como Diretriz da Atividade Econômica. **Revista Direito Ambiental**. Vol. 26. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2002. p. 81.

²⁹ GOMES, Luiz Roberto. Princípios Constitucionais de Proteção ao Meio Ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. 16. ed. São Paulo: RT, 1999. p. 171.

O grande desafio das empresas é conciliar o equilíbrio do desenvolvimento econômico com o meio ambiente social, tendo em vista que a busca pelo lucro para desenvolver-se e manter-se no mercado requer a utilização dos insumos naturais.

Além disso, as empresas estão inseridas num contexto onde o bem estar comum depende cada vez mais da colaboração integrada de todos os setores, sendo que a responsabilidade social também desponta como um compromisso fundamental para o êxito destas.

Assim é a meta de sustentabilidade, a ser perseguida pelo setor econômico que, na visão de Reinaldo Dias³⁰ se subdivide em três dimensões:

As empresas têm que ser economicamente viáveis. Seu papel na sociedade deve ser cumprido levando em consideração esse aspecto da rentabilidade, ou seja, dar retorno ao investimento realizado pelo capital privado. “Sob a ótica social, ressalta o referido autor que (2006, p. 40): “[...] a empresa deve satisfazer aos requisitos de proporcionar as melhores condições de trabalho aos seus empregados, procurando contemplar a diversidade cultural existente na sociedade em que atua, além de propiciar oportunidade aos deficientes de modo geral”. E quanto ao aspecto ambiental “deve a organização pautar-se pela eco-eficiência dos seus processos produtivos, adotar a produção mais limpa, oferecer condições para o desenvolvimento de uma cultura ambiental organizacional, adotar uma postura de responsabilidade ambiental, buscando a não-contaminação de qualquer ambiente natural, e procurar participar de todas as atividades patrocinadas pelas autoridades governamentais locais e regionais no que diz respeito ao meio ambiente natural.

A Constituição Federal, por sua vez, consolida, concomitantemente, as diretrizes da atividade econômica, em seu artigo 170, com o princípio do desenvolvimento sustentável, no artigo 225.

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...³¹

...

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, às presentes e futuras gerações.³²

³⁰ DIAS, Reinaldo. **Gestão Ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 39.

³¹ BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988. Art. 170, Caput.

³² BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988. Art. 225.

Com isso fica estabelecida a ideia de compatibilidade entre os dois institutos, norteando a administração empresarial para o exercício da atividade produtiva com respeito ao meio ambiente, já que pertence ao passado a concepção de que o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental andam abstraídos.

Dentro deste sentido, Ana Cândida de Paula Ribeiro e Arruda Campos:

Está havendo enorme esforço por parte do Estado e dos particulares em prol de uma consciência ecológica, o que resta provado com a crescente reformulação das tecnologias das empresas, objetivando a redução da emissão de efluentes, reciclagem de materiais, análise do ciclo de vida dos produtos, seu impacto sobre a natureza, ou seja, uma produção mais ecológica³³.

Assim toda a atividade relacionada à Economia, deve ser entendida como o sistema pertencente a uma cadeia de reações e processos oriundos do sistema ecológico, não sendo mais possível caminhar olhando somente o lucro financeiro³⁴.

Todavia, ainda que o sistema econômico seja concebido por um conjunto de instituições e atividades, destinadas a alocar eficientemente recursos escassos ao processo de produção de bens e serviços, necessita da matéria prima que retira do meio ambiente e depois a devolve na forma de lixo³⁵.

Por isso se faz necessária uma reorganização do sistema econômico para abranger todas as externalidades negativas causadas pelo efeito das atividades de produção e de consumo sobre o meio ambiente.

Conforme Pindick, externalidade é “a ação pelo qual um produtor ou um consumidor influencia outros produtores ou consumidores, mas não sofre as consequências disso sobre o preço de mercado”³⁶.

Quando não ocorre a internalização do custo gerado pelo bem estar de outros indivíduos em função da degradação ambiental, por exemplo, fica evidenciada a externalidade negativa.

³³ CAMPOS RIBEIRO, Ana Cândida de Paula e Arruda. O Desenvolvimento Sustentável como Diretriz da Atividade Econômica. **Revista Direito Ambiental**. Vol. 26. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2002. p. 85.

³⁴ NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao direito econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

³⁵ CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental**: Uma Abordagem Econômica. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

³⁶ ANTUNES, David. Externalidades Negativas Sobre o Meio Ambiente. **Revista de Ciências Gerenciais**. Vol XIII, nº 18. São Paulo: Anhanguera Editora Jurídica, 2009.

Para Roberto Guena de Oliveira³⁷:

Há externalidades negativas quando a atividade de um agente econômico afeta negativamente o bem-estar ou o lucro de outro agente, e não há nenhum mecanismo de mercado que faça com que este último seja compensado por isso.

Assim, é possível notar a importância em considerar todas as externalidades do processo produtivo, mesmo que seja difícil mensurá-las, para cada vez mais diminuí-las, ou mesmo eliminá-las, em prol ao meio ambiente.

Existem alguns tipos de externalidades. Eaton e Eaton³⁸ assim as classifica, quanto as suas características:

- a) Consumo-consumo, onde os consumidores são tanto a(s) fonte(s) como também o(s) receptor(es) da externalidades;
- b) Produção-produção, onde os produtores são tanto a(s) fonte(s) como também o(s) receptor(es) da externalidades;
- c) Consumo-produção, quando um ou mais consumidores são as fontes e um ou mais produtores são os receptores da externalidade;
- d) Produção-consumo, que ocorre quando um ou mais produtores são as fontes e um ou mais consumidores são os receptores da externalidade;

Para Dias as externalidades negativas se dividem em dois aspectos: a) o seu aspecto marginal e prejudicial; b) a inexistência de meios de compensação pelos prejuízos gerados³⁹.

Considerando que podem ser provocadas tanto pelos fabricantes quanto pelos consumidores, percebe-se a necessidade de reestruturação de todos os envolvidos no sentido de reduzir ou eliminar, mormente as externalidades negativas que atingem o meio ambiente.

O Estado assume papel relevante nesta reorganização, pois lhe é facultado atuar através de políticas de comando e controle, ou por meio de instrumentos econômicos de incentivo ou encargos fiscais, para frear o consumo de alguns produtos ou evitar algumas formas ou elementos de fabricação.

³⁷ OLIVEIRA, Roberto Guena de. **Manual de economia**. Equipe de Professores da USP. São Paulo: Saraiva, 1998. P.569.

³⁸ EATON, B. C; EATON, F. D. **Microeconomia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p.550.

³⁹ DIAS, Jean Carlos. Políticas Públicas e Questão Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 31. São Paulo, 2003. p. 127.

Assim, sugere Dias que “a política pública de natureza ambiental, considerando o desenho das variáveis sob seu controle, deve agir de forma direta sobre o mercado, estabelecendo o quanto pode cada empresa poluir”⁴⁰.

Considerando o imperioso poder estatal em garantir um meio ambiente saudável, fica evidente que deve ser elaborado um plano de ação adequado para essa finalidade.

O Estado, na qualidade de gestor dos bens e interesses públicos, deve planejar para produzir os efeitos almejados.

Nesse contexto Jean Carlos Dias⁴¹:

É evidente que o principal campo em que o Estado deve intervir para assegurar a proteção ao meio ambiente sadio e equilibrado é exatamente o âmbito econômico. Sem uma adequada intervenção estatal no campo econômico, qualquer prevenção ambiental não somente é utópica como absolutamente impossível.

Por outro lado, cada empresa deve tornar sua produção mais ecológica possível, com reformulação das tecnologias e meios mais eficientes, com a redução da emissão de efluentes, reciclagem de materiais, tudo para causar o menor impacto à natureza, ou seja, reduzir ou até eliminar as externalidades negativas ao meio ambiente.

Por isso se faz necessária uma reorganização do sistema econômico para abranger todas as externalidades negativas causadas pelo efeito das atividades de produção e de consumo sobre o meio ambiente.

Essa faculdade de absorver os impactos negativos ou transferi-los ao consumidor gera uma concorrência desleal, pois alguns empresários poderiam aderir ou não, tornando seu produto economicamente viável ou inviável, por isso o Estado deve interferir para traçar ações que atingiam indiscriminadamente a todos os envolvidos.

De toda forma, mesmo sem essa imposição estatal, algumas empresas, têm demonstrado que é possível ganhar dinheiro e proteger o meio ambiente mesmo não sendo uma organização que atua no chamado “mercado verde”, desde que

⁴⁰ DIAS, Jean Carlos. Políticas Públicas e Questão Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 31. São Paulo, 2003. p. 131.

⁴¹ Ibid., p. 120.

possuam certa dose de criatividade e condições internas que possam transformar as restrições e ameaças ambientais em oportunidades de negócios.

Assim discorre Denis Donaire⁴²:

Entre outras oportunidades podemos citar a reciclagem de materiais que tem trazido uma grande economia de recursos para as empresas; o reaproveitamento dos resíduos internamente ou sua venda para outras empresas através de Bolsas de Resíduos ou negociações bilaterais; o desenvolvimento de novos processos produtivos com a utilização de tecnologias mais limpas ao ambiente, que se transformam em vantagens competitivas e até mesmo possibilitam a venda de patentes; o desenvolvimento de novos produtos para um mercado cada vez maior de consumidores conscientizados com a questão ecológica, geração de materiais de grande valor industrial a partir do lodo tóxico, estações portáteis de tratamento, miniusinas para uso de pequenas empresas e o aparecimento de um mercado de trabalho promissor ligado à variável ambiental que deverá envolver auditores ambientais, gerentes de meio ambiente, advogados ambientais, bem como o incremento de novas funções técnicas específicas.

Cumpra-se destacar que estas atitudes ambientalmente corretas seguem o norte do desenvolvimento sustentável, como bem conceitua a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas: “Desenvolvimento sustentável é aquele capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações”.

A sociedade que também faz parte desta cadeia e deve, por sua vez, participar ativamente na construção da consciência ecológica para decidir que tipos e quantidades de poluição serão admitidos, sobretudo nas relações de consumo.

Assim se posiciona Elizete Lanzoni Alves⁴³, sobre o assunto:

A dinâmica da sociedade, resultante do uso descontrolado dos recursos naturais, do estilo de vida consumista e dos avanços tecnológicos desordenados que levaram à degradação ambiental descortina inúmeros riscos. Riscos atuais e concretos, ou seja, perceptíveis a olho nu, sentidos no cotidiano das pessoas, na saúde, na qualidade da água, do ar, do solo e também aquele risco futuro originado da imprevisibilidade das ações do hoje em relação ao futuro.

⁴² DENIS, Donaire. **Gestão Ambiental na Empresa**. São Paulo: Atlas, 1995.

⁴³ ALVES, Elizabete Lanzoni. Direito Ambiental na Sociedade de Risco: a hora e a vez da ecopedagogia. **Revista Direito ambiental e sociedade**. Vol 01. Número 1. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

O progresso da consciência ambiental desponta como um compromisso do homem com a natureza, pois depende dela não só para sua subsistência, como também para seu próprio equilíbrio.

Acerca da relevância e das formas de educação ambiental para gerar uma cultura ecológica e novos hábitos, Geraldo Ferreira Lanfredi⁴⁴ afirma:

Não só na escola, senão também por outros meios, pode-se realizar esse trabalho, ou seja, a educação ambiental pode e deve ser executada em dois planos a fim de se conseguir a conscientização de toda a comunidade. Uma, de ação imediata, pelos meios de comunicação: rádio, TV, imprensa. É a denominada educação informal. Outra, com retorno em longo prazo, que será implementada justamente pela instrução escolar, correspondente à educação formal.

Em todas as interfaces que provocam as externalidades negativas ao meio ambiente, percebe-se a oportunidade de melhoria, seja na esfera estatal, na iniciativa privada e na sociedade como um todo.

Contudo, é imprescindível exaurir as possibilidades em todos os campos no sentido de identificar as externalidades, verificar meios para diminuí-las ao máximo ou mesmo eliminá-las.

Com o comprometimento de todos os envolvidos talvez seja possível estancar a degradação, permitindo o fôlego necessário para que a natureza se recomponha, afinal.

2.3 O DIREITO AMBIENTAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Nas Constituições brasileiras anteriores, a importância do direito ambiental limitava-se a simples referência à flora, à água, entre outros bens naturais que deveriam ter uma proteção diferenciada. Era apenas nessa linha que se dava a proteção ao meio ambiente. A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar da questão ambiental, assumindo o tratamento da matéria em termos mais amplos e modernos⁴⁵.

⁴⁴ LANFREDI, Geraldo Ferreira. A Educação Ambiental como Instrumento de Participação da Sociedade na Defesa do Meio Ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 26. São Paulo, 2002. p. 301.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 46.

Diante do novo texto constitucional de 1988, é possível observar que os direitos e deveres relacionados à eficácia ambiental e seus instrumentos, dadas todas as questões que encerram o próprio direito ambiental, passaram a exigir uma postura voltada para a satisfação das necessidades do ser humano em função da qualidade de vida, agora concebida como direito fundamental da pessoa humana.

E é esta fundamentalidade que se pretende afirmar neste trabalho, para que se possa buscar uma proteção mais efetiva à vida humana.

José Afonso da Silva, dentro desta mesma linha, afirma que o direito visa proteger a qualidade do meio ambiente em razão da vida, através da ciência jurídica, como um conjunto de normas e princípios sistematizados como ordenadores da qualidade do meio ambiente⁴⁶. Nesta perspectiva, o ambientalismo passou a ser tema de elevada importância na Constituição Federal de 1988, “entrando” nela deliberadamente como direito fundamental da pessoa humana, não como um simples aspecto da atribuição de órgãos ou de entidades públicas, como ocorria nas constituições mais antigas. A sociedade tende a modificar e incorporar novos valores na medida em que as demandas históricas a impulsionam para novos caminhos e necessidades, objetivando, assim, a plena realização de uma vida digna e saudável para todos os seus membros.

Os valores relativos ao meio ambiente são, pois, compreendidos no presente estudo como direitos humanos positivados no ordenamento jurídico interno dos Estados nacionais, por meio da sua constitucionalização, conforme salienta Fensterseifer⁴⁷.

Nesse sentido, esse mesmo autor afirma:

Os direitos fundamentais da pessoa humana constituem o núcleo normativo-axiológico da ordem constitucional e, conseqüentemente, de todo o sistema jurídico, representado projeções normativas e materializações do princípio (e valor) supremo da dignidade humana no marco jurídico-político do Estado de Direito.

Antonio Herman Benjamin entende que o fundamento dorsal do direito ambiental é a quebra do velho paradigma “da exploração predatória dos recursos

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 45.

⁴⁷ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 143.

naturais, bem como aos benefícios tangíveis e intangíveis do seu uso ilimitado”, substituindo-o, em boa hora, por outra mais sensível à saúde das pessoas (observadas coletivamente). E, finalmente, a Constituição volta-se à proteção do meio ambiente, uma vez que este ingressa no universo constitucional em pleno período de formação do direito constitucional⁴⁸.

A partir do momento em que a Constituição Federal de 1988 enterra o paradigma liberal “que via (e insiste em ver) no direito apenas um instrumento de organização da vida econômica, unicamente orientado a resguardar certas liberdades básicas, cujo enfoque era proteger interesses e conveniências dos grupos dominantes”, muda de rumo e passa a ser uma Constituição social com objetivo no bem-estar e na justiça social, ao acolher a proteção do meio ambiente, que necessariamente passa pelo bem-estar do ser humano, formando, assim, uma ordem social constitucionalizada.

Segundo Benjamin, o valor do meio ambiente se faz com fundamentos implícitos e explícitos na Constituição, com uma combinação de argumentos antropocêntricos mitigados que fica assim: solidariedade intergeracional, diante da preocupação com as futuras gerações; tutela ambiental, que deve ser visualizada por meio de instrumentos constitucionalizados como, por exemplo, ação civil pública e ação popular, o capítulo do meio ambiente e também os tratados internacionais como a declaração de Estocolmo e a Carta Mundial da Natureza, de 1982.

Embora a proteção do meio ambiente não esteja diretamente no artigo 5º da constituição, deve ser considerada como direito fundamental. Sendo assim, passa-se a buscar referências constitucionais na relação homem e meio ambiente como um bem jurídico fundamental protegido pela Constituição Federal de 1988, do ponto de vista do sistema jurídico, no que concerne às garantias constitucionais diante dos direitos e deveres fundamentais.

O ponto de partida é o importante capítulo da Ordem Social que também se dedica ao meio ambiente, no Título VIII. Destaca-se o artigo 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações.

⁴⁸ BENJAMIN, Antonio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. . In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (Orgs.). **Direito ambiental contemporâneo**, São Paulo: Manole, 2004. p. 66.

Através do conteúdo normativo do artigo 225 é possível perceber que foram instituídos instrumentos e garantias da efetividade que “conferem ao poder público os princípios e instrumentos fundamentais de sua atuação para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. De fato, vê-se uma clara preocupação do Estado, na afirmação do valor ambiental.

Diante deste contexto da “ordem social” encontram-se fortes indícios necessários ao bem-estar do homem⁴⁹.

Vale ressaltar, aliás, que todo o capítulo da Ordem Social é impregnado dos valores da qualidade de vida no que se refere ao direito social do homem. Entretanto, não se encerra por aqui o lugar para se examinar a fundo a natureza desse direito. José Afonso da Silva dá o alerta: “o núcleo, portanto, da questão ambiental encontra-se nesse capítulo, cuja compreensão, contudo, será deficiente se não se levar em conta outros dispositivos que a constituição se refere explicitamente ou implicitamente”⁵⁰.

Neste passo, ainda na compreensão do citado autor, as referências constitucionais ambientais podem ser divididas em implícitas e explícitas: A primeira referência explícita ao meio ambiente, ou aos recursos ambientais, está descrita no artigo 5º, LXXIII, que legitima qualquer cidadão a propor ação popular que visa anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Vem, em seguida, o artigo 20, II, ao considerar bens da união às terras devolutas indispensáveis à preservação da natureza nas três esferas públicas para proteger as paisagens naturais notáveis do meio ambiente; o artigo 24, VI, VII e VIII legislando sobre caça, pesca, fauna e conservação da natureza defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição sobre patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, bem como sobre as responsabilidades por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético histórico e paisagístico.

Mais adiante, nos artigos 91, § 1º, III; 129, III; 170, VI; 173, §5º, 174, §3º, 186, II, encontram-se outras indicações da preocupação constitucional com o meio ambiente⁵¹. Já as referências implícitas ao meio ambiente estão contidas no artigo 21, XIX, que define a forma de uso de recursos hídricos; e XXIV, que, ao atribuir à

⁴⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 47.

⁵⁰ Ibid., p. 49.

⁵¹ Ibid., p. 48.

União a competência para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, o faz, implicitamente, alusão ao meio ambiente do trabalho. Também os artigos 26 e 30 da Constituição Federal, ao definirem a competência Estadual e Municipal, abarcam, implicitamente, a proteção constitucional no que se refere ao meio ambiente⁵².

Ainda na busca de referências para a fundamentalidade do direito ambiental, José Afonso da Silva menciona um dos princípios basilares fundamentais da Constituição da República do Brasil: o princípio da dignidade da pessoa, que visa tutelar a vida, para que toda e qualquer pessoa possa desfrutar do direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança e a um meio ambiente sadio com qualidade⁵³.

O autor Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁵⁴ entende que a Constituição brasileira de 1988 consagrou de forma nova e importante a existência de um bem ambiental, uma vez que não possui característica pública e muito menos privada, diante da realidade voltada para uma sociedade de massa. Nesse sentido, afirma que a Carta Magna brasileira, ao estruturar a tutela dos valores ambientais, tem-se “desvinculado do instituto de posse e da propriedade, consagrando uma nova concepção ligada aos direitos que muitas vezes transcendem a tradicional ideia dos direitos ortodoxos: os chamados direitos difusos”.

Os bens difusos poderiam ser tratados aqui, como bem ambiental de titularidade coletiva.

O autor vê isso de forma muito clara no artigo 225 e até propõe que o dispositivo possa ser analisado em quatro etapas, para que se obtenha uma análise de maior compreensão, ficando assim: Na primeira etapa identifica-se que todos possuem o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado - que é uma característica de bem difusos.

A segunda análise está compreendida em um bem ambiental, que aponta para a existência de um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida. A terceira análise diz respeito à estrutura finalística do direito ambiental, que está vinculado ao diretamente à tutela do ser humano. A quarta etapa a ser

⁵² SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 50.

⁵³ Ibid., p. 51.

⁵⁴ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 119.

analisada proporciona a compreensão de que o bem ambiental, pelo direito de usar, fruir e gozar, deve ser resguardado a todos os seres vivos, mas também a futuras gerações. Na busca de referências constitucionais do direito ambiental, o autor acima citado vai mais longe. Pelo constituinte brasileiro em relação ao meio ambiente, quando referiu ser o mesmo “essencial à sadia qualidade de vida” (artigo 225, *caput*, da CF). Isto foi pensado no sentido de caracterizar a fundamentalidade material do direito ao meio ambiente no cenário jurídico constitucional.

Neste aspecto, diante da abertura material do rol dos direitos fundamentais elencados no artigo 5º, §2º, da Constituição, percebe-se assim sob a ótica de um direito humano na ordem jurídica constitucional. Mediante a incorporação dos tratados e convenções internacionais relativos à proteção ambiental conforme estabelecido no artigo 5º, §3º.

Por fim, diante da natureza do meio ambiente como direito fundamental e diante de sua característica transindividual fundamentada na solidariedade, evidencia-se sua relevância perante todo um conjunto comunitário. Nesse contexto, colocam-se novos desafios aos juristas contemporâneos que precisam abandonar a concepção liberal-individualista para conceber, cada vez mais, as demandas sociais de natureza plural e coletiva em face das garantias constitucionais aos direitos de terceira dimensão como, no caso, o direito ao meio ambiente.

2.4 EVOLUÇÃO DAS NORMATIVAS AMBIENTAIS NO PLANO INTERNACIONAL

No plano internacional, as primeiras normativas de proteção ao meio ambiente são recentes e surgiram em 1931, com a Convenção para a regulamentação da pesca da baleia. Em 1946 é criada a Convenção Internacional para a proteção dos vegetais. Porém, somente em 1972, um grupo de pesquisadores, empresários, economistas reuniu-se para discutir questões que envolviam o meio ambiente e economia, chamado Clube de Roma ou Clube do Juízo final, o qual apresentou resultados catastróficos referentes a não preservação do meio ambiente, publicando o documento “Limites do Crescimento” ou Relatório Meadows. Este estudo relatava o impacto global das interações dinâmicas entre a produção industrial, a população, o dano ao meio ambiente, o consumo de alimentos e o uso de recursos naturais.

Neste mesmo ano houve a Conferência de Estocolmo, na Suécia, que desenvolveu a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e trouxe a recomendação da criação do Programa Internacional de Educação Ambiental. É interessante observar que, neste período da década de 70, a economia mundial passava por uma crise, chamada de “crise do petróleo”, devido ao embargo dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e Golfo Pérsico, de distribuição de petróleo para os Estados Unidos e países da Europa, provocando um aumento no preço do barril e petróleo.

2.4.1 Conferência de Estocolmo

A Conferência de Estocolmo teve um importante papel na sensibilização dos Estados para os problemas ambientais que estavam ocorrendo, e uma responsabilização dos países em desenvolvimento para a necessidade de agir⁵⁵.

No primeiro e segundo pontos de seu preâmbulo, a Declaração de Estocolmo aponta a influência que o homem tem sobre as possibilidades de alterar o ambiente que o cerca, principalmente por causa da ciência tecnológica que ampliou a velocidade das mudanças. Trás, também, a relação do meio ambiente com os direitos humanos fundamentais, como o direito à vida, pois a preservação do meio ambiente afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo.

O terceiro ponto ilustra a preocupação mundial com a degradação dos recursos naturais e mostra os danos causados ao meio ambiente e como no futuro tornar-se-ão nocivos para a saúde física, mental e social do homem. Incentiva o homem a continuar buscando, constantemente, novas formas de progredir em pesquisas para preservação ambiental.

São apresentados, no quarto ponto, os fatores que são considerados responsáveis pelos danos ambientais, motivados pelo subdesenvolvimento. Mostra a dificuldade dos países em desenvolvimento, que devem se esforçar para priorizar em salvaguardar o meio ambiente, para que a população tenha uma vida digna, com alimentação, educação e condições de saúde e higiene adequadas. Já no caso dos

⁵⁵ RIBEIRO, W. C. **Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais**. São Paulo: Estudos Avançados 24 (68), 2010.

países desenvolvidos, os problemas ambientais estão relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico⁵⁶.

O quinto ponto estabelece a relação do homem como o ser mais valioso e que é responsável pelo desenvolvimento econômico e social. Neste ponto consta: “Eles são os que promovem o progresso social, criam riqueza social, desenvolvem a ciência e a tecnologia e, com seu árduo trabalho, transformam continuamente o meio ambiente humano.” Logo, o homem torna-se o principal responsável por melhorar o meio ambiente a cada dia que passa⁵⁷.

Por fim, o sexto e o sétimo pontos são constituídos, essencialmente, por um levantamento de questões acerca da maneira de como o homem lida com o meio ambiente. Reafirma que o homem é o único ser que tem o poder de alterar o meio ambiente, podendo causar danos irreparáveis, ou então, utilizar toda a tecnologia e conhecimento para melhorias, preocupando-se com as gerações futuras.

Esclarece que é importante a união de toda a sociedade para participar deste esforço equitativamente. E finaliza, “A Conferência encarece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade”⁵⁸.

Assim, originou a declaração de Estocolmo (Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente), que traz em seu Preâmbulo sete pontos principais, além de vinte e seis princípios referentes a comportamentos e responsabilidades com o objetivo de nortear as decisões relativas à questão ambiental.

2.5 EVOLUÇÃO DAS NORMATIVAS AMBIENTAIS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

O Direito Ambiental surge com a constatação da degradação do meio ambiente, sendo este um direito fundamental, pois garante a proteção a uma vida saudável ao homem. Este direito atua como órgão regulador, uma vez que regulamenta a relação institucional entre comunidade e governo. Busca o reconhecimento do ser humano como parte integrante da natureza, evidenciando que a ação do homem é modificadora do seu ambiente. Sendo assim, pode ser

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ RIBEIRO, W. C. **Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais**. São Paulo: Estudos Avançados 24 (68), 2010.

⁵⁸ Idem.

entendido como um instrumento jurídico voltado para a preservação do dano ambiental, objetivando garantir a perpetuidade e a qualidade da vida do ser humano.

O Direito Ambiental pode ser definido como um direito que se desdobra em três vertentes fundamentais que são constituídas pelo direito ao meio ambiente, direito sobre o meio ambiente e direito do meio ambiente. Tais vertentes existem, na medida em que o Direito Ambiental é um direito humano fundamental que cumpre a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais. Mais do que um Direito autônomo, o Direito Ambiental é uma concepção de aplicação da ordem jurídica que penetra, transversalmente, em todos os ramos do Direito. O Direito Ambiental, portanto, tem uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que se devem harmonizar sob o conceito de desenvolvimento sustentado⁵⁹.

Considerado como um direito de terceira dimensão, o Direito Ambiental disposto no *caput* do Art. 225 da Constituição Federal, caracteriza-se pelo direito de titularidade coletiva ou difusa. Este direito fundamental, denominado também como direitos de fraternidade ou de solidariedade, desprende a figura do homem-indivíduo como titular, conforme definições de Sarlet⁶⁰:

Os direitos fundamentais da terceira dimensão podem ser considerados uma resposta ao fenômeno denominado de 'poluição das liberdades', que caracteriza o processo de erosão e degradação sofrido pelos direitos de liberdades fundamentais, principalmente em face do uso de novas tecnologias.

A doutrina classifica os direitos fundamentais em três gerações: a primeira geração, as quais se caracterizam pelos direito de liberdade, classificados como direitos civis e políticos; a segunda geração contempla os direitos coletivos, buscando assegurar a igualdade entre as pessoas e, a terceira geração, caracteriza-se pelos direitos universais, consagrando o princípio da solidariedade.

O Direito Ambiental no Brasil evoluiu ao longo de suas oito constituições, iniciando a abordagem deste argumento, ainda que de forma simplificada, demonstrando desde o início alguma preocupação com o meio ambiente.

⁵⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 3 ed. Rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 4-5.

⁶⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 206.

A primeira Constituição brasileira conhecida como Carta Constitucional de 1824, no período imperial, apesar de não ter a concepção do Direito Ambiental em seus capítulos, de uma forma singela, já previa como crime o corte ilegal de árvores e defendia a proteção cultural. A visão desta época sobre os produtos agrícolas e minerais era apenas econômica, não existindo conotação de preservação ambiental, o País era essencialmente exportador de produtos agrícolas e minerais.

A segunda Constituição da República de 1891, que regulamenta sobre o direito de propriedade, foi a primeira Constituição a demonstrar uma preocupação com a normalização de alguns elementos da natureza. Avançando um pouco mais, atribui competência privativamente ao Congresso Nacional para legislar sobre terras e minas de propriedade da União, mas ainda não continha nenhum cunho preservacionista.

A terceira Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 1934, regulamentava sobre a competência para legislar riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidroelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração, e também estabelecia competência da União e dos Estados para proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico, além de poder impedir a evasão de obras de arte. É durante o período de vigência desta constituição que há a introdução do Código Florestal Brasileiro, que permeia as sucessivas constituições brasileiras até a atualidade.

Em 1937, a Constituição, durante a ditadura do Estado Novo, determinava também sobre a competência para legislar sobre os bens de domínio federal, não incluindo apenas as riquezas do subsolo, e defendia a proteção dos monumentos históricos artísticos e naturais como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza.

A Constituição de 1946 retorna à União a competência para legislar sobre subsolo e inova com um artigo regulamentando sobre a fixação do homem no campo, fomentando o desenvolvimento da agricultura e pecuária, evitando o êxodo rural. Abrange, também, a defesa dos monumentos históricos e artísticos.

A Constituição Federal de 1967 e 1969 manteve os preceitos da constituição anterior, não havendo maiores avanços quanto à legislação ambiental. Os dispositivos constantes nestas constituições não tinham conotação com a proteção do meio ambiente, porém, tiveram o mérito de ampliar as regulamentações

referentes ao subsolo, mineração, flora, fauna, águas e outros itens de igual relevância.

Surge, então, uma preocupação na sociedade moderna em virtude da escassez dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, por meio do manejo adequado dos recursos naturais. No Brasil, o meio ambiente antes da Constituição de 1988, era regido pela Lei nº 6938/81, que dispõe sobre a política e o Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Somente com a Constituição Brasileira de 05 de outubro 1988, atualmente vigente, é que houve uma conscientização da sociedade, por intermédio da educação ambiental inserida na grade curricular. Esta Constituição, conhecida também como “Constituição Verde”, mantém e amplia os princípios que regiam as Constituições anteriores, trazendo no *caput* do Art. 225, que “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 a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações”.

A inclusão deste artigo na constituição brasileira é considerada um profundo avanço jurídico na relação do homem com o meio ambiente, compreendendo, inicialmente, o critério fundamental da defesa do meio ambiente para uso comum do povo, ou seja, para que todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País possam usufruí-lo de maneira igualitária.

Este artigo acentua o homem como principal destinatário do direito ambiental brasileiro, conforme estabelecem os fundamentos do Estado Democrático de Direito Brasileiro (Art.1º).

A garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, harmônico nas suas relações vitais com a natureza, também está presente neste artigo. O “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, descrito no Art. 225, é uma premissa que deve ser seguida pela sociedade. A responsabilidade de zelar em conjunto deste “bem comum”, flora, fauna, água, ar, recursos minerais, entre outros, autoriza o homem a fazer com este bem, de forma absolutamente livre, tudo aquilo que possa ser única e exclusivamente da vontade, do desejo da pessoa humana no plano individual ou meta individual.

Deste modo, os bens ambientais são aqueles reputados essenciais à sadia qualidade de vida da pessoa humana no âmbito do que determina a Constituição Federal e em decorrência específica do comando estabelecido

por nossa Carta Magna através de seus princípios fundamentais. Qualidade de vida segundo a Organização Mundial da Saúde, 1994, é 'a percepção do indivíduo de sua posição na vida no, contexto da cultura e sistema de valores nos quais ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações'⁶¹.

Sobre os direitos considerados essenciais à dignidade da pessoa humana tem-se que, conforme Art. 6º da Constituição constituem-se em direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, à proteção à infância, à assistência aos desamparados.

A definição jurídica de bem ambiental está adstrita não só a tutela da vida da pessoa humana, mas, principalmente, à tutela da vida da pessoa humana com dignidade.

“O fundamento dos direitos sociais encontra-se na constatação de que o homem não poderá viver uma vida plena, digna, enriquecedora, se não lhe forem satisfeitas as necessidades básicas”⁶².

Portanto, o Direito Ambiental Brasileiro pressupõe a obediência de alguns fundamentos, tais como à dignidade da pessoa humana (Art.1º, III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (Art.1º, IV), vinculado à soberania (Art.1º, I) à cidadania (Art. 1º, II), e ao pluralismo político (Art.1º, V).

Assim como devem contribuir com o Art. 3º da Constituição Federal: a erradicação da pobreza assim como da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, visando não só construir uma sociedade livre, justa e solidária como destinado a garantir o desenvolvimento nacional (Art.3º, incisos I, II, III e IV).

Quando cita “[...] impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo [...]”, o artigo ainda impõe o dever tanto ao Estado quanto à sociedade de defender e preservar o meio ambiente, criando os princípios do processo ambiental com o objetivo de uma tutela preventiva.

O princípio da prevenção consiste em preservar a vida, a partir de ameaça que ocasionalmente possa surgir, e tomar medidas antecipadas.

⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 41.

⁶² TAVARES, Divan Alves. **Efetivação do direito ao ensino fundamental: uma questão de justiça**. Belo Horizonte, 2006. p. 151.

O artigo finaliza de forma ousada com a garantia do direito não só às presentes como às futuras gerações, conhecido como direito de terceira geração, desenvolvidos no âmbito dos direitos internacionais, que se preocupam com o futuro. Inserem-se nessa terceira geração de direitos, o direito à paz, o direito ao desenvolvimento e o direito ao patrimônio comum da humanidade.

Acrescenta Dill que:

[...] é notório que a cidadania ambiental compreende uma cidadania ativa, pois além da conexão jurídica da pessoa com o Estado (global), a cidadania ambiental refere-se, sobretudo, à efetiva participação de todos os cidadãos nas tomadas de decisão afetas à construção e crescimento de uma sociedade (global) socioambientalmente equilibrada para as gerações presentes e por consequência para seus descendentes⁶³.

Na década de 90, é importante ressaltar, outro marco no direito ambiental foi a Agenda 21, que surgiu na Conferência Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, em 1992. A Agenda 21 estabeleceu diretrizes gerais para processos de gestão em nível federal, estadual e municipal, objetivando a erradicação da pobreza, a mudança dos padrões insustentáveis de produção e consumo de recursos naturais. Outro fator foi a implantação das normas da série ISO 14000, que ainda exercem uma função importante dentro do contexto organizacional.

Em 1997 foi assinado o protocolo de Kyoto, do qual o Brasil é signatário, na 6ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, que discutiu as providências em relação ao aquecimento global.

Este protocolo trouxe à tona o termo “Mecanismo de Desenvolvimento Limpo”, uma alternativa de gerência de produção econômica aliada a não poluição ou menor carga, destinada ao meio ambiente, abordando a questão dos créditos de carbono.

Os créditos de carbono são uma prática de negócio jurídico ambiental, de interesse do Brasil, pois sua extensão territorial é possível de ser utilizada na geração de mecanismos limpos e resgate de carbono da atmosfera. Cabe salientar que todas as constituições representam a vontade do povo, não é apenas um documento elaborado por estranhos, mas sim, votado e realizado pelo próprio povo.

⁶³ DILL, M. A. **Educação ambiental crítica: a forma da consciência ecológica**. Porto Alegre: Nuria Fabris EOd., 2008. p. 128.

Pode-se analisar, então, que cada constituição evolui conforme as necessidades da sociedade de cada período histórico.

2.6 A TRAJETÓRIA HISTÓRICO-ECONÔMICA DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL

Historicamente, a economia do Brasil foi baseada, principalmente, no extrativismo de matérias-primas, que foi iniciado em 1503, com a extração do Pau-Brasil, de cuja árvore era utilizada a madeira e a resina de cor avermelhada para tintura de tecidos nobres. O próximo ciclo foi o da cana-de-açúcar, passando depois pela mineração com o ciclo do ouro, que era o mineral mais importante dessa época, depois tem o ciclo do algodão, ciclo da borracha e o ciclo do café. Este último que aconteceu por volta de 1930, culminou com a criação do primeiro Código Florestal Brasileiro, em 1934, que visava, principalmente, a proteção das águas, solos e mercado de madeira. Este código foi revogado posteriormente pelo Código Florestal de 1965.

A criação de áreas de proteção da natureza, juridicamente respaldadas pelo Código Florestal', significou um passo na tentativa de obstar a deterioração ambiental brasileira. Entretanto, ela não foi suficiente, pois a prática de degradação do meio ambiente permanece até hoje. Por outro lado, uma das consequências concretas desse código foi a criação da primeira unidade federal de conservação no Brasil, O Parque Nacional de Itatiaia⁶⁴.

Nesta época, os campos eram tomados pelo plantio do café ou pela criação de gado, havendo uma necessidade de regulamentar o uso dessas áreas. No entanto, ocorreram dificuldades em implementar este código, pois os produtores não tinham interesse em se adaptarem às novas regras e o Estado não conseguia aplicá-las e fiscalizá-las.

Somente em 1965 houve uma reforma do código com uma segunda tentativa de implementação. Porém, a dificuldade foi que muitas informações utilizadas na elaboração eram de práticas agrícolas para o “primeiro mundo”, ou seja, Estados Unidos e Europa, e que não se aplicavam ao Brasil por ter especificidades diferentes. Os países de primeiro mundo usavam intensamente os recursos naturais, sem preocupação de preservação e ações preservacionistas. Por

⁶⁴ MARCONDES, Sandra Amaral. **Brasil, amor à primeira vista**. São Paulo: Petrópolis, 2005. p. 154.

este e outros motivos, o código sofreu várias reformas e, atualmente, foi aprovado na Câmara dos Deputados e segue em aprovação para o Senado.

Atualmente, o Brasil vivencia o agronegócio representado, principalmente, pela soja, que é a mais recente forma de cultivo para economia. Iniciado seu cultivo em 1970, após o crescimento da industrialização, a soja ocupou os campos brasileiros e acompanhou a economia e a reforma da constituição de 1988.

No plano internacional, alguns acontecimentos, tais como a transição do feudalismo para o capitalismo, a revolução industrial e produção em larga escala, a energia elétrica e o desenvolvimento de novas tecnologias, foram os fatores que contribuíram para essa larga utilização dos recursos naturais.

Enquanto a economia não era afetada por esta larga utilização de recursos, não havia preocupação de mudança de atitude por parte da sociedade. Somente quando começa a escassez de determinado recurso e, por consequência, um impacto na economia, é que há a preocupação com a preservação.

2.6.1 Aspectos Ambientais e Economia

As questões econômicas internacionais e nacionais permeiam a sociedade de bens e consumos. A dimensão homem e meio ambiente também se estabelece na relação consumista e extrativista; portanto é inevitável relacionar economia e meio ambiente.

O que está em jogo não é propriamente a Terra, mas a qualidade da vida humana e do processo civil [sic], Civilizatório conforme nos acostumamos a conhecê-los. Isto significa lidar com aspectos econômicos, tecnológicos, sociais, culturais e políticos que vão além das questões do ambiente natural. [...] ⁶⁵.

Rodrigo C. da Rocha Loures⁶⁶ acrescenta que a noção de progresso segue uma herança iluminista, como nos primórdios da economia política e clássica, pautada nos valores do individualismo, sendo que poucas mudanças foram realizadas nos conceitos e princípios das principais escolas de Economia, Tecnologia e Administração.

⁶⁵ LOURES, Rodrigo C. da Rocha. **Sustentabilidade XXI: Educar e inovar sob uma nova consciência**. São Paulo: Editora Gente, 2009. p. XVI.

⁶⁶ Idem.

Não há dúvida de que o desafio que a humanidade como um todo precisa enfrentar, no presente momento, não tem precedente histórico e está longe de se refletir com a gravidade que mereceria na pauta do desenvolvimento econômico. Se é certo que temos hoje uma maior preocupação com a sustentabilidade, que criamos e avançamos em direção a uma nova economia com olhar atento ao meio ambiente, também é certo que ainda não soubemos mudar de forma radical o centro do pensamento econômico⁶⁷.

O autor ainda continua responsabilizando o Brasil por ter uma área privilegiada, com relação aos recursos naturais e, por este motivo, deveria ser ousado nas iniciativas e não ficar estagnado na simples promoção do crescimento econômico.

O Brasil tem a seu favor uma posição sem igual em termos de recursos naturais e diversidade cultural para tornar a inovação um elemento norteador, mobilizador e definitivo de uma estratégia de desenvolvimento nacional sustentável – no sentido verdadeiro da expressão -, e não para ficarmos concentrados apenas na simples promoção do crescimento econômico. Por isso, é preciso desencadear um movimento que combine inovação e sustentabilidade de forma abrangente, que envolva toda a sociedade. Precisamos ser ousados. Precisamos de um plano de longo prazo, que motive e engaje a nação⁶⁸.

As ideias para mudanças em longo prazo, muitas vezes, parecem não surtir os efeitos sugeridos inicialmente, isso porque envolvem vários fatores para ocorrerem e demoram mais tempo. Porém, são mais eficazes, pois à medida que vão incorporando à sociedade, também se tornam sólidas e, assim, mais eficazes que medidas imediatistas.

2.6.2 Economia Sustentável

O conceito de sustentabilidade foi introduzido no século XX e um dos primeiros a utilizar esse termo foi Lester Brown, ao definir ‘comunidade sustentável’ como aquela “capaz de satisfazer às próprias necessidades sem reduzir as oportunidades das gerações futuras”⁶⁹.

⁶⁷ Ibid., p. 7.

⁶⁸ LOURES, Rodrigo C. da Rocha. **Sustentabilidade XXI: Educar e inovar sob uma nova consciência**. São Paulo: Editora Gente, 2009, p. 120.

⁶⁹ CAPRA, 2000 *apud* TRIGUEIRO, André. **Meio Ambiente no Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Sextante, 2005. p. 19.

Já o termo “desenvolvimento sustentável” foi utilizado pela primeira vez em 1983, por ocasião da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento criada pela ONU. Esta comissão propôs que o desenvolvimento econômico fosse integrado a questão ambiental, estabelecendo-se assim, o conceito de “desenvolvimento sustentável”.

O desenvolvimento sustentável possui duas correntes, os “ecomaltusianos” que propõem o “congelamento” do crescimento da população global e do capital industrial, em razão da escassez dos recursos⁷⁰. A outra corrente propõe a harmonia entre sustentabilidade social, econômica e ecológica, maximizando a produção dos ecossistemas para favorecer as necessidades humanas, tanto no presente, quanto no futuro⁷¹.

O desenvolvimento sustentável, para Silva⁷², é compreendido como um processo político e participativo, que integra a sustentabilidade econômica, ambiental, espacial, social e cultural, sejam elas coletivas ou individuais, tendo em vista o alcance e a manutenção da qualidade de vida, tanto nos momentos de disponibilização de recursos, quanto nos períodos de escassez, tendo como perspectivas a cooperação e a solidariedade entre os povos e as gerações.

O histórico de problemas ambientais gerados ao longo dos anos e a preocupação com a qualidade de vida do homem alertou para uma necessidade de repensar o modelo de crescimento econômico adotado até então. Primeiramente seria necessária uma quebra de paradigmas: como seria possível pensar em uma economia sustentável sem interromper o crescimento econômico?

Conceituando inicialmente os pressupostos econômicos e ecológicos tem-se que:

Existe inter-relação muito grande esses dois pressupostos, em virtude de a origem de grande parte da degradação ambiental hoje observada ser uma resultante da má utilização econômica dos recursos naturais nos processos produtivos. O pressuposto econômico somente será alcançado por uma alocação e gestão mais eficientes de recursos e por um fluxo regular do investimento público e privado. Isso implica em uma efetiva incorporação do

⁷⁰ MEADOWS, D. et al. **Limites do crescimento**: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre os problemas da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1972.

⁷¹ JACOBI, B. Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. In: CAVALCANTE, C. (org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1997.

⁷² SILVA, Roberto Baptista Dias da. **Manual de Direito Constitucional**. Barueri-SP: Manoele, 2006.

valor do bem ambiental no processo produtivo, sendo, portanto, necessária uma adequada forma de valoração dos recursos naturais⁷³.

Fiorillo atenta para a necessidade de preservação dos recursos ambientais e o envolvimento entre economia e meio ambiente:

Constata-se que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias a esse fato. Busca-se com isso a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos⁷⁴.

Neste sentido, o crescimento econômico e o progresso material não podem ser um fim em si mesmo, é importante que o desenvolvimento humano, a sobrevivência e o bem-estar do presente e futuro da espécie humana estejam inseridos e harmonizados com toda natureza que os circunda, ou seja, no micro e macro ambiente.

O ser humano é de acordo com o ambiente que o circunda, portanto, quanto mais sadio for o meio ambiente, mais o homem tem a capacidade de se desenvolver, porém, essa relação é recíproca e também o homem cria o ambiente. O ambiente nos causa e nós causamos o ambiente e somente entrando nesta visão pode-se tornar competente para obter a interatividade nativa⁷⁵.

Entende-se que a garantia da preservação e proteção ambiental, para às presentes e futuras gerações, têm relação direta com o conceito de meio ambiente sustentável, ou seja, a busca do equilíbrio entre desenvolvimento econômico, social e ambiental, já descritos na Conferência Mundial de Estocolmo de 1972 e, também, presente no sétimo objetivo do milênio da ONU, objetivo este que é garantir a preservação ambiental. É nesta conferência que surge a terminologia “desenvolvimento sustentável”, gerando o princípio do desenvolvimento sustentável.

A economia sustentável é apenas um dos pressupostos para o referido desenvolvimento sustentável, e que necessita de premissas ecobiológicas, capazes de assegurar o desenvolvimento socioeconômico ambiental e devem estar pautadas

⁷³ SEIFFERT, Maria Elizabete Bernardini. **Gestão ambiental:** instrumentos, esfera de ação e educação ambiental. 1. ed. 3. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2010. p 30.

⁷⁴ FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2005. p. 31.

⁷⁵ Idem, p. 22.

em uma renovação científica. O legislador deve entender profundamente sobre as bases que fundam a sustentabilidade ambiental, proporcionando um desenvolvimento do ser humano, do meio ambiente e das novas tecnologias que possibilitam ao homem, a vida em um ambiente equilibrado e saudável.

Diante desta situação é importante a busca de uma nova ética, assegurada pela constituição e relacionada com o ser humano e a natureza, respeitando a identidade das pessoas e do meio ambiente.

Para o alcance deste critério é necessário uma renovação científica.

Segundo Antunes Netto⁷⁶:

O desenvolvimento sustentável consiste em retirar matéria prima do meio ambiente para a produção de bens e produtos causando, com isso, o mínimo de impacto, para que, assim, o meio ambiente possa ser devidamente reconstruído. Permite o crescimento econômico sem afetar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e a sadia qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

Existem ainda outros pressupostos para um desenvolvimento sustentável que são o social, cultural e geográfico, sendo que Seiffert⁷⁷ acrescenta o tecnológico. O pressuposto social, segundo o mesmo autor, significa a criação de um processo de desenvolvimento sustentado por uma civilização com maior equidade na distribuição de renda, de modo a reduzir a distância entre o padrão de vida dos abastados e dos não abastados. Assim, este equilíbrio social assegura o equilíbrio ecológico na utilização dos recursos, garantindo a sustentabilidade econômica.

Intrinsecamente ligado ao pressuposto social, tem-se o pressuposto cultural, que visa formar o cidadão por meio da educação ambiental e da cultura local de origem. Busca o respeito, evitando a descaracterização de um padrão cultural moldado durante anos pela história da comunidade.

O pressuposto geográfico preocupa-se com o desequilíbrio ambiental gerado pelos padrões de produção e ocupação do espaço físico ecologicamente inadequado, desde ambientes urbanos pela ocupação desordenada e a poluição,

⁷⁶ ANTUNES NETTO, Dilermano. **Teoria e prática, direito ambiental**. Leme (SP): Anhanguera Editora Jurídica, 2009. p. 64.

⁷⁷ SEIFFERT, Maria Elizabete Bernardini. **Gestão ambiental: instrumentos, esfera de ação e educação ambiental**. 1. ed. 3. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

até áreas rurais pelo padrão de produção agrícola, baseado em uso de variedades “melhoradas geneticamente”, dependentes de uso de fertilizantes.

De modo geral, a ocupação indiscriminada do meio natural e em desacordo com os princípios mínimos estabelecidos para o zoneamento ambiental vem gerando impactos preocupantes, como a destruição de áreas de proteção ambiental e a excessiva impermeabilização do solo em áreas urbanas [...]⁷⁸.

Associado ao geográfico tem-se o pressuposto tecnológico, acrescentado por Seiffert. Este pressuposto preocupa-se com o uso de tecnologias mais adequadas a determinados contextos socioeconômico-ambiental. A autora afirma que a tecnologia gerada em um contexto pode não ser necessariamente adequada para outro, principalmente, quando uma tecnologia não é desenvolvida localmente, mas simplesmente, importada de outros países⁷⁹.

2.7 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

Como já destacado no início, é indispensável esta referência mas não somente isto: é necessário que exista uma reflexão sobre a história da degradação ambiental e as externalidades negativas decorrentes do processo produtivo. Alguns setores da economia (industrial) são caracterizados por serem mais agressivos ao meio ambiente do que outros.

Nesse sentido algumas alternativas poderiam ser propostas para minimizar esse impacto negativo: toda e qualquer empresa deveria atender a legislação vigente no momento do pedido de licença de operação;

Por outro lado, o Poder Público, Municípios e Estados deveriam cobrar e fiscalizar adequadamente, não somente as condições para o início da operação, mas também seguir uma rotina de fiscalização com frequência definida.

As empresas têm a obrigação de observar muitos detalhes, que as colocam em sintonia com a sustentabilidade, adotando práticas ecológicas desde o momento da aquisição de matérias primas, como a rigorosa seleção de fornecedores, exigência das certificações ambientais, onde cada fornecedor tem também a obrigação de demonstrar que também tem comprometimento, assumindo a

⁷⁸ Ibid., p. 121.

⁷⁹ SEIFFERT, Maria Elizabete Bernardini. **Gestão ambiental:** instrumentos, esfera de ação e educação ambiental. 1. ed. 3. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2010. p. 121.

responsabilidade de dar destino adequado as sobras de materiais e resíduos decorrentes do processo produtivo.

Outra cautela é aquisição de equipamentos que já estejam adequados, com dispositivos de controle de riscos ambientais e de segurança. No que diz respeito à segurança, a exigência é legal e expressa, fiscalizada pelo Ministério do Trabalho, que tem através de suas delegacias, o poder de interditar as empresas que descumprem as referidas normas.

Desta forma, cada empresa deve tornar sua produção mais ecológica possível, com reformulação das tecnologias e meios mais eficientes, com a redução ou eliminação da emissão de efluentes, reciclagem de materiais, tudo para causar o menor impacto à natureza, ou seja, reduzir ou até eliminar as externalidades negativas ao meio ambiente.

Isto deve ser feito dando o destino adequado aos resíduos decorrentes do processo produtivo e as sobras das matérias prima utilizadas; Estar atenta a poluição do ambiente (agentes insalubres); racionalização e reaproveitamento de água; racionalização de energia, utilização de energia alternativa menos agressiva ao meio ambiente.

É importante, além de necessário e obrigatório, que as empresas cumpram as normas de proteção do trabalho, em todos os sentidos, com EPIs-Equipamentos de proteção individual adequados.

Sensibilização e treinamento contínuo para utilização, manutenção e incremento de todos os programas de prevenção à saúde e segurança no ambiente de trabalho, e que mantenham programas ativos de Educação Ambiental, divulgando junto à comunidade no sentido de sensibilizar, demonstrando a preocupação com a preservação do meio ambiente refletindo na qualidade de vida no planeta para gerações presentes e futuras.

3 INSTRUMENTOS UTILIZADOS PELA GESTÃO AMBIENTAL EMPRESARIAL

A Constituição Federal consagra de início, já no artigo 1º, inciso IV, o princípio da livre iniciativa, introduzindo um modelo econômico baseado na liberdade de iniciativa, mas tendo como finalidade principal assegurar a todos a existência digna.

Como qualquer princípio, a livre iniciativa não pode ser absoluta, onde deverão ser observadas as restrições impostas pela própria Constituição, notadamente para que fique assegurada a justiça social e o bem estar coletivo.

No Capítulo que trata dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, o artigo 170º, inciso III, se refere à função social da propriedade e o inciso VI à defesa do meio ambiente.

O disposto no inciso III expressa, de solar clareza, que o interesse da coletividade, passa a prevalecer sobre a propriedade individual. O Inciso VI, também deixa claro, que o desenvolvimento econômico deve garantir a preservação do meio ambiente.

Por sua vez, o artigo 225 da Constituição Federal garante a todos o direito ao meio ambiente equilibrado, sendo que o meio ambiente é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de bem defendê-lo e preservar, para às presentes e futuras gerações. Portanto, o texto literalmente expressa que, no Brasil, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tratando-se de patrimônio nacional dos que aqui vivem.

O cuidado com o meio ambiente remete a se importar com a saúde e a vida no planeta, não só da espécie humana, mas de todos os seres vivos, animais e vegetais e, da mesma forma, com todo o sistema que assegura a existência desta diversidade de vidas.

Nem todas as empresas cumprem a legislação que disciplina o respeito com meio ambiente; muitas porque não teriam condições de atender o mínimo exigido pela lei e, outras tantas, que teriam condições de cumprir, mas nem sempre o elegem como prioridade. Por outro lado, o Estado, embora a existência de legislação abundante, não tem estrutura de acompanhamento e fiscalização. O resultado é a degradação sem limites, presente no dia a dia.

A política pública nada mais é do que o Estado em ação, tomando para si o enfrentamento de um problema identificado, onde a necessidade de solução já foi levantada e definida, e a dimensão do problema pode ser aferida, considerando a distância entre a situação atual e a situação ideal que se planeja atingir.

As políticas públicas, voltadas para a sustentabilidade, precisam estar baseadas em princípios éticos e projetadas, prevendo o bem-estar da humanidade, não só das gerações atuais, mas também das futuras, atendendo a literalidade do texto Constitucional.

Todas as políticas públicas, neste sentido, precisam, além de desmotivar ações que ameacem a saúde do ecossistema, centralizar as ações, salientando a importância do cuidado com os recursos naturais, com base no conhecimento da limitação ecológica fundamental dos recursos, principalmente das matérias primas e energia, sem os quais nenhuma atividade pensada pelo homem seria passível de ser realizada.

Desta forma, não se deve pensar o Direito Tributário apenas como instrumento de arrecadação, mas também como um instrumento para a consecução de políticas públicas em diversas outras áreas do conhecimento humano, como, por exemplo, a área ambiental⁸⁰.

Deste modo, é possível sugerir então que, na formulação das políticas públicas específicas, pudessem ser observadas as práticas já utilizadas por organizações comprometidas com as mudanças necessárias e que no âmbito de suas atividades já provocaram ações estruturais que resultaram em modificações relevantes, em especial nos métodos de trabalho, produção, envolvendo desde a aquisição de matérias primas até o último estágio de atendimento do cliente.

Considerando um objetivo mais abrangente, a adoção de políticas públicas como sugerido, representa ampliar o leque de contribuição das ferramentas já criadas por empresas que são referência para promover avanços concretos na implantação de uma política de preservação ambiental.

A meta de sustentabilidade a ser perseguida pelo setor econômico que, na visão de Reinaldo Dias, se subdivide em três dimensões:

⁸⁰ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Renovar Ltda, 2006. p. 1.

As empresas têm que ser economicamente viáveis. Seu papel na sociedade deve ser cumprido levando em consideração esse aspecto da rentabilidade, ou seja, dar retorno ao investimento realizado pelo capital privado. Sob a ótica social, ressalta o referido autor que (2006, p. 40): “[...] a empresa deve satisfazer aos requisitos de proporcionar as melhores condições de trabalho aos seus empregados, procurando contemplar a diversidade cultural existente na sociedade em que atua, além de propiciar oportunidade aos deficientes de modo geral”. E, quanto ao aspecto ambiental, deve a organização pautar-se pela eco-eficiência dos seus processos produtivos, adotar a produção mais limpa, oferecer condições para o desenvolvimento de uma cultura ambiental organizacional, adotar uma postura de responsabilidade ambiental, buscando a não-contaminação de qualquer ambiente natural, e procurar participar de todas as atividades patrocinadas pelas autoridades governamentais locais e regionais no que diz respeito ao meio ambiente natural.⁸¹

Após, demonstrada a importância que se deve dispensar ao meio ambiente, bem como o compromisso de deixar um legado para as futuras gerações, o foco do trabalho é demonstrar a necessidade de políticas públicas dotadas de mecanismos de incentivo para que o meio empresarial possa não só cumprir a legislação, mas, também, manter ativos projetos de sensibilização de comunidades, objetivando a criação de uma consciência ecológica.

As empresas organizadas são muito patrulhadas pelos órgãos ambientais e precisam quase sempre demonstrar além do que a legislação prevê. O Licenciamento Ambiental é prioridade absoluta e deve ser a preocupação número um de todas as empresas, para que possam estar em dia com as questões que dizem respeito as suas obrigações com o meio ambiente.

É através da licença que o empreendedor inicia a sua ligação com as entidades e órgãos responsáveis pela fiscalização e controle ambiental, relativos às suas atividades.

Os procedimentos para a concessão da licença possuem os pré-requisitos e também as observações que o empresário precisa atender considerando a atividade que irá desenvolver.

O licenciamento ambiental é obrigatório em todo o território nacional desde 1981, de acordo com a Lei Federal 6.938/81, e as atividades que, por sua natureza, impactam o meio ambiente não podem funcionar sem o devido licenciamento.

Com as imposições legais advindas da legislação referida, e as que se seguiram, as empresas que operarem sem a obrigatória licença de operação estão

⁸¹ DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 39.

sujeitas as penalidades legais inclusive criminais, cuja lei de Crimes Ambientais vigora desde 1998. As penalidades vão desde as simples advertências até multas, embargos, interdição temporária ou definitiva das atividades irregulares.

A organização estatal pode, inclusive, inviabilizar atividades de empresas que dependam de financiamento e de incentivos, tal como, por exemplo, o BNDES, uma vez que os financiamentos ficam condicionados a apresentação da licença ambiental.

A licença ambiental tem prazo de validade definida, e está sujeita a uma disciplina rígida, com regras, condições, restrições e sistema de controle que deverão ser seguidos e demonstrados pela empresa.

A avaliação do processo pelos órgãos ambientais engloba a análise do potencial de geração de líquidos poluentes, resíduos sólidos, emissões de gases na atmosfera, ruídos e o potencial de riscos de explosões e de incêndios.

Não é demais repetir que as empresas, por força de lei, não podem deixar de cumprir suas obrigações ambientais porque, além das imposições normativas, a pressão dos próprios consumidores leva as empresas a conduzir suas operações e, em especial, os processos de produção, minimizando os impactos ambientais com reflexos negativos.

O comportamento das empresas que até pouco tempo representava aumento de despesas, hoje pode ser considerado como um investimento potencial, capaz de elevar o grau de competitividade com experimento de vantagens no mercado.

Assim, uma política ambiental planejada pode, além de viabilizar a redução de custos e de desperdício, gerar muitos benefícios com a comercialização dos resíduos.

Está cada vez mais claro que nenhuma empresa é considerada eficiente se não pôr em prática atitudes e critérios ambientais, dentro do seu processo produtivo. Por isto, um sistema de gestão ambiental pode colocar a empresa em uma posição de destaque no que diz respeito à ética e a demonstração do atendimento ao seu compromisso social, como empresa cidadã, condição para o sucesso de qualquer atividade, motivo pelo qual as empresas precisam desenvolver suas atividades atentas, no mínimo para alguns pontos, tais como⁸²:

⁸² DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental**: responsabilidade social e sustentabilidade. São Paulo: Atlas, 2006. p. 39.

- a) Controles e racionalização do consumo de energia;
- b) Destinação correta dos resíduos;
- c) Redução do consumo de matérias-primas;
- d) Redução do consumo de água;
- e) Racionalização do uso das águas e efluentes líquidos;
- f) Gestão dos ruídos;
- g) Gestão de emissões atmosféricas;

Para a criação de um Sistema de Gestão Ambiental eficiente, à luz do que foi observado no sistema implantado pela Fábrica de Móveis Florense Ltda., existe a necessidade de:

- a) Elaboração de uma política ambiental;
- b) Sensibilizar fornecedores, empregados e clientes;
- c) Fixar objetivos e metas;
- d) Elaborar um plano de ação.

Assim, o tópico seguinte aborda o licenciamento ambiental como um importante instrumento da política nacional de meio ambiente.

3.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS COMO IMPORTANTES INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

A crescente ocorrência de empreendimentos agrícolas, em larga escala, com reflexos sobre remanescentes florestais e os crescentes investimentos em empreendimentos turísticos nas áreas litorâneas, locais ambientalmente frágeis, além da atividade industrial existente e em franca expansão, ressalta para a necessidade de se buscar responsabilidade social das empresas e a devida importância à consideração da componente ambiental nos projetos.

Sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado, um direito inalienável da coletividade, conforme enuncia Machado⁸³, incumbe ao Poder Público ordenar e controlar as atividades que possam afetar esse equilíbrio, atendendo ao disposto no art. 225 da Constituição Federal.

⁸³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. Rio de Janeiro: Malheiros Editores, 2013.

A submissão de certas atividades à aprovação prévia está prevista na legislação ambiental, sempre que apresentarem risco potencial para o equilíbrio ambiental imprescindível a qualidade de vida humana.

A Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, elencou o Licenciamento Ambiental entre seus instrumentos, garantindo o controle do Poder Público sobre as atividades potencialmente degradadoras da qualidade ambiental, que possa resultar em prejuízo e ao bem estar da população, às atividades sociais e econômicas, à biota, às condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, bem como de matérias ou energia em desacordo com o padrão ambiental estabelecido.

3.1.1 Competência para o Licenciamento Ambiental

No que concerne à competência administrativa para o licenciamento ambiental, o § 4º de artigo 10 da lei 6938/81, por vez primeira, prescreveu:

(...)

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

Conforme o acima regrado, o critério definidor da competência para o licenciamento deve ser fundado no alcance dos impactos ambientais. Segundo a lei, à União caberá o Licenciamento Ambiental de forma supletiva aos Estados-membros, sendo exclusiva nos casos do parágrafo 4º.

O Decreto 99.274/90 regulamentou a lei 6938/81, reafirmando a competência dos Estados-membros para o licenciamento ambiental e a competência supletiva da União através do IBAMA.

Neste sentido assenta Milaré⁸⁴:

Como se vê, versaram referidos diplomas sobre as normas federais básicas para a uniformização do licenciamento ambiental em todo território nacional, referendando a descentralização de sua outorga, que ficou entregue fundamentalmente aos órgãos estaduais competentes.

⁸⁴ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 541.

Ainda, no entendimento de Milaré⁸⁵, a Constituição Federal de 1988, ao recepcionar a Lei 6938/81, deixou claro que a responsabilidade pelas questões ambientais é compartilhada entre os diversos entes da federação, tanto no que tange a competência legislativa quanto no que diz respeito à competência para execução. Assim, o licenciamento, estando entre as competências de execução, os três níveis do governo também vai estar habilitados a licenciar empreendimentos com impactos ambientais, cabendo, portanto, a cada um dos entes integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, promover a adequação de sua estrutura administrativa para tanto.

Posteriormente, com o fito de dispor sobre procedimentos e critérios de licenciamento ambiental, a Resolução CONAMA nº237, de 19 de dezembro de 1997, estabeleceu critérios complementares a Lei 6938/81, ao mesmo tempo reforçando que o critério para a identificação do órgão preponderantemente habilitado para o licenciamento é determinado pela área de influência direta do impacto ambiental.

No art.4º, instituiu novas competências para a União no campo do licenciamento ambiental:

Artigo 4º – Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei 6938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo,

em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEM;

V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

O parágrafo primeiro do artigo prevê que, no curso do licenciamento ambiental de competência federal, o IBAMA deverá considerar o exame técnico

⁸⁵ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 541.

procedido pelos órgãos ambientais estaduais e municipais onde se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, de outros órgãos públicos de qualquer esfera administrativa envolvidos no processo.

Aos órgãos estaduais e ao Distrito Federal, por outro lado, estão afetos, como regra, ao licenciamento dos empreendimentos cujos impactos diretos ultrapassam os limites territoriais de um ou mais municípios. Em acordo com o artigo 5º da Resolução CONAMA 237/97:

Artigo 5º – Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I – localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II – localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2o da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Da mesma forma que nos casos de licenciamento pelo IBAMA, o órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal fará o licenciamento de que trata este artigo, após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento, conforme parágrafo único do artigo 5º.

Compete ao órgão ambiental municipal o licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto local, sendo exigida também a oitiva dos demais órgãos públicos envolvidos:

Artigo 6º – Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

No Estado do Rio Grande do Sul, o Conselho Estadual de Meio Ambiente, através da Resolução 05/98 - CONSEMA regulamentou em nível estadual a

competência do Estado e dos municípios quanto ao licenciamento ambiental. A Resolução apresenta listagem das atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, sujeitas ao licenciamento ambiental e, com base em presunção da abrangência dos impactos das atividades e empreendimentos, na estruturação institucional e qualificação técnica dos órgãos ambientais municipais, comprovada quando da realização de um processo de habilitação junto a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), estabelece a competência para o licenciamento ambiental das diversas atividades e empreendimentos.

3.1.2 Licenças Ambientais

O Licenciamento Ambiental é o procedimento administrativo que tem a finalidade de avaliar e autorizar a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou, ainda, daquelas que, sob qualquer forma possam causar degradação ambiental, de acordo com a Resolução CONAMA 237/97, no seu artigo 1º, inciso I.

Assim, a atividade que possa causar impacto negativo considerável ao meio ambiente ou que utilize recursos naturais, deve ser precedida de Licenciamento Ambiental para que o poder público possa analisar sua viabilidade ambiental, incumbido do dever constitucional de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para proceder ao licenciamento o empreendedor deverá fazer o requerimento ao órgão competente que irá indicar-lhe os estudos cabíveis de acordo com a atividade que objetiva executar, ainda em acordo com a Resolução CONAMA 237/97, artigo 10, podendo ser um Estudo de Impacto Ambiental se a atividade for de significativo impacto ambiental.

Desde o requerimento pelo interessado até o licenciamento, há uma ordem de procedimentos relativos a estudos ambientais, análises e vistorias, desenvolvido em três fases, nas quais são expedidas as respectivas licenças.

Primeiramente deve ser avaliado o local do empreendimento e sua compatibilidade, com base em suas características básicas, nos impactos ambientais e possibilidades de mitigação, nas vantagens e desvantagens sociais e

econômicas, vindo a definir a viabilidade ambiental de empreendimentos e atividades, expressa na Licença Ambiental Prévia.

No segundo momento, com base nos projetos executivos da atividade, seus controles ambientais e no detalhamento das medidas mitigadoras de impactos, planos e programas ambientais, a Licença Ambiental de Instalação autoriza o início da implantação.

Em terceiro lugar, a Licença Ambiental de Operação autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do cumprimento do que consta nas licenças anteriores, com as medidas de controle e condicionantes determinadas para a operação.

Cabe uma abordagem maior quanto a Licença Ambiental Prévia, vez que é nesta fase de licenciamento que são apresentados e analisados os estudos ambientais com vistas à viabilidade do empreendimento ou atividade, sendo a mais importante no que se refere ao planejamento sócio ambiental.

No caso de atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental é nesta fase que deve ser considerado o Estudo de Impacto Ambiental - EIA e seu Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, bem como os demais estudos ambientais previstos na legislação para os de atividades e empreendimentos impactos menos significativos.

É também nesta fase do licenciamento que se deve levar em conta os planos municipais, estaduais e federais de uso do solo e a adequação do empreendimento pretendido a eles, bem como as vantagens e desvantagens econômicas e sociais.

Devem ser considerados, nesta fase, também os impactos ambientais positivos e negativos, as medidas de mitigação aos impactos negativos e a capacidade de suporte do ambiente em relação aos impactos residuais não mitigáveis.

O nível de abrangência dos estudos ambientais, nesta fase, está, via de regra, relacionado ao porte e ao potencial poluidor da atividade ou empreendimento, podendo ser desde um estudo simplificado até um EIA/RIMA, devendo ser levada em conta também a fragilidade do ambiente onde pretende instalar-se.

No Rio Grande do Sul, a Lei Estadual nº 9.077/90, criou a Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM, órgão ambiental estadual “a quem caberá atuar como órgão técnico do Sistema Estadual de Proteção Ambiental,

fiscalizando, licenciando, desenvolvendo estudos e pesquisas e executando programas e projetos, com vistas a assegurar a proteção e preservação do meio ambiente no Estado no Rio Grande do Sul”, vinculado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA, Lei 11.362/99.

A Lei Estadual nº 11.520/00, institui o Código de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, elencando as espécies de licenças ambientais no artigo 56:

O órgão ambiental competente, no exercício de sua competência de controle, expedirá, com base em manifestação técnica obrigatória, as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar, de planejamento do empreendimento ou atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos, nas fases de localização, instalação e operação, observadas as diretrizes do planejamento e zoneamento ambientais e demais legislações pertinentes, atendidos os planos municipais, estaduais e federais, de uso e ocupação do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação do empreendimento ou atividade, de acordo com as condições e restrições da LP e, quando couber, as especificações constantes no Projeto Executivo aprovado, e atendidas as demais exigências do órgão ambiental.

III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início do empreendimento ou atividade e, quando couber, o funcionamento dos equipamentos de controle de poluição exigidos, de acordo com o previsto na LP e LI e atendidas as demais exigências do órgão ambiental competente.

§ 1º - As licenças expedidas serão válidas por prazo determinado, entre 1 (um) e 5 (cinco) anos, de acordo com o porte e o potencial poluidor da atividade, critérios definidos pelo órgão ambiental e fixados normativamente pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente.

A Resolução CONSEMA nº 38/03 institui prazos diferenciados no tocante à validade das licenças ambientais:

Art. 9º - A Licença Prévia: o prazo de validade de uma Licença Prévia é de 2 (dois) anos, exceto para empreendimentos com localização definida para distritos industriais já licenciados, que terá validade de 5 (cinco) anos.

Parágrafo único: A Licença Prévia concedida não será renovada após o término do seu prazo de validade, exceto para Licenças Prévias antecedidas por Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que poderão ser renovadas uma vez, desde que não haja mudanças ambientais que indiquem a necessidade de novo Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a critério do órgão ambiental.

Artigo 10 - A Licença de Instalação tem o seu prazo de validade fixado entre 1(um) e 5 (cinco) anos com base no cronograma proposto para execução do empreendimento;

Artigo 11 - A Licença de Operação tem o seu prazo de validade fixado em 4 (quatro) anos.

Parágrafo único - Com a finalidade de adequar os procedimentos licenciatórios e os empreendimentos existentes aos novos prazos de licenciamento são considerados em situação regular frente ao licenciamento ambiental os empreendimentos com processos de pedido de renovação de Licença de Operação protocolados na Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM até a data de publicação desta Resolução, ficando prorrogado o prazo da última Licença de Operação emitida até um ano após a publicação desta Resolução, observados os seguintes dispositivos:

a) os empreendedores deverão continuar a cumprir todas as condições e restrições constantes na última Licença de Operação;

b) a Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM exercerá fiscalizações e auditorias necessárias à verificação do cumprimento das licenças prorrogadas na forma do parágrafo único deste artigo;

c) a Fundação Estadual de Proteção Ambiental - FEPAM emitirá a pedido, sem custos, declaração sobre a regularização do empreendimento na forma desta Resolução, pendências ambientais e a nova validade da última Licença de Operação emitida;

d) os empreendimentos regularizados na forma do parágrafo único deste artigo deverão solicitar a renovação da Licença de Operação com a antecedência prevista na Resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, cumprindo todas as formalidades legais de documentação e custos de licenciamento exigidos pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM.

Quando for necessário o EIA/RIMA, assim que o órgão ambiental o receber, serão dada vistas ao Ministério Público e à ONG's, conforme disciplinado pela Lei Estadual nº 11.520/00. Diferentemente do previsto na legislação federal, no RS, a equipe multidisciplinar responsável pela elaboração do estudo não pode ter nenhum vínculo com o empreendedor, como projetista ou executora de serviços relacionados com o empreendimento ou atividade estudada.

Em casos de empreendimentos enquadrados como não potencialmente causadores de significativa degradação ambiental, poderá ser realizado através do Relatório Ambiental Simplificado – RAS:

Art. 3º - Para fins desta Portaria, entende-se por Relatório Ambiental Simplificado os Estudos Ambientais elaborados por equipe multidisciplinar que, além de oferecer instrumentos para a análise da viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, em especial quanto à localização, instalação, operação e ampliação, destinam-se a avaliar sistematicamente as consequências das atividades ou empreendimentos considerados potencial ou efetivamente causadores de degradação do meio ambiente, em que são propostas medidas de controle, de mitigação e de compensação,

bem como apresentados como subsídios para a concessão da licença prévia⁸⁶.

3.2 AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS

As políticas públicas devem ser direcionadas permanentemente pelo pressuposto da qualidade de vida para a sociedade. Assim, a Política Nacional de Meio Ambiente incluiu a Avaliação de Impacto Ambiental entre seus instrumentos de gestão.

Segundo Milaré⁸⁷, trata-se de avaliação prévia a execução de atividades, empreendimento, planos e políticas ambientais, dadas as características de gestão ambiental e considerando o meio ambiente bem de uso comum do povo.

Neste sentido, assenta:

Alias, essa avaliação prévia fundamenta-se nos princípios da precaução ou da prevenção. Precaver-se e prevenir não constituem medidas gratuitas e aleatórias, porém são jurídicas e tecnicamente necessárias, indispensáveis quando se trata de meio ambiente⁸⁸.

Assim, a Avaliação de Impactos Ambientais é um instrumento preventivo, usado nas políticas de meio ambiente e na gestão ambiental, com o intuito de assegurar que um determinado projeto possível de causar danos ambientais seja analisado de acordo com os prováveis impactos ao meio ambiente e que esses mesmos impactos sejam analisados e tomados em consideração no seu processo de aprovação.

A elaboração da Avaliação de Impactos Ambientais é apoiada em estudos ambientais, os quais apresentam diagnósticos, descrições, análises e avaliações sobre os impactos ambientais efetivos e potenciais do projeto das atividades ou empreendimento que pretendem se instalar em determinado local.

⁸⁶ RIO GRANDE DO SUL. Portaria Conjunta SEMA/FEPAM N°085, de 26 de novembro de 2008.

⁸⁷ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 541.

⁸⁸ Idem.

3.2.1 Impactos Ambientais

A expressão impactos ambientais é, na maioria das vezes, associada a algum dano à natureza como, por exemplo, a mortalidade de fauna silvestre após um vazamento de petróleo no mar ou rio, quando as imagens de aves totalmente recobertas de óleo impactam a opinião pública. Embora esta noção esteja incluída na noção de impacto ambiental, segundo Sanchez⁸⁹, ela dá conta apenas de uma parte do conceito. Na literatura técnica podem ser encontradas várias definições de impacto ambiental, muitas delas concordantes em seus elementos básicos.

De acordo com Moreira⁹⁰, impacto ambiental é qualquer alteração no meio ambiente em um ou mais de seus componentes, provocada por uma ação humana. O impacto ambiental é a mudança em um parâmetro ambiental, num determinado período e numa determinada área, que resulta de uma determinada atividade, comparada com a situação que ocorreria se esta atividade não tivesse sido iniciada.

Outra definição técnica de impacto ambiental é dada pela norma técnica ISO 14.001:2004, no seu item 3.4: “qualquer modificação do meio ambiente, adversa ou benéfica, que resulte no todo ou em parte, das atividades, produtos ou serviços de uma organização (tradução oficial brasileira da norma internacional)”.

Sanchez⁹¹ apresenta o conceito de impacto ambiental como a “alteração da qualidade ambiental, que resulta da modificação de processos naturais ou sociais provocada por ação humana”.

Destaque que se trata, claramente, do resultado de uma ação humana que é sua causa, não devendo, portanto, se confundir com esta. As leis de diversos países procuraram definir o conceito e impacto ambiental.

Sanchez⁹² destaca a legislação portuguesa, que define impacto ambiental como:

conjunto das alterações favoráveis e desfavoráveis produzidas em parâmetros ambientais e sociais, num determinado período de tempo e numa determinada área. (situação de referencia), resultantes da realização de um projeto, comparadas com a situação que ocorreria, neste período de tempo e nessa área e se esse projeto não viesse a ter lugar.

⁸⁹ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental, Conceitos e Método**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008. p. 28.

⁹⁰ MOREIRA, I. V. D. EIA in latin América. In SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental, Conceitos e Método**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

⁹¹ SÁNCHEZ, op. cit., p. 32.

⁹² Ibid., p. 30.

A definição legal de impacto ambiental, no Brasil, é aquela apresentada no art 1º da Resolução nº 01 de 23 de janeiro 1986 do CONAMA:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.

Oportuno se faz lembrar que a noção de impacto ambiental não encontra concordância entre todos os doutrinadores.

Segundo Mirra⁹³, a definição da Resolução CONAMA 01/86 deve ser interpretada em consonância com novos contornos dados a matéria pela norma do art. 225, § 1º, IV da Constituição Federal, que se refere a impacto ambiental como uma “significativa degradação ambiental”. Assim:

nos termos da Constituição Federal, impacto ambiental não é qualquer alteração do meio ambiente, mas uma degradação significativa do meio ambiente. Por outras palavras, considera-se impacto ambiental a alteração drástica e de natureza negativa da qualidade ambiental.

Para Sanchez, ao contrário, a possibilidade de ocorrerem impactos ambientais positivos deve ser bem assimilada:

um exemplo corriqueiro de impacto positivo encontrado em muitos estudos de impacto ambiental é descrito como criação de empregos. (...) um projeto que a coleta e o tratamento de esgotos resultará em melhoria da qualidade das águas, em recuperação do habitat aquático e em efeitos benéficos sobre a saúde pública. Uma indústria que substitua uma caldeira de óleo pesado por uma caldeira a gás emitirá menos poluentes, como material particulado e óxido de enxofre, ao mesmo tempo em que, caso venha a ser abastecida por um duto de gás, serão eliminadas as emissões dos caminhões de transporte de óleo e os incômodos causados pelo tráfego pesado⁹⁴.

⁹³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental. Aspectos da Legislação Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira Ltda, 2008. p. 36.

⁹⁴ SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental, conceitos e método**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008. p. 30.

Sanchez evidencia que se o impacto ambiental é uma alteração do meio ambiente, provocada por ação humana, então é claro que esta ação pode ser benéfica ou adversa.

A Resolução CONAMA 01/86, por sua vez, trata da análise dos impactos positivos e negativos quando, no Art. 6º, relaciona o conteúdo mínimo do Estudo de Impacto Ambiental - EIA, o que é indiscutivelmente aplicado no Brasil até hoje:

Art. 6º O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

[...]

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

De acordo, ademais, como Alberti, Berrini, Melone e Zambrini⁹⁵, o próprio termo impacto refere-se a situações conflituosas e de interação violenta entre atividade humana e meio ambiente. A dimensão e a tipologia dos efeitos dessa interação podem ser diferentes, em conformidade com o ambiente em que eles se manifestam e com as causas que o determinam, podendo ser diretos ou indiretos, a curto ou longo prazo, cumulativos ou sinérgicos, reversíveis ou irreversíveis, permanentes ou temporários, em pequena ou grande distância, positivos e negativos.

Assim, quanto ao entendimento de que a avaliação de impactos ambientais abrange aspectos ecológicos, sociais e econômicos não há discordância, sendo que a maioria dos doutrinadores entende que abrange a apreciação quanto à repercussão negativa e positiva do projeto sobre o meio ambiente e atividades humanas.

Importante se faz aqui destacar o entendimento que vem sendo esposado a respeito de impactos sócio ambientais negativos, como efeitos colaterais de

⁹⁵ ALBERTINI, M.; BERRINI, M.; MELONE, A.; ZAMBRINI, M. La valutazione di impatto ambientale. In MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental. Aspectos da Legislação Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira Ltda, 2008.

inúmeras políticas públicas, sejam elas políticas macroeconômicas ou seja elas políticas setoriais, como as de transportes e de energia.

O relatório da comissão *Brundtland* aponta esta relação quando afirma que:

A capacidade de escolher políticas sustentáveis requer que as dimensões ecológicas das políticas sejam consideradas ao mesmo tempo em que as econômicas (...) e outras dimensões – nas mesmas agendas e nas mesmas instituições. Este é o principal desafio institucional dos anos 1990⁹⁶.

Segundo Sanchez⁹⁷, existe inúmeros exemplos de decisões governamentais relativas a políticas, planos ou programas, que têm causado significativos impactos sócios ambientais adversos.

Este aspecto do impacto ambiental será tratado novamente em capítulo adiante, no momento da abordagem da Avaliação Ambiental Estratégica.

3.2.2 Ferramentas da Avaliação de Impactos Ambientais

A ferramenta mais frequente e conhecida da Avaliação de Impactos Ambientais é o Estudo de Impacto Ambiental - EIA, seguido do seu Relatório de Impactos Ambientais – RIMA.

Novamente, esclarece Milaré⁹⁸ que “embora mais conhecidos e utilizados, constituindo objeto de legislação e normatização técnica detalhadas, eles não exaurem todo o espectro da avaliação ambiental”.

Outros tipos de estudos e ferramentas vêm sendo, gradativamente, utilizados no Brasil, tais como o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo Ambiental Preliminar.

Cabe salientar que estas ferramentas, que têm como base a Política Nacional de Meio Ambiente, são voltados para empreendimentos, obras e serviços que resultam em intervenções ao meio ambiente, comprometendo efetiva ou potencialmente a integridade e sua qualidade. No entanto, não são aplicáveis para a

⁹⁶ ONU/WCED. **Relatório da comissão Brundtland (Our Common Future)**. Oxford: Oxford University Press, 1987. p. 313.

⁹⁷ SANCHEZ, Luis Enrique. **Rumos da avaliação ambiental estratégica no Brasil**. Texto preparado como referência para o debate realizado em 9 de dezembro de 2008 no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 2008b, p. 4. Disponível em: www.iea.usp.br. Acesso em: 30 jul. 2013.

⁹⁸ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 530.

análise de ações anteriores a essas intervenções, ou seja, a implementações de políticas públicas, como planos de uso do solo ou incentivo a produção, por exemplo, que devem também ser analisadas à luz da prevenção e precaução. É exatamente este o objeto da Avaliação Ambiental Estratégica, que será tratada com detalhe, em capítulo específico, mais adiante.

3.2.3 O Estudo de Impacto Ambiental e correspondente Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA

Não é raro encontrar autores que entendem o EIA como sendo a própria Avaliação de Impactos Ambientais. Segundo Oliveira⁹⁹, se trata de figuras jurídicas diferentes, destinadas a fins semelhantes, mas diversos. Considera as técnicas e métodos da Avaliação de Impactos Ambientais – AIA, mais abrangentes, quando utilizadas em planos e projetos de grande porte, que aquelas utilizadas nos Estudos de Impacto Ambiental - EIA, que se destina especificamente a auxiliar na decisão política de licenciar ou não um determinado empreendimento. É com o intuito de reforçar que eles não se confundem, mas o EIA é uma das ferramentas da Avaliação de Impactos Ambientais, que se passa a elucidá-lo.

O Estudo de Impacto Ambiental é considerado, atualmente, como uma notável ferramenta de avaliação de impactos ambientais, promovendo a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação da qualidade ambiental, vez que deve ser elaborado antes da instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental.

Milaré¹⁰⁰ afirma que “a incorporação desse instrumento preventivo da tutela ambiental pelo Direito, estimulou a participação da sociedade nas discussões democráticas sobre a implantação de projetos”.

Contribuiu, ainda, para o manejo adequado dos recursos naturais, para o uso correto de matérias primas e a utilização de tecnologia de ponta.

O Estudo de Impacto Ambiental foi previsto na Política Nacional de Meio Ambiente (art. 9, III da Lei 6.938/81), sendo que com a Constituição Federal de 1988, passou a ter índole constitucional, conforme entendem os doutrinadores.

⁹⁹ OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Avaliação de Impacto Ambiental x Estudo de Impacto Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 17, 2000. p. 141.

¹⁰⁰ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 491.

Entretanto, vale referir, foi a Resolução CONAMA 01/86, com competência outorgada pelo Decreto 99.274/90, que fixou critérios norteadores do EIA, com a finalidade de licenciamento ambiental.

A Resolução CONAMA 01/86 exemplifica situações em que o EIA se faz necessário, apresentando um rol de atividades que pressupõe de significativo impacto ambiental. Apresenta o conteúdo mínimo do EIA, prevendo necessidade de um diagnóstico ambiental, de forma a embasar a identificação dos potenciais impactos que a futura atividade ou empreendimento possa ocasionar para que sejam apresentadas as medidas de correção e mitigação dos impactos negativos ao meio ambiente antes da implantação do projeto, se considerado ambientalmente viável.

Dispõe também sobre a necessidade de previsão de programas de acompanhamento e monitoramento dos potenciais impactos identificados. Contempla alternativas tecnológicas e de localização do projeto e o confronto com a não execução deste. Prevê a definição da área geografia a ser afetada diretamente e indiretamente pelos impactos ambientais, considerando a bacia hidrográfica em que se encontra como base para os estudos.

Da leitura do artigo 3º da Resolução CONAMA 237/97, que estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental, depreende-se que o EIA é exigido nas situações de significativo impacto ambiental.

Art. 3º A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Complementa com o parágrafo único, deixando clara a necessidade de outros estudos ambientais para o licenciamento ambiental quando o projeto não for sujeito a apresentação de EIA:

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Importante esclarecer que o Estudo de Impacto Ambiental - EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA não se confundem, sendo o segundo um documento que traduz a síntese do primeiro. No entender de Mirra¹⁰¹, o RIMA objetiva dar acesso à população às informações sobre as conclusões do EIA, as características sociais e ambientais do empreendimento, condição essencial para a participação da sociedade no processo de licenciamento sujeito a EIA.

Neste sentido também assenta Machado¹⁰², ficando claras as diferenças entre o estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental. O estudo tem maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O Relatório de Impacto Ambiental refletirá as conclusões do Estudo de Impacto Ambiental, ficando patente que este precede àquele e é seu alicerce de natureza imprescindível.

3.3 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

É possível considerar, ao final do capítulo, que o Licenciamento Ambiental é um procedimento administrativo no qual o poder público (órgão ambiental integrante do SISNAMA) atesta a viabilidade ambiental de determinada atividade e/ou empreendimento, no que se refere a sua localização, instalação e operação. A obrigatoriedade desta exigência está disposta na Resolução CONAMA nº001/87.

No que se refere à descentralização do processo de gestão ambiental pode-se constatar que o Licenciamento Ambiental a nível municipal tem respaldo no artigo 30 incisos VII e IX, da CF /88 e artigo 6 da Resolução CONAMA nº 237, portanto o município tem legitimidade para exercer o Licenciamento Ambiental.

Entretanto para que o município exerça o Licenciamento Ambiental, deve-se efetivar convênios com as instituições envolvidas, inclusive a sociedade civil, mediante a criação e o fortalecimento dos conselhos municipais do meio Ambiente e a definição das atividades de impactos locais, através de Resolução, devidamente aprovada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA.

Quanto à eficiência do Licenciamento Ambiental, pode-se constatar que a descentralização no processo de Licenciamento Ambiental apresenta os seguintes aspectos positivos: a) a descentralização do processo de Licenciamento Ambiental,

¹⁰¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental. Aspectos da Legislação Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira Ltda, 2008. p. 119.

¹⁰² MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. Rio de Janeiro: Malheiros Editores, 2013.

onde o empreendedor e o consultor tem maior proximidade com o órgão ambiental; b) os técnicos analistas possuem um conhecimento mais aprofundado das peculiaridades ambientais do município e ainda realizam as vistorias em um tempo mais hábil, devido a maior proximidade com os locais a serem vistoriados; c) a otimização do uso dos recursos públicos; d) maiores possibilidades de adaptação de políticas e programas às peculiaridades locais; e) maior visibilidade e consequentemente mais transparência das tomadas de decisões; f) maiores possibilidades de adaptação de políticas e programas às peculiaridades locais; g) a maior eficácia no monitoramento e fiscalização ambiental; h) a maior participação da população no processo de Licenciamento Ambiental; i) e maior agilização no processo de Licenciamento Ambiental, uma vez que os técnicos analistas ambientais realizam vistorias apenas no município, não tendo que se deslocar para outros municípios.

Já os aspectos negativos do processo de Licenciamento Ambiental, que precisam ser reavaliados, são: a) custo inicial a deixar o município apto ao licenciamento; b) vinculação com a prefeitura; c) pressão política; d) custos de campanha de esclarecimento; e) desgastes políticos com a intensificação da fiscalização; f) o autolicenciamento, ou seja, o órgão municipal licenciando obras da prefeitura municipal, neste procedimento o técnico analista sofre grandes pressões políticas, o que dá margens a parcialidades em pareceres técnicos; f) e a falta de uma estrutura padrão nas fundações municipais que favoreçam de fato a proteção integral do meio ambiente, eliminando ao máximo a parcialidade em pareceres e licenças devido à pressão políticas advindas dos cargos de chefia.

4 GESTÃO AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

O objetivo do capítulo é demonstrar a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas que possam criar mecanismos de incentivo, por parte do poder público e, em especial, por parte dos municípios, para que o meio empresarial possa, mediante alguma contrapartida, não só cumprir a legislação, mas também

manter projetos de sensibilização de comunidades e do próprio meio empresarial, no que diz respeito aos cuidados com o meio ambiente.

Dada à importância crescente e constante da preocupação ambiental nesta seara, não apenas nacional, mas na escala mundial, várias foram às alternativas para a criação de algum meio efetivo, que não apenas conscientizasse a população, mas que, essencialmente, promovesse condutas reais de prevenção e preservação do meio ambiente, ou que, ao menos, estimulasse o uso consciente dos recursos ambientais.

Essa forma de proteção deve exigir uma menor intervenção humana negativa na esfera ambiental, cuja reparação dos danos é inevitável para a satisfação das necessidades humanas e para o chamado desenvolvimento sustentável. Para que se tornassem possíveis, hoje, a implementação e a adoção de instrumentos e alternativas ambientais nesse sentido, se faz mister que sejam as empresas obrigadas à utilização de ferramentas menos degradadores do meio ambiente, ou inviabilizada a aquisição desses produtos por elas.

Como alternativa para inibir a produção de bens poluidores, os tributos ambientais estão sendo aplicados de forma admirável e muito eficiente nos países estrangeiros. Suas experiências têm apresentado ótimas consequências para o Estado, a sociedade, as empresas e o meio ambiente, as quais deveriam ser amplamente estudadas e colocadas em prática mais a fundo, em âmbito nacional. Isso porque já são permitidas pela extra fiscalidade, para sua melhor aplicação, e não apenas de forma esparsa e não difundida. Tendo-se em conta os prejuízos maiores e em grande escala do que o dano ao ambiente pode causar, principalmente pelas pessoas jurídicas, estas devem ter uma conscientização ambiental maior das consequências de seus atos e da sua influência.

Sabendo-se da impossibilidade da maioria das empresas de proceder de forma integralmente ecológica não voluntária, e mesmo que o façam por qualquer outra razão, o Estado deve fazer o seu papel de interventor na economia, para que esse acesso ao “desenvolvimento sustentável” seja oportunizado. É importante que as empresas e o Estado tenham condutas socioambientais, pois suas atitudes envolvem toda a população, tanto brasileira quanto mundial. Isso porque todas as catástrofes e danos ao meio ambiente refletem nos homens e até mesmo em todo o planeta, com consequências irreparáveis. Para que essa conscientização seja possível, uma das formas criadas para se introduzir a defesa ambiental na conduta

humana foi a tributação ambiental, já que é o tributo um fator que pode ter dupla função para pausar as consequências na esfera ambiental do desenvolvimento econômico descontrolado e na realidade de consumo atual, propiciando uma alternativa para a tão sonhada compatibilização entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

A tributação ambiental se revela instrumento hábil, de controle mais fácil e menos oneroso para todos os envolvidos, desde que implementada de acordo com a realidade de cada sociedade e respectiva legislação. Para tanto, a ação estatal deve ter um caráter preventivo, sendo necessário analisar qual o incentivo fiscal dos tributos ambientais que pode servir de alternativa ideal à implementação brasileira nas empresas: onerar ou desonerar? Os meios incentivadores e punidores do tributo ambiental aplicado às empresas gerarão conseqüentemente uma conscientização e mudança de atitudes por parte de toda a sociedade, por meio de uma gestão ambiental eficiente.

4.1 A ALTERNATIVA DA TRIBUTAÇÃO À CRISE ECOLÓGICA

Ao longo da história da humanidade, o meio ambiente vem sendo gradativamente melhor considerado. Entendido como simples recurso e fonte de renda, de alimentação, de saúde e como propriedade, passou a ter relevância jurídica, chegando ao status constitucional de “bens de interesse comuns a todos os habitantes do País”, como o é assegurado atualmente.

Isso porque, após muito tempo sendo ignorado e desrespeitado, o meio ambiente já foi destruído em grande parte. Assim, atualmente, existe maior consciência de que ele se constitui na razão da sobrevivência e da geração da humanidade.

A importância sobre o meio ambiente está sendo cada vez mais considerada como bem necessário à própria sobrevivência do homem, e por isso protegido com maior ênfase, de maneira geral, cuja preocupação destacada não apenas na disciplina própria, mas em todos os âmbitos curriculares, conforme bem assinala Hernandez:

É tão sério o problema e tão variadas as perspectivas de análises, que a preocupação pelo cuidado de nosso meio ambiente natural se converteu em objeto das mais variadas disciplinas. Assim, além das áreas de estudo

ligadas às Ciências naturais, a Sociologia, a Economia e o Direito, entre outras, se comprometeram com o problema dentro de seu âmbito correspondente. Pelo que, a intervenção do Direito na problemática ambiental consiste, de uma forma geral, em qualificar o “meio ambiente” como um bem juridicamente tutelável e, de uma maneira concreta, em mais de uma de suas áreas, instituindo instrumentos jurídicos para a proteção ecológica. O Direito tributário não permaneceu alheio a essa questão¹⁰³.

Essa preocupação, com efeito, não é diferente no âmbito jurídico, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro já faz valer seus cuidados com o meio ambiente, impondo penalidades para o agente destruidor ou causador de danos a ele. No entanto, há que se destacar que essas alternativas não têm surtido efeitos tão benéficos e realmente eficazes como se imaginava, tendo em vista que os próprios princípios ambientais não conseguem ser conservados pelo critério da sua abstenção de agredir o meio ambiente, mas apenas pela tentativa de reformar uma ação ou indenizar o prejuízo causado. No mais, o Estado exerce a competência e o dever de proteção ao meio ambiente, conforme expõe a CRFB/88 e demais dispositivos legais, e, em função disso, a que se dará maior enfoque mais adiante neste trabalho, deve atuar nesse sentido, e não apenas nas aplicações de penalidades já previstas e de caráter posterior ao dano.

É neste sentido que lecionam Fiorillo e Ferreira:

Destarte, o Estado passa a ter como principal função fornecer serviços públicos, a fim de realizar o que a Carta de 1988 convencionou a chamar de dignidade da pessoa humana, ou seja, a atividade de tributar nesse novo Estado brasileiro passa a ter por fim último o atendimento e a satisfação dos direitos sociais elencados no art. 6º do Texto Maior, a bem do interesse de toda a coletividade de brasileiros e estrangeiros residentes no País, assegurando de forma serena a dignidade da pessoa humana¹⁰⁴.

Dessa forma, outros países, pautados na ideia da precaução, principalmente, com o objetivo de proteção ambiental, deram origem à alternativa da tributação à crise ecológica, com o intuito da preservação do meio ambiente e, consequentemente, do próprio ser humano.

Sob esse aspecto, vale transcrever a lição de Hernandez:

¹⁰³ HERNANDÉZ, Jorge Jiménez. **El tributo como instrumento de protección ambiental**. Granada: Comares, 1998.

¹⁰⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito Ambiental Tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 39

Dentro dos instrumentos econômicos de proteção do meio ambiente, a tributação se apresenta como um recurso de grande eficácia, já que, longe de castigar sem reparar o dano, como ocorre com as sanções administrativas ou as penas criminais, ela incentiva os sujeitos causadores do dano (contaminantes) por vias alternativas menos danosas para a solução natural. Esta é a característica mais representativa da tributação ecológica, se bem que devemos distinguir entre aqueles tributos que têm por fim financiar as atividades tendentes a refutar os efeitos do dano (contaminação), ou bem redistribuir os gastos realizados nessas tarefas, e aqueles cujo objetivo é, precisamente, o incentivo ao emprego de novas tecnologias mais limpas e eficazes ou a troca de hábitos de consumo, de produção, etc. (...) A tributação ambiental é talvez a opção mais audaz, mas se de efetividade se trata, a introdução do “elemento ambiental” no sistema tributário se apresenta como uma valiosa ajuda¹⁰⁵.

As medidas punitivas do Estado Brasileiro, portanto, não mais se demonstram eficazes, nem mesmo eficientes, de acordo com os seus objetivos e propósitos. Assim, surge a hipótese da “tributação ambientalmente orientada”, importada de países europeus e da América, com a intenção de conceder benefícios fiscais em troca de evitar qualquer que seja a espécie de dano ambiental.

4.2 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS COM RELEVÂNCIA TRIBUTÁRIA

O doutrinador Ricardo Lobo Torres elencou os valores e princípios do Direito Tributário Ambiental, pela análise de que

As questões ambientais são tocadas pelos princípios jurídicos vinculados aos valores da liberdade, justiça, segurança e solidariedade. Mas são também sensibilizadas pelos princípios estruturais e fundamentais proclamados no art. 1º da Constituição, perpassados todos pelos princípios da legitimação (ponderação, razoabilidade, igualdade e transparência)¹⁰⁶.

Isso até mesmo porque, de acordo com Torres, a intermediação dos princípios é realizada para a concretização da ordem jurídica para que se tenha a ideia de justiça ou segurança jurídica, com um caráter deontológico, de dever ser, que se completa com o caráter axiológico dos valores, os quais, em contra partida, se “concretizam, se atualizam e se expressam pelos princípios”¹⁰⁷.

¹⁰⁵ HERNANDÉZ, Jorge Jiménez. **El tributo como instrumento de protección ambiental**. Granada: Comares, 1998. p. 1-2.

¹⁰⁶ TORRES, Ricardo Lobo. Valores e Princípios no Direito Tributário Ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005. p. 49.

¹⁰⁷ Idem.

A partir de então, dentre os princípios dessa natureza, destacam-se aqui originalmente ambientais com relevância tributária. O princípio da imunidade do mínimo existencial ecológico, segundo Torres, “só implicitamente protege o direito ao meio ambiente, pois que a Constituição brasileira não chega a explicitá-la”¹⁰⁸, porque, segundo o qual:

A imunidade tributária às vezes decorre também do conceito de “bens públicos de uso comum do povo” (art. 99 do Código Civil), “como rios, mares, estradas, ruas e praças”, que se distinguem perfeitamente de bens públicos de uso especial ou dominicais. Por isso mesmo tais bens não podem ser alienados, a sua fruição é gratuita, sobre o seu consumo inexistente a incidência de impostos e o Estado ou as concessionárias só estão autorizados a cobrar remuneração (preço público) pelo direito de uso, observado o princípio do usuário-pagador.

Além disso, o lecionador também se fundamenta no próprio dispositivo da CRFB/88, em seu art. 225, anteriormente citado, o qual garante o direito ao meio ambiente como fundamental e como bem de uso comum – de todos.

O princípio do consumidor-pagador, corolário ao mencionado princípio do “poluidor-pagador”, é o princípio que mais se relaciona com a tributação ambiental, tendo em vista que também lhe serviu de origem.

Tal princípio versa no sentido de que

Aquele que usufrui os bens de uso comum do povo deve pagar por eles. O princípio emana também da passagem do Estado de Impostos ao Estado de Taxas, que atua de preferência através de tributos contraprestacionais, deixando os impostos para a remuneração de despesas gerais do Estado. Cresceu nos últimos anos com as privatizações e a Política Nacional de Recursos Hídricos, que trouxeram a necessidade de realismo financeiro, transformando-se as prestações gratuitas de serviço público em prestações pagas¹⁰⁹.

Como exemplo, pode-se ressaltar a Constituição Estadual do Rio de Janeiro¹¹⁰, além da importância dada por outros países ao assunto¹¹¹.

¹⁰⁸ Ibid., p. 25.

¹⁰⁹ TORRES, Ricardo Lobo. Valores e Princípios no Direito Tributário Ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005. p. 28.

¹¹⁰ Art. 262. A utilização de recursos naturais com fins econômicos será objeto de taxas correspondentes aos custos necessários à fiscalização, à recuperação e à manutenção dos padrões de qualidade ambiental.

¹¹¹ A nova fiscalidade das águas, nos cânones cobrados na Espanha e os tributos especiais (Abwassergaben) exigidos na Alemanha (TORRES, 2005, p. 29)

A professora Cristiane Derani retrata esse princípio, como bem ensina a respeito:

O princípio do poluidor-pagador (Verursacherprinzip) visa à internalização dos custos relativos externos de deterioração ambiental. Tal traria como consequência um maior cuidado em relação ao potencial poluidor da produção, na busca de uma satisfatória qualidade do meio ambiente. Pela aplicação deste princípio, impõe-se ao “sujeito econômico” (produtor, consumidor, transportador), que nesta relação pode causar um problema ambiental, arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano. Durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas “externalidades negativas”. São chamadas externalidades porque, embora resultante da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão “privatização de lucros e socialização de perdas”, quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do princípio do poluidor pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização. Por isto, este princípio também é conhecido como o princípio da responsabilidade (Verantwortungsprinzip) [...] O princípio do poluidor-pagador se revelaria, portanto, destinado a atuar como uma espécie de “princípio ponte” ao indispensável diálogo interdisciplinar para a proteção ambiental. [...] A antítese do princípio do poluidor-pagador encontra-se no princípio do ônus social (Gemeinlastprinzip)¹¹².

É importante destacar que a autora ainda ressalta que o referido princípio tem o viés de orientar as políticas públicas.

Para diversos autores, como Oliveira e Wold, conforme Costa, tal princípio tem tríplice consequências, basicamente de prevenção, de indenização (principalmente com a arrecadação) e de reparação, afirmando inclusive que “os instrumentos que viabilizam a aplicação desse princípio são a instituição e graduação de tributos, o licenciamento ambiental, as multas e a limpeza ou a recuperação ambiental”¹¹³.

Quanto ao princípio da precaução, este está consubstanciado no princípio nº 15, da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Sustentabilidade¹¹⁴ 24, correspondente ao “precautionary approach americano”, também apresentado como “anticipatory environmental protection”¹¹⁵ ou “Vorsorgeprinzip” para os alemães.

¹¹² DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 158-160.

¹¹³ COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros Edit. LTDA, p. 314.

¹¹⁴ PRINCÍPIO 15 - De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

¹¹⁵ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002. p. 55.

Conforme afirmado por Silva¹¹⁶, esse princípio teve sua primeira definição na Convenção de Bamako, a respeito do transporte transfronteiriço de rejeitos tóxicos na África, e, mais tarde, no Protocolo de Montreal. Apesar das discussões, o mesmo autor afirma que “a tese tem sido acolhida, quer pela prática dos Estados, quer pela doutrina, muito embora não exista unanimidade quanto ao seu significado ou alcance”.

A Professora Cristiane Derani assim conceitua: “É uma precaução contra o risco, que objetiva prevenir já uma suspeição de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança da linha de perigo. Seu trabalho está anterior à manifestação de perigo”¹¹⁷.

Já o princípio da prevenção, ainda que esteja “muito próximo à precaução” e “alguns autores o registram embora não haja unanimidade entre os ambientalistas”, caracteriza-se pelo dever de prevenir o risco quando, pela experiência, seja possível estabelecer uma relação de causalidade¹¹⁸.

Conforme o citado autor, esse princípio foi adotado pela atual Carta Magna, no caput do art. 225, já citado anteriormente neste trabalho, e deve ser concretizado pela consciência ecológica, por meio de instrumentos como o estudo prévio de impacto ambiental (EIA/RIMA) e a punição correta do poluidor, como estimulantes negativos contra a prática de agressões ao meio ambiente.

Isso deve ser incentivado até por uma legislação severa que imponha multas e sanções mais pesadas, além das medidas administrativas cabíveis¹¹⁹. Além dos já elencados, apenas a critério de informação, vale ressaltar que Amaral¹²⁰ enumera outros princípios ambientais com relevância tributária, que, conforme o autor, também estão incluídos dentre os princípios tributário ambientais, que são o princípio da tolerabilidade e o princípio da cooperação.

Dentre esses princípios pode-se dizer, primeiramente, que o princípio da capacidade contributiva está previsto no §1º do art. 145 da CRFB/88, assim disposto:

¹¹⁶ Ibid., p. 55-57

¹¹⁷ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 165.

¹¹⁸ TORRES, Ricardo Lobo. Valores e Princípios no Direito Tributário Ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005. p. 35.

¹¹⁹ Entre outras medidas e atos do Poder Público, o manejo ecológico, o tombamento, as liminares, as sanções administrativas, as licenças, a fiscalização e as autorizações, conforme FIORILLO (2006, p. 40-41), além das elencadas no Parágrafo 1º do art. 225, da CRFB/88.

¹²⁰ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 127-142 e 154-158.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Como ressalta Machado¹²¹, “atualmente é universal a consciência do princípio da capacidade contributiva, como norma” e princípio de justiça, até porque “o fim da norma tributária não é simplesmente a arrecadação, mas a arrecadação baseada na capacidade contributiva das pessoas chamadas a satisfazer os tributos”, além de ser inerente ao próprio poder de tributar, pela prestação pecuniária destinada a atender aos encargos que lhe são próprios ainda que não se possa dizer que ele seja efetivamente praticado.

O referido princípio tem pouca importância na tributação ambiental, já que é típico dos impostos, tributo que não é instituído no Brasil no âmbito ambiental¹²². No entanto:

Tendo em vista a inclusive da ausência de discriminação constitucional de competência quanto aos impostos ecológicos¹²³. Demais disso, entraria em conflito com o princípio do poluidor-pagador, que independe da situação econômica do contribuinte.

O princípio da capacidade contributiva solidária, ao mesmo tempo em que não se torna tão relevante, pela afirmada impossibilidade de cobrança na esfera dos impostos, é fundamentado no sentido de que:

[...] procura-se ancorar a capacidade contributiva nas ideias de solidariedade ou fraternidade. A solidariedade entre os cidadãos deve fazer com que a carga tributária recaia sobre os mais ricos, aliviando-se a incidência sobre os mais pobres e dela dispensando os que estão abaixo do nível mínimo de sobrevivência; é um valor moral juridicizável que fundamenta a capacidade contributiva e que sinaliza para a necessidade da correlação entre direitos e deveres fiscais¹²⁴.

¹²¹ MACHADO, Hugo de Brito. **Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 71-72.

¹²² Tem conseqüentemente, maior relevância na doutrina italiana de Amatucci, onde teve origem, e na Espanha, Rosembuj, pela importância da capacidade contributiva, sob a forma de diminuição da capacidade de contaminação.

¹²³ Como na Alemanha, pela impossibilidade de cobrança de impostos ecológicos (Ökosteuern).

¹²⁴ TORRES, Ricardo Lobo. Valores e Princípios no Direito Tributário Ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005. p. 47.

Já o puro e simples princípio da solidariedade do grupo “justifica a cobrança das contribuições sociais e econômicas e que não se confunde com a capacidade contributiva”, conforme o mesmo autor, e no âmbito brasileiro fundamenta:

No regime da Constituição Federal de 1988, a solidariedade do grupo é o princípio da justiça que fundamenta as contribuições sociais de natureza previdenciária incidentes sobre a folha de salários, embora não o seja relativamente às que recaem sobre o faturamento e o lucro. A solidariedade fundamenta ainda as contribuições profissionais e as econômicas. O princípio da solidariedade, de dimensão constitucional, vincula a cobrança das contribuições sociais, que passam a exibir a natureza causal¹²⁵. (...)

Torres ainda finaliza:

O princípio da solidariedade do grupo é extremamente significativo para o Direito Tributário Ambiental, eis que pode motivar a cobrança de contribuições sociais e econômicas. A contribuição para o SAT, que antes examinamos, é um bom exemplo de contribuição ambiental fundada na solidariedade do grupo¹²⁶.

Isto porque a solidariedade é um princípio elencado na CRFB/88, em seu art. 3º, com o dever de contribuir imposto a todos os cidadãos para o custeio com as despesas ambientais do Estado, como questão de justiça, na medida da capacidade e na proporção que cada um desfruta. Além disso, é também dever de todos, indistintamente, em defender o meio ambiente, além de tê-lo como direito, devendo, portanto, todos ajudarem, solidariamente, a arcar com as despesas do Estado para sua preservação, recuperação ou manutenção, no entanto, conforme capacidade de cada um.

O princípio do custo/benefício, conforme Torres¹²⁷, se aplicam aos tributos contraprestacionais, adaptando-se perfeitamente, *in casu*, às taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia, e “mede os aspectos quantitativos das taxas, se compagina inteiramente com o princípio do poluidor-pagador, que define quem deve pagar o tributo ambiental”¹²⁸.

¹²⁵ Ibid., p. 48-49.

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ TORRES, Ricardo Lobo. Valores e Princípios no Direito Tributário Ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005. p. 48-49.

¹²⁸ SACKSOFSKY, 2000, p. 30 apud TORRES Ricardo Lobo. Valores e Princípios no Direito Tributário Ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005. p. 30.

Quanto ao princípio da legalidade e as taxas ambientais, é importante fazer algumas considerações preliminares. Conforme o doutrinador Amaro¹²⁹, o princípio da legalidade está esculpido no inciso I do art. 150¹³⁰ da CRFB/88, pelo enunciado da legalidade da tributação (*nullum tributum sine lege*), pelos ideais da justiça e da segurança jurídica, tal qual o no *taxation without representation*¹³¹ que o originou.

Da mesma forma está também relacionado aos dispositivos dos arts. 114¹³² e 149, I¹³³ do CTN e, nesse sentido,

A lei deve esgotar, como preceito geral e abstrato, os dados necessários à identificação do fato gerador da obrigação tributária e à quantificação do tributo. (...). Em suma, a legalidade tributária não se conforma com a mera autorização de lei para cobrança de tributos; requer-se que a própria lei defina todos os aspectos pertinentes ao fato gerador, necessários à quantificação do tributo devido em cada situação concreta que venha espelhar a situação hipotética descrita na lei. A legalidade tributária implica, por conseguinte, não a simples preeminência da lei, mas a reserva absoluta da lei (...) pressuposto necessário e indispensável de toda atividade administrativa. (...) exige a prévia definição do fato que, se e quando ocorrer, dará nascimento ao tributo¹³⁴.

Assim, a legalidade tributária é vista, atualmente, “no contexto mais amplo do equilíbrio entre segurança e justiça, da sua ponderação com os demais princípios constitucionais” e, em contrapartida, “as taxas passam a apresentar larga faixa de indeterminação”, pela flexibilização de sua legalidade, que relaciona íntima e diretamente o princípio da legalidade tributária e a sociedade de riscos, como explica Ricardo Lobo Torres¹³⁵.

Além disso, a respeito das demais taxas, o mencionado autor ensina que “as taxas ambientais – As chamadas taxas de fiscalização ambiental se caracterizam como tributos devidos em decorrência do exercício do poder de polícia ambiental, e não em virtude da prestação de serviços”.

¹²⁹ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 133-140.

¹³⁰ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.

¹³¹ Carta Magna de 1215 do Rei João Sem Terra, na Inglaterra.

¹³² Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.

¹³³ Art. 149. O lançamento é efetuado e revisto de ofício pela autoridade administrativa nos seguintes casos: I - quando a lei assim o determine

¹³⁴ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 133-134 e 135.

¹³⁵ TORRES, Ricardo Lobo. Valores e Princípios no Direito Tributário Ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005. p. 36-37.

Sendo estas formas de “contraprestação estatal de prevenção” que, no entanto, “o problema consiste, antes de tudo, em definir os próprios limites da intervenção estatal sobre a sociedade civil”. Já as taxas do IBAMA, de Fiscalização Ambiental, que, de acordo com o mesmo autor, despertou discussões no plano da legalidade e no da tipicidade, em que era:

Cobrada no cadastramento das empresas potencialmente poluidoras, guardava relação com a atividade específica de cada qual, colocada sob a fiscalização preventiva do Estado, sem o risco de atingir as pessoas incapazes de produzir dano ambiental [...] ¹³⁶.

Também sobre o problema de constitucionalidade na edificação do sujeito passivo (contribuinte), entende-se perfeitamente admissível e razoável incluir as taxas ambientais no conceito tributário, de acordo com Torres¹³⁷, já que, a nova lei ao defini-la, no art. 8º da Lei nº 9.960/2000, que modificou o art. 17 da Lei nº 6.938/1981, e pelo art. 3º, IV, desta última, considerando, além do princípio governante do poluidor-pagador, deu inclusive tratamento diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte¹³⁸, afirmando que: “Em suma, as taxas ambientais passam a se incluir no ordenamento tributário, informadas pelos princípios da legalidade, do poluidor-pagador, da precaução, da prevenção e da tipicidade”.

Segundo Amaro, o princípio da legalidade é que traz o princípio da tipicidade como outra expressão sua. Isso porque,

Deve o legislador, ao formular a lei, definir, de modo taxativo (numerus clausus) e completo, as situações (tipos) tributáveis, cuja ocorrência será necessária e suficiente ao nascimento da obrigação tributária, bem como os critérios de quantificação (medida) do tributo. Por outro lado, ao aplicador da lei veda-se a interpretação extensiva e a analogia, incompatíveis com a taxatividade e determinação dos tipos tributários¹³⁹.

Já o princípio da tipicidade tributária e contribuições sociais ambientais de acordo com Torres:

¹³⁶ Ibid., p. 38.

¹³⁷ Ibid., p. 38-40.

¹³⁸ Estatuto Lei n. 9.841/1999; art. 170 e 179 da CF/88.

¹³⁹ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 136.

Assiste-se na sociedade de risco, ao surgimento de nova equação, na qual o Executivo, por normas regulamentares, procede à tipificação (Typisierung) e até à quantificação (Pauschalierung em alemão). (...) A tipificação tem extraordinária importância para a tributação ambiental, especialmente no que concerne à edificação do tipo poluidor-pagador, que existindo na realidade, se conceptualiza nos regulamentos referentes às taxas (como a do IBAMA, examinados acima) e às contribuições ambientais (como a do SAT, que será analisado)¹⁴⁰.

Amaral¹⁴¹ ainda elenca os princípios da igualdade, da progressividade e o da seletividade como princípios tributários em matéria ambiental. Assim, todos estes aqui enumerados como originalmente tributários se juntam com os típicos ambientais, dando fusão e criação aos princípios propriamente tributários ambientais.

4.3 NOÇÃO DE TRIBUTO AMBIENTALMENTE ORIENTADO

O tributo ambientalmente orientado é uma forma obtida para amenizar ou prevenir que ocorram mais prejuízos ao meio ambiente, ante a ineficiência dos instrumentos públicos de que dispunham os Estados até então para a preservação do meio ambiente. No entanto, inicialmente a ideia de tributo ambiental foi instituída com o intuito de “penalização”, como existe na maioria dos casos no país até hoje, a fim de se evitar maiores prejuízos ao meio ambiente e de se atingir de forma positiva os efeitos gerados pela poluição, visando a neutralizá-los, mas não de forma a impedir o desenvolvimento econômico das Nações.

Em 1971, no Painel de Founex, na Suíça, tratou-se da conceitualização, pela primeira vez, de desenvolvimento sustentável, dentro de um estudo de ecodesenvolvimento.

Finalmente, em 1981, a Comissão Mundial Independente sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – posteriormente intitulada Comissão Brundtland – definiu desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”.

¹⁴⁰ TORRES, Ricardo Lobo. Valores e Princípios no Direito Tributário Ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005. p. 41-42.

¹⁴¹ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 102 e 108.

Essas críticas feitas, inclusive, pela própria Comissão, apontaram dois erros: a falta de limitações absolutas e de um plano detalhado de ações.

Os custos ambientais são geralmente ignorados no ato da análise econômico-financeira dos projetos. No entanto, constata-se que só será efetivados se resultar economicamente melhor viável para a realização da ação. No contexto histórico, procuraram-se alternativas com a finalidade de incorporar esses custos ou incentivar a sua não-realização, o que, na realidade, sairia mais oneroso.

Para tanto, várias foram as tentativas de utilização de outros meios, dentre eles o do economista Arthur Cecil Pigou (1932), em 1920, que sugeriu a utilização de tributos como instrumentos de políticas de proteção ambiental, demonstrando a existência de externalidades geradas pelo desenvolvimento.

Apontou ainda que os resultados lucrativos obtidos pelas empresas demonstravam-se, no mais das vezes, superiores ao produto social de suas atividades - externalidades negativas, ou seja, resultados prejudiciais ao meio ambiente, provenientes da exploração econômica desordenada.

A partir da década de 1980 buscou-se a adaptação dos processos produtivos de forma a atacar as causas da degradação ambiental.

Assim, apesar da divergência na doutrina sobre a definição de tributo ambiental, aqui é defendido o mesmo entendimento de Amaral, que é desta forma conceituado:

[...] entende-se que não será a finalidade ou a designação de tributo ambiental que identificará sua natureza ambiental, mas a destinação de sua receita para a proteção ambiental ou a estruturação de seus elementos que contribuirá de alguma forma com a tutela do meio ambiente, [...]. Portanto, não se aceita tão-só a finalidade de proteção ambiental de determinado tributo para identificar seu caráter ambiental, pois muitas vezes se criam tributos para certos fins, porém eles não são efetivamente perseguidos. Por outro lado, criam-se também tributos designados como ambientais, mas a finalidade de proteger o meio ambiente não é efetivamente alcançada. Possuindo, portanto, apenas essa roupagem para uma melhor aceitação social, mas em seu conteúdo busca proteger interesses diversos, como o tão-só aumento da arrecadação de receita tributária do Estado¹⁴².

Por fim, acrescenta-se a definição da Regina Helena Costa:

¹⁴² AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 203-205.

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 arrecadatório), bem como para orientar o comportamento dos contribuintes à proteção do meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório)¹⁴³.

Assim, tem-se o conceito de tributos ambientalmente orientados relacionados com sua dupla função, que será analisada a seguir.

4.3.1 Dupla função dos tributos ambientalmente orientados

O tributo ambientalmente orientado tem, por sua essência tributária e objetivo ecológico, dupla função, tendo em vista o conceito de tributo e sua função elencados no art. 3º do nosso Código Tributário Nacional¹⁴⁴.

No entanto, como ressalta Hernández, na tributação ambiental o referido tributo não cumpre sua função principal como instrumento jurídico de arrecadação para o Estado, apesar de evidenciar sua função social:

Em primeiro lugar, nos parece indispensável reafirmar que a utilização de instrumentos tributários para a realização de tarefas como as que nos ocupam (proteção do meio ambiente) por um lado não faz a função primordial do tributo, que é de servir como instituto jurídico financeiro com o fim fundamental de encontrar recursos para o sustento das necessidades públicas do Estado, já que por definição, qualquer figura impositiva que se distanciasse de tal fim deixaria de sê-lo¹⁴⁵.

Tanto como o afirmado por Hernández¹⁴⁶, Pigou demonstrou as externalidades positivas, para essas atividades das empresas e, a partir daí, as variáveis ambientais inseriram-se nos debates legislativos nas tratativas tributárias,

¹⁴³ COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros Edit. LTDA. 2005. p. 313.

¹⁴⁴ Lei nº 5.172/66 (CTN), 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.

¹⁴⁵ HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. **El tributo como instrumento de protección ambiental**. Granada: Comares, 1998, p. 60.

¹⁴⁶ Ante todo, nos parece indispensable recalcar que la utilización de instrumentos tributários para la consecución de tareas como la que nos ocupa (protección del medio ambiente) no hace a um lado la función primordial del tributo, que es la de servir de instituto jurídico financiero com el Elemental fin de allegar recursos al Estado para el sostenimiento de las necesidades públicas, ya que por definición, cualquier figura impositiva que se alejara de tal fin dejaría de serlo.

cabendo ao Estado responsabilizar, através da tributação, os geradores daquelas chamadas externalidades negativas.

A imposição de tributos para esse fim possibilitaria a utilização desses recursos gerados – arrecadados – para compensar os prejuízos criados pelas atividades que, inicialmente, apenas “poluíam”, como uma conduta de desfazer o mal produzido. Por outro lado, surge a ideia de criar instrumentos tributários como incentivo às atitudes ecologicamente corretas, positivas então, que teriam como fundamento a desoneração dessas atividades.

Assim, foram criadas as duas possibilidades e, consequentemente, as funções de utilização dos tributos com fins ecológico-ambientais, conforme Hernandez¹⁴⁷: a de *redistribución (reparación)*, com a imposição de cargas tributárias mais elevadas para as atividades produtivas mais poluentes, com a recuperação de custos (prestação de serviços públicos), e a de incentivar (e até de *financiación*)¹⁴⁸, com a desoneração tributária para as atividades produtivas ambientalmente positivas, ante a modificação de condutas para as menos agressivas ao meio ambiente.

Conforme bem ensina Amaral¹⁴⁹:

A solução tributária dos problemas ambientais (ou, em geral, de seus efeitos externos ou das externalidades) foi sugerida por Pigou: mediante impostos ou incentivos fiscais se podem interiorizar as externalidade, é dizer, aqueles efeitos sobre terceiros que não são levados em conta pelo mercado. Por exemplo, o produtor e o consumidor de um produto poluidor não têm em conta o prejuízo que a contaminação produz em terceiros. Como consequência, o preço do produto só tem custos e benefícios privados (de produtores e consumidores) e não custos sociais (os prejuízos sobre terceiros).

Uma das funções, ainda, do tributo ambiental é a de compensar os atos que foram ou serão gerados pela prática de ato lesivo ao meio ambiente, criando uma nova oneração (tributo) para as redistribuições da responsabilidade do dano. Dessa forma, ter-se-ia a primeira função:

O tributo verde tem, portanto, papel reorientador da atividade empresarial e popular (não se deve esquecer a ingente necessidade de modificação das

¹⁴⁷ HERNANDÉZ, op. cit., p. 162-163.

¹⁴⁸ Ibid., p. 60.

¹⁴⁹ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 161.

práticas individuais, visando a proteção do meio ambiente), sem que se possa criticá-lo por forçada, artificial. Tais tributos não criam uma variante que distorce a melhor decisão econômica, e a correspondente liberdade, mas, pelo contrário, a fazem brotar com dados reais, pois o custo ambiental é real. Não se trata de tributar, mas de tributar racionalmente, mostrando a lógica e a coerência do sistema com os valores sociais (e constitucionalmente) eleitos¹⁵⁰.

A outra opção dada por Pigou foi o tributo ambientalmente orientado mediante incentivos, com o objetivo de prevenir, precaver, uma ação contrária à preservação do meio ambiente, assim melhor explicado:

Os tributos ambientais, entendidos como tributos-incentivos, podem servir para minimizar o custo para a sociedade em reduzir a poluição provocada no processo produtivo. Assim, as teorias pigouvianas são demonstradas mediante impostos e incentivos fiscais objetivando interiorizar as externalidades negativas geradas ao meio ambiente. É dizer, portanto, que se consideram os prejuízos não computados pelo mercado sobre terceiros, ou seja, os custos sociais. O grande desafio para a Administração Pública será definir qual é o nível de poluição ótimo, ou seja, maximizar o bem-estar social e conformá-lo com o estabelecimento da norma objetiva (standard) razoável¹⁵¹.

Assim, estar-se-ia agindo com legalidade, já que estão previstos no ordenamento jurídico brasileiro o direito e o dever de proteção ao meio ambiente, conforme acima elucidado.

¹⁵⁰ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 161.

¹⁵¹ Idem.

4.3.2 Os tributos previstos na Constituição Brasileira de 1988

Conforme aduz Amaro¹⁵², a nossa Carta Magna não se ateve em definir, nem em classificar as espécies de tributo, limitando-se a arrolar:

1 impostos, instituíveis pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme a partilha constante dos arts. 153 e 154 (União), 155 (Estados e Distrito Federal) e 156 (Municípios e também o Distrito Federal, ex vi do art. 147); 2 taxas, instituíveis por essas mesmas pessoas políticas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (art. 145, II); 3 contribuição de melhoria, decorrente de obra pública, também instituível pelas mesmas pessoas políticas (art. 145, III); 4 pedágio, instituível igualmente pelas pessoas políticas mencionadas, em razão da utilização de vias por elas conservadas (art. 150, V); 5 empréstimos compulsórios, instituíveis pela União, nas hipóteses arroladas no art. 148; 6 contribuições sociais, instituíveis pela União (art. 149); 7 contribuições de intervenção no domínio econômico, também instituíveis pela União (art. 149); 8 contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, instituíveis igualmente pela União (art. 149); 9 contribuição para custeio do regime previdenciário de que trata o art. 40 da Constituição, em benefício dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, instituível por essas pessoas políticas, e cobrável dos respectivos funcionários (art. 149, §1º, renumerado pela EC n. 33/2001 e com nova redação dada pela EC n. 41/2003); o art. 40 da Constituição (...) prevê regime previdenciário para os servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; 10 contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, instituível pelos Municípios e pelo Distrito Federal [...]

Quanto à aplicabilidade dos tributos para a defesa ambiental, não importando o nome que se dê (RIBAS; CARVALHO, 2009, p. 188), sejam eles denominados de ecotaxes, tributos verdes, green tax, tributo ambiental, entre outros, todas as espécies tributárias criadas pela CRFB/88 são passíveis de servir como “tributo ambiental”, tanto em relação aos tributos já instituídos quanto em relação à criação de um novo tributo, conforme diversos autores afirmam.

Ribas e Carvalho prelecionam:

Qualquer tributo, seja ele contribuição de melhoria, taxa ou imposto, pode ser empregado na tutela do meio ambiente. Ele revela-se como instrumento legítimo na proteção ambiental, na medida em que se compatibiliza com os princípios constitucionais tributário-ambientais, a exemplo do poluidor pagador, do consumidor-pagador, da igualdade, da capacidade contributiva, da legalidade tributária, da precaução e do desenvolvimento sustentável. [...] Conclui-se, portanto, que o tributo, instituído ou novo, balizado pelos princípios tributários e ambientais, revestido de fiscalidade, extrafiscalidade

¹⁵² AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 50.

ou parafiscalidade, em obediência às regras de competência, graduado pela proporcionalidade entre os meios e fins colimados, é legítimo instrumento jurídico-constitucional apto a subsidiar o equilíbrio ecológico do meio ambiente¹⁵³.

Ribas e Carvalho ainda ressaltam a importância da análise também dos tributos, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Desta forma, é possível discorrer mais a fundo sobre cada um desses tributos, posto que possam servir perfeitamente como tributos ambientais conforme, inclusive, o ordenamento jurídico brasileiro.

4.3.3 Impostos

O imposto é a espécie tributária que oferece maior aplicabilidade na defesa do meio ambiente e, além disso, conforme afirmado por Carrazza apud Ribas e Carvalho, são praticamente infinitas as possibilidades de utilização deste para proteger o meio ambiente¹⁵⁴. Na conceituação de Carrazza¹⁵⁵ “é uma modalidade de tributo que tem por hipótese de incidência um fato qualquer, não consistente numa atuação estatal”. Desta forma, por isto chamado por muitos de “tributo não vinculado” ou “tributo sem causa”, posto que não há vinculação à atuação estatal, seja por relação de troca ou utilidade, mas “porque não há necessidade de a entidade tributante oferecer qualquer contraprestação direta a quem o paga”.

Tal tributo “sempre tem por hipótese de incidência um comportamento do contribuinte ou uma situação jurídica na qual ele se encontra”, e há fato imponível, que é realizado pelo contribuinte, independentemente de ação ou atividade do ente público, exteriorizando uma prestação patrimonial unilateral, caracterizado pela ação (fato gerador) exteriorizada na lei (hipótese tributária) pelo contribuinte e inexistência de participação do Estado, cabendo a este apenas a competência e instituição do imposto¹⁵⁶.

Além dos impostos que serão elencados aqui neste capítulo, tem-se vários outros impostos no ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, serão mencionados

¹⁵³ RIBAS, Lídia Maria L.; CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**. Ano 14, n. 54, São Paulo, abr-jun 2009. p. 203-204.

¹⁵⁴ Ibid., p. 197.

¹⁵⁵ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 493.

¹⁵⁶ Idem.

aqui apenas os tipos de impostos que são ou já foram utilizados como “tributos ambientais”, que poderão ser aproveitados pelas empresas e aplicados no Brasil, quanto ao seu intuito, tanto de oneração como de desoneração.

São eles, conforme os arts. 153, 155 e 156 do Texto Magno: sobre a importação de produtos (IPI); sobre a exportação de produtos; sobre o auferimento de renda de qualquer natureza da pessoa jurídica (IRPJ); sobre a prática de operação de crédito; sobre a propriedade rural (ITR); sobre operações mercantis; sobre a propriedade de veículo automotor (IPVA); sobre a propriedade territorial urbana (IPTU); sobre operações mercantis (ICMS); sobre serviços de qualquer natureza (ISS), sobre doações (ITCMD) e transmissão de bens imóveis (ITBI). Por fim, vale apenas mencionar que o imposto está intimamente relacionado com o princípio da capacidade contributiva.

4.3.4 Taxas

No entendimento de doutrinadores, diferentemente dos impostos, as taxas podem ser conceitualizadas como “espécies tributárias que têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”¹⁵⁷, conforme o art. 145, II da CRFB/88 c/c o art. 77, caput, do CTN, não incidindo sobre as atividades do contribuinte e sua cobrança é limitada pelos custos do Estado no desenvolvimento da contraprestação.

Importante mencionar que apenas são possíveis as taxas de serviço (específicos e divisíveis) e as de polícia, e qualquer outro tipo que se encontrar no País será inconstitucional, pela definição que lhe é atribuída pelo art. 145 da CF/88¹⁵⁸. Podendo ser compulsória ou facultativa, ou ainda a título gratuito, a taxa é definida como a remuneração que o Estado pretende pelas diligências e procedimentos que a Administração Pública terá que realizar para efetuar os

¹⁵⁷ RIBAS, Lídia Maria L.; CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**. Ano 14, n. 54, São Paulo, abr-jun 2009. p. 195.

¹⁵⁸ “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

serviços públicos que presta ou pelos atos de polícia que realiza, por um contrato contratual¹⁵⁹.

As taxas, utilizadas como tributos ambientais, encontram-se vinculadas à atividade de fiscalização ambiental ou de alguma prestação de serviço público específico para o meio ambiente. No entanto, deve ser observada a sua criação, os limites constitucionais tributários e a instituição pelo ente político competente, com o intuito inequívoco de restabelecer o equilíbrio ecológico do meio ambiente através de serviços de limpeza, despoluição, etc., fundamental à manutenção da qualidade ambiental.

Tais despesas serão, então, repassadas diretamente aos contribuintes para aqueles que utilizam e usufruem dos benefícios e facilidades dos produtos e benefícios oferecidos¹⁶⁰. Cabe ressaltar que, assim, mencionado tributo ainda se relaciona diretamente com o princípio da retributividade.

Assim, perfeitamente admissíveis são as taxas como um dos tributos que servem de instrumento de proteção ambiental, tendo como objetivo fazer o contribuinte-poluidor ou usuário suportar o custo dos serviços públicos de preservação e recuperação ambiental ou financiar a fiscalização/monitoramento de atividades potencial ou efetivamente poluidoras, condicionando e delimitando os direito e interesses dos poluidores¹⁶¹.

4.3.5 Contribuições de Melhoria

“É um tipo de tributo que tem por hipótese de incidência uma atuação estatal indiretamente referida ao contribuinte”¹⁶² e, conforme o art. 145, III da Carta Maior, é decorrente da atuação estatal especificamente por obra pública que provoque a valorização imobiliária tendo sua base cálculo balizada por dois limites afirmados no art. 81, caput, do CTN:

¹⁵⁹ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 506-523.

¹⁶⁰ RIBAS, Lúcia Maria L.; CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**. Ano 14, n. 54, São Paulo, abr-jun 2009. p. 195-196.

¹⁶¹ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 172-173.

¹⁶² ATALIBA apud CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 524.

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como (a) limite total a despesa realizada e como (b) limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Sua aplicação na esfera tributária ambiental é utilizada como instrumento de melhoria, recuperação, ou conservação ambiental, perfeitamente compatível com o sistema tributário brasileiro, impedindo, no entanto, a locupletação sem causa, e servindo à finalidade fiscal e extrafiscal, assim como contribui para a conscientização da população. Conforme menciona Ribas e Carvalho¹⁶³:

São exemplos de obras ambientais: revitalização de construções históricas, construção de parques urbanos, arborização de ruas e praças, obras de contenção, construção de estradas ecológicas que dão acesso a reservas com potencial econômico para o ecoturismo.

Atendendo assim ao interesse e elevação do bem estar coletivo, com benefícios públicos e sem a necessidade de onerar os cofres públicos, posto que são pagos por quem obteve o benefício individual, este pecuniário pela valorização imobiliária por obra pública, além do caráter extrafiscal de incentivo ao Poder Público em investir obras de natureza ambiental.

4.3.6 Empréstimos Compulsórios

Com abrangência no direito ambiental, estão previstos no inciso I do art. 148¹⁶⁴ da CRFB/88 como a possibilidade de instituição de empréstimo compulsório, ou seja, prestação em dinheiro exigida de pessoas que praticam certos atos lícitos que serão definidos em lei complementar, para atender às despesas extraordinárias em virtude de calamidade pública.

Neste mesmo sentido, deve configurar calamidade pública prevista como ocorrência de fatos, eventos ou desastres, no sentido ecológico, em âmbito da tributação ambiental, “necessitando, para tanto, por parte da sociedade e do poder

¹⁶³ RIBAS, Lúcia Maria L.; CARVALHO, Valério Nobre de. O tributo como instrumento do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**. Ano 14, n. 54, São Paulo, abr-jun 2009. p. 196.

¹⁶⁴ Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I – para atender as despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência.

público, a adoção de medidas urgentes para neutralizar ou minimizar seus efeitos sobre a sociedade e o meio ambiente¹⁶⁵, além de possível caracterização de evento de caráter socioeconômico, como sugere Carvalho¹⁶⁶.

Como ensina Carrazza¹⁶⁷, o empréstimo compulsório não passa de um tributo restituível, não sendo suficientes para tipificar a hipótese de incidência as situações previstas no dispositivo¹⁶⁸. Dessa forma, a União é competente para, mediante lei complementar, criar ou aumentar os já existentes, descrevendo-se pormenorizadamente a norma jurídica desta exação, além da necessidade de dispor sobre a sua restituição (caráter excepcional que, em decorrente dele muitos doutrinadores não aceitavam o empréstimo compulsório como tributo).

Assim, abrangendo o campo ambiental, pode-se dizer que através da referida lei serão definidos a hipótese de incidência, sujeito ativo, sujeito passivo, base de cálculo e alíquota.

No entanto, o Brasil tem entendido pela desnecessidade de se introduzir tal tributo, já que a simples leitura do inc. I, do art. 148 já são suficientes para se instituir o empréstimo compulsório em razão das hipóteses de “calamidade pública” e em seu conceito os “desastres ecológicos”, como enchentes, inundações, queimas descontroladas, entre outros.

4.3.7 Contribuições Especiais

Autoriza a Carta Magna, pelos seus arts. 149 e 195, a instituição de “contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas”, e “contribuições de seguridade social” destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, de acordo com as referidas normas.

Cabe ressaltar, quanto ao primeiro dispositivo, que a Carta Maior não se ateve a determinar a regra matriz destas exações, mas, no entanto, em seu texto

¹⁶⁵ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 191.

¹⁶⁶ Apud AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 191

¹⁶⁷ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 533.

¹⁶⁸ Dentre as estabelecidas nos incisos I e II do art. 148 da CRFB/1988, apenas calamidade pública se torna relevante, e especificamente, objeto de interesse ambiental.

indica suas finalidades, quais sejam a de “intervenção no domínio econômico”, ao “interesse das categorias sociais e econômicas”, como instrumento nas respectivas áreas, e o custeio da seguridade social, este último relacionado também ao segundo dispositivo.

Assim, trata-se de contribuições, e não impostos, posto que vinculadas, essencialmente, às tais finalidades constitucionalmente preestabelecidas, conforme ensina Carrazza¹⁶⁹. Conforme ressalta Amaral, a combinação dos artigos 149 e 170, VI, da CRFB/88 permite a instituição da Cide, de caráter ambiental, posto que deverá ser criada diante da necessidade do Estado em intervir no domínio econômico, constituindo tal atividade econômica como serviço de interesse público, apesar de desenvolvida pela iniciativa privada.

Sendo assim, assume natureza de tributo vinculado e devido por uma categoria especial de usuários desses serviços (poluidores), que a eles dizem respeito de forma direta, e conforme Carrazza, como tal, é usado pela União mediante institutos tributários para direcionar os contribuintes a certos comportamentos, comissivos ou omissivos, uteis ao interesse coletivo, que no caso é o meio ambiente¹⁷⁰.

Deste modo, é possível afirmar que a CIDE, bem como as demais, como a da seguridade social ou do FGTS, é um tipo de contribuição especial que pode ter caráter ambiental, mas, no entanto, será criada para um fim específico para tanto.

4.4 A EXTRAFISCALIDADE E A INTERVENÇÃO ECONÔMICA

A Constituição Brasileira de 1988 apresenta uma partilha constitucional de rendas (artigos 145, 153, 154, 155 e 156), instituída pela divisão das competências entre a União (art. 21), os Estados (art. 25), o Distrito Federal (art. 32) e os Municípios (art. 30)¹⁷¹.

Os critérios adotados para a classificação sobre a sua finalidade, podem ser fiscais, quando tem por si só o objetivo de arrecadar recursos financeiros para o Estado; para fiscais, quando objetivam o custeio de atividades paralelas à

¹⁶⁹ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 555.

¹⁷⁰ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p.188.

¹⁷¹ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário E Meio Ambiente**: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 49.

administração pública direta, e os extrafiscais, que não têm como objetivo comum a simples arrecadação e custeio do Estado, mas sim a correção de externalidades, ou seja, a correção de situações sociais ou econômicas em função da intervenção do Estado na economia.

Nesse viés, importante referir a contribuição de Amaro¹⁷²:

A intervenção do Estado na economia abre caminho para outras exações, que sirvam de instrumento interventivo e financiem o aparelho estatal executor dessa função: as contribuições de intervenção no domínio econômico (“contribuições econômicas”). [...] Registre-se, a esse propósito, a transformação do conceito histórico do tributo, que deixa de ser apenas uma receita do Estado, para abarcar também as receitas de entidades que não são estatais, não obstante desempenhem funções de interesse da coletividade, vale dizer, de interesse público.

A introdução da referida variável ecológica no Sistema Tributário Brasileiro se faz possível ante sua função de extrafiscalidade dos tributos, em que é possível realizar funções distintas, dependendo do seu objetivo, que pode ser econômico ou social, ressalvado o disposto no art. 170 da CRFB/88:

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: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; 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; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Como já afirmado anteriormente, esse instrumento – da utilização da variável ecológica no Sistema Tributário Brasileiro – foi criado em face da ineficácia do sistema anterior, voltado somente para a preservação ambiental – poder de polícia, por meio do “comando e controle” (*command and control*), que apresentava desvantagens que passam a ser minimizadas com a adoção concomitante de um sistema de tributos ambientais.

Essa intervenção ocorre por meio da extrafiscalidade, que é assim considerada:

¹⁷² AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 94-95.

Sem dúvida, entre os meios de prevenção e combate à poluição, o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recursos para agir (tributação extrafiscal), encontrando para tal sólidos fundamentos na doutrina kelseniana da sanção premial ou recompensatória, por sua vez estribada no princípio retributivo (*Vergeltung*): assim, o Estado reconhece o esforço do cidadão em cumprir a lei, e não apenas castiga recalcitrante; tributa-se menos – a título de prêmio – quem não polui ou polui relativamente pouco¹⁷³.

Dessa forma, foram criados os Tributos Verdes no sistema brasileiro, pela necessidade que se fazia cada vez mais evidente, pois

[...] atenta à realidade brasileira e claramente preocupada em atingir os objetivos apontados no art. 3º, a Carta Maior não só assegura os direitos materiais antes indicados, como ainda a possibilidade concreta de viabilizar seu conteúdo através de meios instrumentais de acesso à Justiça, não só no plano individual mas, principalmente, no plano adaptado à realidade demográfica brasileira (os direitos metaindividuais)¹⁷⁴.

A “Constituição Econômica”, assim chamada por Eros Grau¹⁷⁵, por inserir um conjunto de preceitos que instituiu a atual ordem econômica (mundo do ser), assumiu, portanto, nitidamente o papel de agente regulador da economia. Tanto é assim que a própria inserção do modo de produção capitalista dependeu da ação estatal.

A intervenção Estatal, como atuação em área de titularidade do setor privado, no campo da atividade econômica em sentido estrito e sobre o domínio econômico, significado aqui adotado de Eros Grau¹⁷⁶, transformou os contratos, inclusive, em instrumentos de política econômica.

Assim, funcionavam como “instrumentos dinâmicos voltados ao alcance não apenas dos fins almejados pelas partes, mas também, na medida em que conformados pelo Estado, dos fins últimos da ordem econômica”.

Nessa seara, em que a defesa do meio ambiente (art. 170, VI) se solidifica como um dos princípios da ordem econômica e aufere conquista social na Constituição.

¹⁷³ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário E Meio Ambiente**: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p.38-39.

¹⁷⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 725-728.

¹⁷⁵ GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1998**. 14 ed. ver e atu. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 24.

¹⁷⁶ Ibid., p. 91-93.

Nesse sentido:

Trata-se de princípio constitucional impositivo (Canotilho), que cumpre dupla função, qual os anteriormente referidos. Assume também, assim, a feição de diretriz (Dworkin) – norma-objetivo – dotada de caráter constitucional conformador, justificando a reivindicação pela realização de políticas públicas. [...] Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – À realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, caput. [...] para permitir ao homem reencontrar-se consigo próprio, como ser humano e não apenas como um dado ou índice econômico¹⁷⁷.

Dessa forma, esse instrumento de controle também acaba informando, deste modo, os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego.

4.4.1 Estímulos às Empresas

Os estímulos recebidos que não oriundos do Estado, tiveram importante relevância para a implementação e preocupação do meio ambiente na esfera privada; muitas delas foram as responsáveis, inclusive, pelo desenvolvimento de modelos de gestão ambientais e auxílio na sua implementação, até hoje atuantes em todo o globo terrestre, conforme afirma Barbieri¹⁷⁸:

As organizações da sociedade civil que atuam na áreas ambientais e sociais, têm se tornado influências poderosas que se manifestam por meio de denúncias, da formação de opiniões perante o grande público, de pressões políticas nas instâncias legislativas e executivas e de cooperação com as empresas. O crescente envolvimento das ONGs nas questões globais tem sido uma garantia de que as resoluções e recomendações dos acordos ambientais não acabem esquecidas nas gavetas dos governantes. [...] Muitas delas desenvolvem modelos de gestão ambiental para as empresas e auxiliam sua implementação.

Tais entidades criam, geralmente, formas de diferenciar os produtos e serviços pelo seu desempenho ambiental, com o indicador de rótulos ou selos verdes, como instrumentos de estratégia de marketing da empresa, em virtude do

¹⁷⁷ GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1998**. 14 ed. ver e atu. Malheiros: São Paulo, 2010. p. 255-257.

¹⁷⁸ BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 114.

indicador da importância do desempenho ambiental como critério definidor das escolhas por parte dos consumidores na hora de realizar suas compras¹⁷⁹.

Conforme Milaré¹⁸⁰, quanto ao “Terceiro Setor”, crescem as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, sem serem olvidadas as importantes Organizações não Governamentais. Tais OSCIPs, são pessoas jurídicas de direito privado, regidas pela Lei 9.790/1999 e pouco numerosas e que, diferentemente das ONGs, tem um engessamento legislativo pela sua forma institucional¹⁸¹.

Além dos incentivos e normas, que são oriundas da Gestão Ambiental das Empresas, cabe mencionar, ainda, mais algumas, criadas por Organizações e que são “pressionadas pelo contexto de crise e por movimentos sociais e ambientalistas”. Estas passam a ter papel relevante para a sustentação e continuação da vida na terra, mediante projetos de responsabilidade social, com grande número de ferramentas, tais como “certificações socioambientais, movimentos e campanhas”. A finalidade é concretizar a responsabilidade social com o desenvolvimento sustentável, “traduzindo-os em prática de gestão” onde que obtiveram o sucesso econômico nas empresas com o objetivo de garantir a evolução sustentável, motivo pelo qual proliferam projetos sociais patrocinados por empresas e iniciativas”. Estas visam a concretização, integrando-a no centro da gestão empresarial por meio de “um leque amplo de ferramentas e técnicas de gestão”.

Há ainda diversos programas que as empresas podem adquirir/participar, como o da Atuação Responsável, implementada no Brasil pela Associação Brasileira da Indústria Química (Abiquim), atualmente obrigatório para todas as empresas associadas a ela, baseando-se em princípios diretivos¹⁸², códigos e práticas gerenciais, comissões de lideranças empresariais, conselhos comunitários

¹⁷⁹ BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 116.

¹⁸⁰ MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário, 7. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 394-395.

¹⁸¹ Idem.

¹⁸² Dentre os quais: [...] 3. Gerenciar os riscos inerentes às suas atividades e produtos, adotando as melhores práticas disponíveis, com o objetivo de eliminar acidentes e controlar os aspectos que possam impactar negativamente a sociedade e o meio ambiente; 4. Solucionar os impactos negativos ao meio ambiente e à saúde humana decorrentes da produção e do uso do produto, do lançamento de emissões e efluentes e do descarte de resíduos; 5. Fornecer produtos e serviços seguros, social e ambientalmente corretos; [...] 12. Disseminar e divulgar a Atuação Responsável® para a indústria química, sua cadeia de valor e sociedade

consultivos, avaliação de progresso e difusão na cadeia produtiva, com a prática de códigos gerenciais a serem incorporados nos seus programas internos¹⁸³.

Já a Administração da Qualidade Ambiental Total (TQEM), originada da Total Quality Environmental Management (TQEM), criadas pela ONG Global Environmental Initiative (Gemi), que tem seus integrantes a concepção de “administração que envolve todos os integrantes da organização e seus fornecedores num esforço contínuo para produzir e comercializar bens e serviços” com base no atendimento das expectativas de seus clientes, em matéria e preocupação ambiental, para o sucesso empresarial, como a eliminação de desperdícios e a poluição zero.

Além desses, há outros como os modelos: “Produção mais limpa” (cleaner production); “Ecoeficiência”; “Projeto para o Meio Ambiente”, além de outros, inclusive a combinação entre eles, que dão prêmios, entre outros estímulos, os quais não cabem aqui definições minuciosas para o objetivo deste trabalho.

4.5 TRIBUTO AMBIENTAL APLICADO ÀS EMPRESAS

A utilização de tributos na defesa do meio ambiente pode provocar estímulos comportamentais na gestão das empresas e no hábito dos consumidores, na medida em que atinge a base do sistema capitalista: o capital. Essa forma de tributação pode desenvolver interesse empresarial na busca por processos industriais não-poluidores ou com níveis reduzidos de emissão de agente poluentes, ao mesmo tempo em que pode implementar na empresa uma cultura de conscientização do trabalhador em relação às questões ambientais, que, por sua vez, certamente divulgará seus conhecimentos em seu próprio lar e na vizinhança.

Dessa forma, faz-se crescer condutas voltadas à preservação do meio ambiente¹⁸⁴.

Isto porque a política tributária, através do seu poder de tributar, é um dos instrumentos mais eficazes, se não o maior e principal, de gestão pública na indução de comportamentos sócio-econômicos, principalmente em se tratando de empresas

¹⁸³ BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 132.

¹⁸⁴ RIBAS, Lídia Maria L.; CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**. Ano 14, n. 54, São Paulo, abr-jun 2009. p. 187-188.

privadas, posto que tenha o poder de regular ou induzir a economia, conforme Ribas e Carvalho¹⁸⁵ explicam:

Por meio da internalização de custos, a tributação ambiental pode estimular ou desestimular atividades econômicas de forma que tanto os consumidores quanto os produtores são compelidos a adotar condutas favoráveis ao meio ambiente. Afinal de contas, no sistema capitalista, a conscientização das pessoas, físicas ou jurídicas, está, em grande parte, atrelada ao desembolso de dinheiro para alcançar seus desejos e objetivos.

As externalidades são os custos e benefícios que circulam externamente no mercado e as Empresas, na maioria das vezes, com a produção de seus produtos geram custos sociais (as externalidades) e não os incorporam ao preço do produto, contrariamente aos benefícios fiscais ao buscar constantemente em obter compensação por meio dos benefícios fiscais ou financeiros fornecidos pelo Estado, e ressalta-se que, se determinada atividade econômica produzir benefícios à comunidade, por consequência da realizada à empresa, estão aplicando as já anteriormente definidas “externalidades positivas”¹⁸⁶.

Diferentemente das negativas que os agentes econômicos

Ao utilizarem o meio ambiente como depósito ou insumo, sem internalizar os custos ambientais, provocaram uma falha de mercado. Assim, toda a coletividade estará suportando e realizando o ônus da tão famosa máxima econômica, “privatização dos lucros e socialização dos prejuízos”¹⁸⁷.

Podendo a tributação servir de correção para os prejuízos, já que podem produzir um impacto de natureza concorrencial em razão de algumas dessas medidas favorecem ou desfavorecem determinadas empresas, na medida em que dão incentivos ou tributando determinadas empresas que gerem ou não degradação ambiental, isentando o pagamento de determinado tributo para as que se adequarem às normas ecológicas e reduzindo os impactos negativos que as atividades ou produtos produzem ao meio ambiente, ou então, ao contrário, tributam

¹⁸⁵ RIBAS, Lídia Maria L.; CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**. Ano 14, n. 54, São Paulo, abr-jun 2009. p. 188.

¹⁸⁶ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 21.

¹⁸⁷ Idem.

as que geram prejuízo ao meio ambiente, interferindo no preço de venda, de forma imediata, dos produtos ou serviços das empresas¹⁸⁸.

Como bem explica Barbieri¹⁸⁹, “as questões ambientais passaram a ter impactos importantes sobre a competitividade dos países e de suas empresas”, isto mediante principalmente a atuação das organizações da sociedade civil, e através dos instrumentos tributários e financeiros, e punitivos através do Estado:

A intensificação dos processos de abertura comercial, expondo produtores com diferenças pronunciadas de custos ambientais e sociais a uma competição mais acirrada e de âmbito mundial tem sido uma poderosa força indutora de regulamentação e auto-regulamentação socioambientais. Os produtores com custos sociais e ambientais baixos, em função de uma regulação frouxa ou ausente, estariam praticando dumping social e ambiental, comparativamente aos que operam sob legislações ambientais rigorosas.

Até mesmo porque instrumentos e pressões não faltam, já que realizados pelos consumidores conscientes – dentro de suas possibilidades econômicas, pelo Estado, pelas organizações sociais e pela própria concorrência do mercado. A questão ambiental, além disso, é fator importante não apenas para o desenvolvimento, rentabilidade e sobrevivência, mas também como situação decisiva para investidores, principalmente estrangeiros, sendo criados diversos indicadores, inclusive, sobre a situação da empresa, como o “Dow Jones Sustainability Indexes”, com dados que mostram que as empresas incluídas apresentam rentabilidade superior¹⁹⁰.

Como salienta Barbieri¹⁹¹:

não faltam pressões para que as empresas adotem medidas de proteção ao meio ambiente. Diversos pesquisadores têm mostrado que a reputação da empresa é um importante ativo intangível que se relaciona fortemente com o seu desempenho financeiro mercadológico. Por exemplo, Miles e Covin verificaram mediante uma ampla pesquisa que a reputação é uma vantagem competitiva importante e entre as fontes de reputação esta o modo como a empresa trata as questões sociais e ambientais.

¹⁸⁸ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 55-56.

¹⁸⁹ BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007. p.114.

¹⁹⁰ Ibid., p. 114. JONES, Dow; GROUP, Sam. Dow Jones Sustainability Indexes. Disponível em www.sustainability-index.com. Acesso em 09 de nov de 2013.

¹⁹¹ BARBIERI, op. cit., p. 118.

Ainda, de acordo com o autor, dependendo da sua atuação, a empresa pode ter três tipos de abordagem quanto aos seus problemas ambientais, que Barbieri denomina de “controle da poluição”, “prevenção da poluição” e a “estratégia empresarial” da empresa para a incorporação dessas questões, podendo ser vistas, também, como fases de um processo de implementação gradual de práticas de gestão ambiental numa dada empresa.

Estudos efetuados no Brasil, também apontam que, ao serem as empresas inseridas em determinada organização, ou com objetivo social, selos, entre outros, são bem vistas pelos consumidores. Conforme estudo de Sandro Gomes Luz, que mediu os desempenhos financeiros de empresas participantes do Índice de Sustentabilidade Empresarial – ISE, já objeto de análise, comprovou-se que no Brasil, mesmo que em menor grau e em maior tempo que os Estados Unidos (EUA), suas Empresas tinham uma aceitação maior, ou seja, um retorno positivo, mas ainda não tão grande quanto nos EUA.

No entanto, concluiu que “a valorização obtida pela entrada no ISE foi menor que a desvalorização recebida na saída, o que sugere que os mercados penalizam mais o fato de a empresa deixar de ser sustentável do que o fato de a empresa passar a ser sustentável”¹⁹².

Infelizmente não há ainda estudos sobre o comportamento e efeitos dos tributos ambientais no âmbito empresarial – da pessoa jurídica, de forma a dimensionar tais instrumentos e qual o mais benéfico, muito menos na esfera brasileira. No entanto, a partir de estudos de outras áreas e das experiências quanto às inserções de tributos ambientais em outros locais do globo de forma geral podem embasar o fundamento e conclusão do presente trabalho.

Importante ressaltar a existência até os dias atuais de discussões jurídicas a respeito da aplicação dos tributos ambientais no Sistema Tributário Nacional sejam eles por meios de indenizações/pecuniário (oneração), seja por meio de incentivos/benefícios fiscais (desoneração), em função de algumas limitações no ordenamento quanto aos “limites constitucionais à instituição de uma tributação ambiental, balizados pelos princípios tributários ambientais; a função extrafiscal dos

¹⁹² LUZ, Sandro. Dissertação. **Empresas participantes do índice de sustentabilidade empresarial e seus desempenhos financeiros**: uma análise nos mercados brasileiro e norte-americano. Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Administração, IBMEC. Disponível em: www.ibmecrj.br/sub/RJ/files/dissert_mestrado/ADM_sandroluz_abr.pdf, acesso em 10 nov. 2013. p. 63-64.

tributos e sua aptidão na tutela dos bens ambientais; o problema da regra da não-vinculação dos impostos; o princípio do poluidor-consumidor-pagador frente ao caráter não-sancionatório do tributo”¹⁹³.

Diversos países do mundo constituem-se em palco para as experiências relativas à tributação ambiental. Além dos impostos e taxas, são utilizados nas políticas antipoluição e gestão dos recursos naturais vários outros mecanismos econômicos e fiscais específicos de cada região e adaptados à sua cultura e necessidade. Essa prática emerge de uma oportuna tomada de consciência por parte, principalmente, dos países mais desenvolvidos. Estes, após promoverem o desastroso assolamento de seus recursos naturais, percebem que a questão ambiental se encontra intimamente ligada com a questão econômica, devendo utilizar seus próprios elementos para promover a mitigação dos efeitos maléficos que sobre o meio foram vertidos (TUPIASSU, 2006, p. 166).

Isto porque é

Por meio da extrafiscalidade tributária, tendo como instrumento os benefícios fiscais, pretende-se alterar comportamentos humanos por intermédio da exação tributária. Porquanto, valendo-se dos incentivos fiscais, pode-se desestimular comportamentos nocivos ao meio ambiente, aos quais podem ser mudados não através de novos tributos a serem aplicados aos comportamentos causadores da degradação, mas sim utilizando-se de “sanção premial” para aqueles setores que mudarem suas atitudes, implementando novas tecnologias, com o objetivo de ir ao encontro do desenvolvimento sustentável, que somente poderá ser atingido por uma política pública que fomente e incentive os setores produtivos, premiando aqueles que contribuem na trilha deste caminho e punindo os que teimam em praticar atividades que venham a degradar o meio ambiente em níveis insuportáveis¹⁹⁴.

Desta forma, serão feitas algumas análises importantes quanto à extrafiscalidade usada para a proteção ambiental por meio dos benefícios fiscais.

4.6 A DESONERAÇÃO COMO ALTERNATIVA IDEAL À IMPLEMENTAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

Importante demonstrar, antes de maiores conclusões em relação às dificuldades críticas, sobre as espécies de tributação ambiental no Brasil. O tributo como forma de oneração traz muitas críticas e contradições. Uma delas é

¹⁹³ RIBAS, Lídia Maria L.; CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**. Ano 14, n. 54, São Paulo, abr-jun 2009. p. 187.

¹⁹⁴ BERNARDI, Renato. Tributação Ecológica: o uso ambiental da extrafiscalidade e da seletividade tributárias. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. São Paulo, ano 3. n. 15, p. 65.

determinada pela impossibilidade de o tributo ser exercido como penalidade, ante o seu próprio conceito pelo art. 3º do CTN, citado anteriormente neste trabalho, ao dispor que não lhe é vedado constituir sanção de ato ilícito.

Apesar de antigamente ter o tributo correlação com o caráter sancionatório, domínio ou de abuso de poder, conforme explica Ferraz¹⁹⁵, com as ideias republicanas, principalmente que tais conceitos e ideias de tributo que se tinha antigamente perderam substanciais identificações naqueles sentidos, carecendo atualmente de sentido, no regime democrático no qual se vive, “a visão do tributo como pena, como sanção”.

Como bem assinala Kurtz¹⁹⁶, “neste sentido, Luciano Amaro afirma que não se paga tributo porque se praticou uma ilicitude, embora se possa ter de pagá-lo com abstração do fato de ela ter sido praticada.”

Pelo contrário, as sanções tributárias pressupõem a ocorrência de condutas ilícitas. As multas são sanções pecuniárias instituídas pelo direito tributário com o fim de penalizar o infrator pela prática de ato contrário ao direito.

Além disso, a forma direta de utilização dos impostos bem como a instituição de um novo imposto, pode vir a ser denominada de tributo verde. Esta solução tida como “Pigouviana”, já analisada, que considera os custos sociais que se produz pela produção de poluentes e qualquer outro tipo de degradação ambiental, acrescentando este preço no produto por meio de um tributo específico, fazendo com que os preços sejam os corretos em razão dos danos causados ao meio ambiente.

Desta maneira,

A tributação dos recursos, processos ou produtos cujo uso, produção ou consumo geram poluição é traduzida por cargas tributárias maiores em relação aos que não produzem degradação ambiental. Consequentemente, a tributação ambiental aproximara os custos privados aos sociais, pois estimulará comportamentos menos agressivos ao meio ambiente ou resultara na menor apropriação de bens ambientais¹⁹⁷.

¹⁹⁵ FERRAZ, Roberto. **Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil**. In: Direito tributário ambiental. Heleno Taveira Tôres. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 334-339.

¹⁹⁶ KURTZ, Carlos José; AREND, Márcia Aguiar (Orient.). **Desoneração tributária como forma de incentivo à preservação ambiental no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Graduação em Direito. Florianópolis: CESUSC, 2006. p. 28.

¹⁹⁷ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 162.

A hipótese de incidência tributária será dada pela poluição ambiental ou a utilização dos recursos ambientais¹⁹⁸. No entanto, não terá uma finalidade de desenvolver um comportamento não poluidor. Sendo ineficiente a instituição de um tributo, pois nem mesmo alcançará seu objetivo por não obrigar a destinação da receita dele à causa ambiental, mas poderá ser usado por meio dos incentivos fiscais, já que tem o princípio da não afetação da receita que estabelece que o imposto tenha a finalidade de arrecadação de recursos para atender às necessidades do Estado para os interesses da população¹⁹⁹.

Não estando a proteção ambiental elencada nos casos previstos do dispositivo excepcional, o inc. IV do art. 167 da Carta Magna que admite a vinculação da receita a um imposto específico, até mesmo porque o imposto é um tributo pago pelo contribuinte independente de benefício direto²⁰⁰, alguns autores entendem pela impossibilidade de ser criado um novo imposto, não podendo o meio ambiente constituir portanto, fato gerador de tributo²⁰¹.

No mais, é necessário que exista a noção de “reparabilidade” do dano ambiental, posto que são “extremamente difíceis de serem reparados e, mesmo quando essa reparação é possível, os custos de tempo e financeiro são elevadíssimos”. Além de também não conseguir ter uma reparação real, de tal forma que volte ao seu estado anterior, a menos que ocorra de forma compatibilizada com o desenvolvimento – sustentável - econômico-social e com a preservação do meio ambiente, para que “o meio ambiente tenha tempo e fôlego para se recuperar” que, no entanto, não ocorre, mas como se pretende através dos tributos ambientais²⁰².

A própria valoração do dano ambiental é um grande problema e, para tanto a cobrança na esfera indenizatória do campo penal quanto aos desestímulos tributários, como explica Amaral, o grande desafio da Administração Pública será valorar o nível de “poluição ótimo”, ou seja, “maximizar o bem-estar social e conformá-lo com o estabelecimento da norma objetiva (standard) razoável”.

Os objetivos têm de ser estabelecidos com algo que se entende como razoavelmente satisfatórios para a poluição, em relação ao processo político.

¹⁹⁸ AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007. p. 160.

¹⁹⁹ Idem.

²⁰⁰ Ibid., p. 163.

²⁰¹ RIBAS, Lídia Maria L.; CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**. Ano 14, n. 54, São Paulo, abr-jun 2009. p. 190.

²⁰² Ibid., p. 192.

Existem também críticas, a respeito da dificuldade de criminalização da pessoa jurídica, a respeito da individualização dos sujeitos ativos em razão das complexas estruturas das pessoas jurídicas, principalmente em se tratando de crime ambiental, conforme afirma Lecey²⁰³:

Sabidamente, os mais graves atentados ao meio ambiente são causados pelas empresas e pelos entes coletivos, pelas pessoas jurídicas. Em razão de serem cometidos no âmbito e pelas pessoas jurídicas, surge extrema dificuldade na apuração do ou dos sujeitos ativos de tais delitos. A complexidade dos interesses em jogo na estrutura das empresas pode levar à irresponsabilidade organizada dos indivíduos.

Apesar de a função primordial do direito penal ainda ser o de prevenir, “porque vezes, de nada adiantaria punir quando danosidade coletiva irreversível já ocorreu”²⁰⁴. Desta forma, faz-se mais necessária a implementação de medidas incentivadoras, com caráter benéfico às pessoas jurídicas, para que se perpetuem as consequências em prol do meio ambiente e de toda a humanidade, gerando benefícios triplos, para a pessoa jurídica, as pessoas físicas sem distinção e ao próprio meio ambiente existente.

Folmann²⁰⁵, em seu artigo destaca também o “critério psicológico do tributo” que deve ter sobre o poluidor o tributo ambiental baseado no princípio do poluidor–pagador, e os dois sentidos do referido princípio: “impositivo – que direciona a cobrança de tributos para arcar com custos de preservação e recuperação; e seletivo – que gradua a tributação de forma a estimular atividade não poluidora e desestimular a poluidora”²⁰⁶.

A esse respeito vale ressaltar o princípio kelseniano²⁰⁷, de “sanção premial” ou “recompensatória” que tem o sentido de que uma determinada conduta irá conduzir alguém a fazer ou não fazer. Da mesma forma que demonstrou o estudo de Skinner. Em seu “Behaviorismo Radical”, nos “Efeitos e o Condicionamento Operante”, Skinner comenta que efeitos positivos causam maior impacto e tem

²⁰³ LECEY, Eladio. A proteção do Meio Ambiente e a Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). **Direito Ambiental em Evolução** 1. 2. ed. 4. tir. Curitiba: Juruá, 2006. p. 38.

²⁰⁴ Idem.

²⁰⁵ FOLMANN, Melissa. **Tributação e meio ambiente. Jurisprudência Brasileira Criminal: Crimes Ambientais**, Curitiba: Juruá, 2002. p. 55.

²⁰⁶ Idem.

²⁰⁷ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário E Meio Ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 39.

menor chance de gerar medidas como protestos; em um segundo instante ele inclusive cita como exemplo a possibilidade que um ambientalista em tempos atrás propôs de se cobrar pela poluição que as empresas realizam no ar, terra e mar.

É um fato que necessitaria de leis ou a colaboração voluntária das indústrias somente possíveis através da persuasão ao se criar um clima favorável com a opinião pública²⁰⁸.

Desta forma, ensina que “Um ponto mais importante é que as consequências positivamente reforçadoras não geram a evasão ou fuga ou qualquer comportamento projetado para mudar as condições em que ocorre²⁰⁹”.

Assim, a tributação ambientalmente orientada, implementada no sentido de prevenir o prejuízo do meio ambiente, dando incentivos aos agentes que o ocasionam, não só trará uma opção aos que não tinham saída pelo alto custo de uma produção ecologicamente correta em curto prazo, assim como também dará um incentivo ao lucro, objetivo de toda empresa, não havendo como negar tal conduta quando se é mais benéfica em todos os sentidos.

Assim se dará uma saída eficiente e efetiva para a crise ambiental que se estabeleceu pela degradação ao meio ambiente, desde que o homem passou a habitar a terra como homo sapiens, mesmo enquanto caçava para sobreviver e devastava florestas para plantar, que tanto degradavam as terras que eram nômades, pois nada mais poderia se tirar daquela mesma terra, que tanto fruto dava.

4.7 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO

O presente capítulo teve por objeto a análise do tributo ambiental e a sua aplicação às empresas por meio dos incentivos extrafiscais. Nesse sentido, foi possível identificar de que forma os benefícios de redução extrafiscal podem ser aplicados, em prol do meio ambiente pelas políticas tributárias afirmativas e negativas, para os sujeitos que mais prejudicam o meio ambiente, a fim de que produzam um resultado eficaz, viável e aplicável ao país.

²⁰⁸ SKINNER, Burrhus Frederic. **About behaviorism**. Vol. 3.1. New York: Vintage Books, 1976. p. 218.

²⁰⁹ Ibid., p. 60.

Verificou-se se essa forma está vinculada à desoneração, ou se ela está ligada à oneração, e qual a alternativa ideal à implementação da tributação ambiental no Sistema Tributário Nacional.

Observou-se, no capítulo, uma medida que realmente surta efeitos eficazes para a adoção de medidas ecologicamente corretas e de preservação ambiental nas empresas, que atualmente são as maiores inimigas do meio ambiente. Esse é o grande problema mundial com relação à proteção do meio ambiente: o mundo e os países, individualmente considerados, tendem a crescer economicamente, fator essencial que, no entanto, sempre ocasionou grandes prejuízos ao meio ambiente e ao sistema ecológico global.

Dessa forma, o capítulo visou demonstrar as possibilidades de implementação dos impostos incidentes, ambientalmente orientados, sobre as empresas, da forma que mais se identifique e produza resultados que poderão ser efetivados na prática, de acordo com os tipos de tributos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Vale referir que foi feita a correlação deles com as opções dos tributos extrafiscais, para serem aplicados às empresas mediante uma gestão ambiental eficiente, tanto por parte da empresa quanto por parte do governo, para que se consiga incentivar e tornar viável o uso de todos os meios, vastos estes, que uma empresa pode dispor em prol do meio ambiente, executando sua função socioambiental, em prol de toda a humanidade.

5 CONCLUSÃO

Dada a importância, crescente e constante, da preocupação ambiental na seara não apenas nacional, mas em escala mundial, várias foram as alternativas para a criação de algum meio efetivo que não apenas conscientizasse a população, mas que, essencialmente, promovesse condutas reais de prevenção e preservação do meio ambiente, ou que, ao menos, estimulasse o uso consciente dos recursos ambientais. Essa forma de proteção deve exigir uma menor intervenção humana negativa na esfera ambiental, cuja reparação dos danos é inevitável para a satisfação das necessidades humanas e para o chamado desenvolvimento sustentável. Para que se tornassem possíveis, hoje, a implementação e a adoção de instrumentos e alternativas ambientais, fez-se necessário, neste sentido, que as empresas sejam obrigadas à utilização de meios menos degradadores do meio ambiente, como condição para que possam continuar operando.

Como alternativa para inibir as condutas que prejudicam o meio ambiente, muitos países estão aplicando os tributos ambientais de forma admirável e eficiente. Suas experiências têm apresentado ótimas consequências tanto para o Estado, como para a sociedade, empresas e o meio ambiente, as quais deveriam ser amplamente estudadas e motivadas em âmbito nacional, isso porque já são permitidas pela extrafiscalidade, com base constitucional, embora sua aplicabilidade hoje seja restrita e não difundida.

Considerando que as empresas são potencialmente poluidoras, os prejuízos ao meio ambiente são iminentes, poderão ser maiores e em grande escala, motivo pelo qual elas devem ter uma conscientização ambiental maior não somente sobre as consequências de seus atos, mas também da sua influência.

Sabendo-se da impossibilidade da maioria das empresas de proceder de forma integralmente ecológica não voluntária, e mesmo que o façam por qualquer outra razão, o Estado deve fazer o seu papel de interventor na economia, para que esse acesso ao “desenvolvimento sustentável” seja oportunizado.

É importante que as empresas e o Estado tenham condutas socioambientais, pois suas atitudes envolvem toda a população, tanto brasileira quanto mundial. Isso porque todas as catástrofes e danos ao meio ambiente refletem nos homens e em todo o planeta, com consequências irreparáveis.

Para que essa conscientização seja possível, uma das formas criadas para se introduzir a defesa ambiental na conduta humana foi a tributação ambiental, já que é o tributo um fator que pode ter dupla função para pausar as consequências na esfera ambiental do desenvolvimento econômico descontrolado e na realidade de consumo atual, propiciando uma alternativa para a tão sonhada compatibilização entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

Foi observado, ainda, que a tributação ambiental se revela instrumento hábil, de controle mais fácil e menos oneroso para todos os envolvidos, desde que implementada de acordo com a realidade de cada sociedade e respectiva legislação. Para tanto, a ação estatal deve ter um caráter preventivo, sendo necessário analisar qual o incentivo fiscal dos tributos ambientais que pode servir de alternativa ideal à implementação brasileira nas empresas: onerar ou desonerar?

Os meios incentivadores e punidores do tributo ambiental aplicado às empresas gerarão, conseqüentemente, uma conscientização e mudança de atitudes por parte de toda a sociedade, por meio de uma gestão ambiental eficiente.

Descortina-se, pois, que as agressões ao meio ambiente são as mais diversas e, para protegê-lo destas, se faz necessária a conscientização de toda a humanidade, porquanto o que está em jogo é a qualidade e a própria vida do ser humano, até mesmo a própria sobrevivência humana na Terra, caso não se tenha uma atitude para estagná-la. A conscientização está intimamente ligada à preservação e à reparação do meio ambiente, essenciais para que se crie o tão sonhado “desenvolvimento sustentável”.

Assim, ante todo o exposto, é possível observar que o que se objetivou foi, desde sempre, a comprovação de que a desoneração seria o instrumento de incentivo tributário mais adequado para que as empresas se amoldassem a um desenvolvimento sustentável baseado em sua função socioambiental. Isso porque é notório, no Brasil, que as cargas tributárias e demais exigências e encargos financeiros de uma empresa são muitos.

Como alternativa para a real implementação no Brasil, de forma geral, com fim verdadeiramente ecológico, é necessário, primeiramente, mecanismos de desoneração tributária, como incentivos fiscais e outros tantos mecanismos econômicos, como os empréstimos a juros baixos, para um efeito em curto prazo. Juntamente com isso, existem outros meios, como a educação ambiental, para que se tenha, em longo prazo, uma maior conscientização da população e, aí então,

poderão ser realizados instrumentos de oneração fiscal, após exauridas as chances de as pessoas, tanto físicas quanto jurídicas, terem de se adaptar a uma nova realidade e preocupação social.

Alternativa diversa, também válida, ora proposta, seria a inserção de tributos ambientais, com imposição de ônus fiscais com reflexos penais para atitudes que prejudicam o meio ambiente e incentivos fiscais para as práticas em prol do meio ambiente, como também para realização de atividades, desenvolvimento e fabricação de produtos de forma ecológica, alcançando-se assim o tão almejado desenvolvimento sustentável.

A implementação dos tributos ocorre progressivamente, de forma a inviabilizar, em longo prazo o negócio, se este for realizado sem os cuidados com o meio ambiente (ou não preservando este). O importante é dar a oportunidade para quem quer agir, sem degradar o meio ambiente.

Após este trabalho, é possível concluir, ainda, que as medidas preventivas são muito mais eficazes e, além disso, o estímulo é muito mais aceitável, preponderante e com consequências mais positivas, dentro de um tempo maior.

Importante registrar algumas dificuldades encontradas, principalmente no que diz respeito a encontrar legislações e experiências brasileiras, pois a maioria das iniciativas não advém do governo.

REFERÊNCIAS

ALBERTINI, M., BERRINI, M., MELONE, A., ZAMBRINI, M. La valutazione di impatto ambientale. In; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental. Aspectos da Legislação Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira Ltda, 2008.

ALVES, Elizabete Lanzoni. Direito Ambiental na Sociedade de Risco: a hora e a vez da ecopedagogia. **Revista Direito ambiental e sociedade**. Vol. 01. Número 1. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ANTUNES NETTO, Dilermano. **Teoria e prática, direito ambiental**. Leme (SP): Anhanguera Editora Jurídica, 2009.

ANTUNES, David. Externalidades Negativas Sobre o Meio Ambiente. **Revista de Ciências Gerenciais**. Vol XIII, nº 18, São Paulo: Anhanguera Editora Jurídica, 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 3 ed. Rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor-pagador**: pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Coimbra, 1997.

ATALIBA apud CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Nobel, 2002.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

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

BENJAMIN, Antonio Herman V. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (Orgs.). **Direito ambiental contemporâneo**, São Paulo: Manole, 2004.

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

BERNARDI, Renato. Tributação Ecológica: o uso ambiental da extrafiscalidade e da seletividade tributárias. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. São Paulo, ano 3. n. 15.

BIRNFELD, Carlos André Sousa. **O princípio poluidor-pagador e sua potencialidade**: uma leitura não economicista da ordem constitucional brasileira. Volume II. 2003. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 33. ed. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

CAMPOS RIBEIRO, Ana Cândida de Paula e Arruda. O Desenvolvimento Sustentável como Diretriz da Atividade Econômica. **Revista Direito Ambiental**. Vol. 26. Ed. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental**: Uma Abordagem Econômica. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CARVALHO, Carlos Gomes. **Introdução ao direito ambiental**. 3.ed. São Paulo: Letras e Letras, 2001.

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

DENIS, Donaire. **Gestão Ambiental na Empresa**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1995.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 1997.

DIAS, Jean Carlos. Políticas Públicas e Questão Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 31. São Paulo, 2003.

DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental**: responsabilidade social e sustentabilidade. São Paulo: Atlas, 2006.

DILL, M. A. **Educação ambiental crítica**: a forma da consciência ecológica. Porto Alegre: Nuria Fabris Ed., 2008.

EATON, BC; EATON, F.D. **Microeconomia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do Estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERRARI, Amarildo R. A responsabilidade como princípio para um ética da relação entre ser humano e natureza. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**. ISSN 1517-1256, v. 10, jan./jun. 2003.

FERRAZ, Roberto. **Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil**. In: DIREITO tributário ambiental. Heleno Taveira Tôrres. São Paulo: Malheiros, 2005.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. _____. 7 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

FOLMANN, Melissa. **Tributação e meio ambiente. Jurisprudência Brasileira Criminal**: Crimes Ambientais, Curitiba: Juruá, 2002.

GOMES, Luiz Roberto. Princípios Constitucionais de Proteção ao Meio Ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. 16. ed. São Paulo: RT, 1999. p. 171.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1998**. 14 ed. ver e atu. Malheiros: São Paulo, 2010.

HERNANDÉZ, Jorge Jiménez. **El tributo como instrumento de protección ambiental**. Granada: Comares, 1998.

JACOBI, B. Meio ambiente urbano e sustentabilidade: alguns elementos para a reflexão. In: CAVALCANTE, C. (org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1997.

KURTZ, Carlos José; AREND, Márcia Aguiar (Orient.). **Desoneração tributária como forma de incentivo à preservação ambiental no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Graduação em Direito. Florianópolis: CESUSC, 2006.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. A Educação Ambiental como Instrumento de Participação da Sociedade na Defesa do Meio Ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 26. São Paulo, 2002. .

LECEY, Eladio. A proteção do Meio Ambiente e a Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). **Direito Ambiental em Evolução 1**. 2. ed. 4. tir. Curitiba: Juruá, 2006.

LOURES, Rodrigo C. da Rocha. **Sustentabilidade XXI**: Educar e inovar sob uma nova consciência. São Paulo: Editora Gente, 2009.

LUSTOSA, M.C.J.; CÁNEPA E. M.; YOUNG, C.E.F. **Política ambiental. Economia do meio ambiente**. In: MAY, P; LUSTOSA, M. C.; VINHA V. (Org). Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

LUTZENBERGER, José A. **O fim do futuro? Manifesto ecológico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Movimento, 1980.

LUZ, Sandro. Dissertação. **Empresas participantes do índice de sustentabilidade empresarial e seus desempenhos financeiros**: uma análise nos mercados brasileiro e norte-americano. Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Administração, IBMEC. Disponível em: www.ibmecrj.br/sub/RJ/files/dissert_mestrado/ADM_sandroluz_abr.pdf, acesso em 10 nov. 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. **Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. Rio de Janeiro: Malheiros Editores, 2013.

MARCONDES, Sandra Amaral. **Brasil, amor à primeira vista**. São Paulo: Petrópolis, 2005.

MEADOWS, D. et al. **Limites do crescimento**: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre os problemas da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental. Aspectos da Legislação Brasileira**. 4.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira Ltda, 2008.

_____. Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. **Revista de Direito Ambiental**. ano 8, n. 32. São Paulo: Revista dos Tribunais, out./dez., 2003.

MOREIRA, I. V. D. EIA in latin América. In SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental, Conceitos e Método**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

NISSOLA, Marlene. **Da (im)possibilidade da Certificação ISO 14001 Como Atenuante das Responsabilidades Ambientais das Pessoas Jurídicas**. Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul: EDUCS, 2006.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao direito econômico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **Avaliação de Impacto Ambiental x Estudo de Impacto Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 17, 2000.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário E Meio Ambiente**: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

OLIVEIRA, Roberto Guena de. **Manual de economia**. Equipe de Professores da USP. São Paulo: Saraiva, 1998.

ONU/WCED. **Relatório da Comissão Brundtland (Our Common Future)**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

RIBAS, Lídia Maria L.; CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento do meio ambiente. **Revista de direito ambiental**. Ano 14, n. 54, São Paulo, abr-jun 2009.

RIBEIRO, W. C. **Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais**. São Paulo: Estudos Avançados 24 (68), 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Portaria Conjunta SEMA/FEPAM N° 085, de 26 de novembro de 2008.

SACKSOFSKY, 2000, p. 30 apud TORRES Ricardo Lobo. Valores e Princípios no Direito Tributário Ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005.

SANCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental, Conceitos e Método**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

_____. **Rumos da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil**. Texto preparado como referência para o debate realizado em 9 de dezembro de 2008 no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 2008b. Disponível em www.iea.usp.br. Acesso em 30 de julho de 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEIFFERT, Maria Elizabete Bernardini. **Gestão ambiental: instrumentos, esfera de ação e educação ambiental**. 1. ed. 3. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Roberto Baptista Dias da. **Manual de Direito Constitucional**. Barueri-SP: Manoele, 2006.

SKINNER, Burrhus Frederic. **About behaviorism**. Vol. 3.1. New York: Vintage Books, 1976.

TAVARES, Divan Alves. **Efetivação do direito ao ensino fundamental: uma questão de justiça**. Belo Horizonte, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. Valores e Princípios no Direito Tributário Ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005.

TRIGUEIRO, André. **Meio Ambiente no Século XXI**. Rio de janeiro: Editora Xestante, 2005.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental**. Rio de janeiro: Livraria Editora Renovar Ltda, 2006.