

# O DIREITO TRIBUTÁRIO COMO INSTRUMENTO PARA ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AFIRMATIVAS AMBIENTAIS: O ESTUDO DAS LÂMPADAS FLUORESCENTES

Tábata Mineiro Bezerra<sup>8</sup>

Tagore Trajano De Almeida Silva<sup>9</sup>

1 Introdução. 2 Tributação Ambiental. 2.1 Natureza do tributo ambiental: fiscal ou extrafiscal. 2.2 Princípios, poderes e limites impostos ao Estado. 3 As Lâmpadas Fluorescentes e Sua Legislação. 3.1 o mercúrio, elemento químico e a poluição ambiental. 3.2 Lei de resíduos: projeto e legislação esparsa 4 A Adoção de Políticas Públicas Ambientais no Brasil. 4.1 A tributação como fomento à reciclagem. 4.2 Direito tributário como solução para o fomento industrial. 4.3 Da logística reversa. 5 Conclusão. Referências.

## RESUMO

O presente trabalho tem por fim identificar meios aptos a aparelhar o Estado a efetivar políticas de proteção e preservação ambientais, de forma sustentável. Utiliza-se do Direito Tributário como mais uma “ferramenta” para impulsionar a reciclagem de lâmpadas fluorescentes, por meio da instituição e cobrança de taxas pertinentes decorrentes do serviço, bem como contribuição de intervenção no domínio econômico, tendo esta última por meta o custeio financeiro para a criação de indústrias de reciclagem.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tributação Ambiental. Fiscal e Extrafiscal. Lei de Resíduos. Lâmpadas Fluorescentes. Políticas Públicas. Logística Reversa.

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da Convenção de Estocolmo, em 1972, o direito ao meio ambiente equilibrado transmutou-se de uma “garantia de falácia”, até então

---

8 Advogada. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Jorge Amado. E-mail: tabata.leiloeira@gmail.com

9 Professor de Direito Ambiental e Constitucional do Centro Universitário Jorge Amado/Unijorge. Mestre e Doutorando em Direito Público da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Visiting Scholar da Michigan State University (MSU/USA). Pesquisador Visitante da University of Science and Technology of China (USTC/China). Membro-fundador da Asociación Latinoamericana de Derecho Ambiental. Pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão em Direito Ambiental e Direito Animal – NIPEDA/UFBA: www.nipeda.direito.ufba.br. Presidente do Instituto Abolicionista Animal – IAA: www.abolicionismoanimal.org.br. Coordenador da Revista Brasileira de Direito Animal E-mail: tagore@ufba.br.

com base jusnaturalística, passando a fazer parte da seara dos direitos humanos, para, no Brasil, com a Constituição de 1988, ter um Capítulo Específico, obtendo um status de direito fundamental. Além de impor responsabilidades ao Poder Público para a criação de mecanismos de preservação ambientais, incumbiu não só ao Estado, mas também à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Parte-se do princípio de que a positivização do direito ambiental criou direitos, deveres e garantias, até então inexistentes, abrindo-se possibilidade para as ações que visam à sua proteção, prevenção e até mesmo punição aos que causem danos ao meio ambiente. Caberá ao Estado e aos demais atores sociais, neles compreendidos: os produtores, importadores, exportadores, comerciantes, cooperativas de catadores de materiais recicláveis, e por fim, aos próprios consumidores, desenvolverem ações compartilhadas, com vistas a otimizar o fluxo contínuo dos materiais nocivos ao meio ambiente, (mais especificamente o mercúrio - Hg) o que atende pelo nome de logística reversa.

Naturalmente, para estruturar tais ações serão necessários recursos vultosos, os quais deverão ser buscados junto à coletividade, razão pela qual é fundamental a instituição de tributos, para o que há que se valer do Direito Tributário, seus institutos, princípios e normas

O presente trabalho faz, por conseguinte, uma análise com atenção voltada para o Direito Tributário como instrumento de estímulo às políticas públicas ambientais afirmativas, a partir do momento em que viabiliza o fomento da reciclagem de lâmpadas fluorescentes, as quais, ao mesmo tempo em que contribuem para o desenvolvimento estratégico de qualquer nação, com a grande economia de energia, podem trazer consequências irreversíveis ao ser humano, pois contêm mercúrio, substância tóxica, altamente perigosa, que lançada sem controle no meio ambiente pode contaminar a fauna e a flora.

Pontuado o tema, segue-se analisando a atuação do Estado face a ele, constatando-se inicialmente uma escassez de arcabouço federal legal acerca do descarte das lâmpadas fluorescentes, razão pela qual busca-se oferecer mecanismos para amenizar o problema, sempre tendo por base a solidariedade inerente aos direitos de terceira geração. Há que se exigir contrapartidas financeiras objetivando estruturar e dinamizar o descarte responsável das lâmpadas fluorescentes em desuso.

Destarte, enfoca-se a adoção dos institutos do Direito Tributário, não como sancionador, mas como fomentador das referidas políticas públicas. Seja por meio da instituição de taxas a serem cobradas pelos serviços prestados ou potencialmente postos à disposição dos contribuintes, ou mesmo com a criação de contribuições de intervenção no domínio econômico, a cargo da União, tendo a contributividade fator instrumental decisivo para amenizar os efeitos dos agentes poluentes mencionados.

## 2 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

A Lei Maior, ao prever em seu art. 225, que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (CF, 1988), criou imposições explícitas ao Poder Público e à coletividade do dever de defendê-lo e preservá-lo e uma obrigação implícita de não degradá-lo.

Resta conferido, portanto, às normas protetivas ambientais um plus, que é o supedâneo constitucional, transmudando-se em um direito fundamental. Com isso, sua proteção e preservação, bem como a punição de práticas degradatórias ganham maior reforço, posto que agora estão amparadas no sustentáculo de todo o ordenamento jurídico pátrio, conferindo às normas infraconstitucionais sustento e validade. Este avanço foi alcançado devido a amplas discussões, sobretudo, após a Conferência de Estocolmo de 1972, que significou o primeiro passo de caráter mundial para solução dos problemas ambientais. J. J. Canotilho e Vital Moreira, por tal razão, afirmam categoricamente que o direito ao ambiente é reputado como sendo um dos “novos direitos fundamentais” (1991,p.37).

Conforme bem descreve o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Antonio Benjamin:

Não são poucas, nem insignificantes, as conseqüências da concessão de status de direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Antes de mais nada, o direito fundamental leva à formulação de um princípio da primariedade do ambiente, no sentido de que a nenhum agente, público ou privado, é lícito tratá-lo como valor subsidiário, acessório, menor ou desprezível. Além disso, como direito fundamental, estamos diante de “direito de aplicação directa”, em “sentido preceptivo e não apenas programático; vale por si mesmo, sem dependência da lei. A ulterior regulamentação ou desenvolvimento pelo legislador ordinário ajudará somente a densificar a sua exeqüibilidade. E vincula, desde logo, todas as entidades públicas e privadas<sup>1</sup>

Ao tecer comentários acerca da Declaração dos Direitos do Homem de 1948, Bobbio o faz tendo como maior ênfase a importância de sua universalidade e positividade, fruto de um distanciamento do jusnaturalismo.

Com a declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase, na qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos desse ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado.<sup>2</sup>

Quanto à dita evolução dos direitos, costuma-se fazer referência a direitos de primeira, segunda e terceira geração. Há, inclusive, os que se reportam a direitos de quarta geração.

Em síntese, temos que os direitos e liberdades individuais estariam compreendidos nos direitos de primeira geração (direito à vida, à propriedade, etc.). Os de segunda geração albergariam os conhecidos direitos sociais (educação, saúde, etc.). Os direitos de terceira geração, nascidos sob a ótica de um Estado Democrático de Direito, cujos titulares são indeterminados, justamente por ser o seu objeto indivisível (enquadrando-se aqui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo titular não pode ser determinado, senão de forma difusa em toda a sociedade). Os denominados direitos de quarta geração, têm sido vistos como aqueles frutos da necessidade de regular e organizar os avanços sociais em face à derrubada das fronteiras internacionais.

Partindo da primeira para a segunda geração dos direitos, já se percebe um afastamento estatal de uma postura meramente liberal, não mais deixando a atividade econômica ao largo de sua intervenção. No que concerne aos efeitos de tal política pretérita, ela acabava, por assim dizer, “reduzindo o Estado à acanhada tarefa de estruturar e perenizar, com asséptica eficiência social, as atividades do mercado”,<sup>3</sup> Segue o desafio do presente texto que é identificar meios que aparelhem o Estado a efetivar políticas de proteção e preservação ambientais, de forma sustentável.

Assim, quando do estudo acerca da passagem do Estado da função de meramente garantista para dirigista, o que consistiria, por assim denominar de “função promocional”, Norberto Bobbio conceituou que:

A “função promocional” do Estado consiste na ação que o Direito desenvolve pelo instrumento das “sanções positivas”, isto é, por mecanismos genericamente compreendidos pelo nome de incentivos, os quais visam não a impedir atos socialmente indesejáveis, fim precípua das penas, multas, indenizações, reparações, restituições, ressarcimentos etc, mas, sim, a promover a realização de atos socialmente desejáveis<sup>4</sup>

Naturalmente há que se valer o Estado de meios hábeis para enfrentar as variáveis demandas que lhe são impostas, mas é claro que há de se exigir uma contrapartida financeira para tal, posto que para todo gasto público há necessariamente de haver uma respectiva fonte de custeio.

A fim de obter as receitas necessárias para a consecução de tal desiderato, o Estado, dentre outras fontes, vale-se do Tributo, instituto que tem sua conceituação definida no Código Tributário Brasileiro, em seu artigo 3º, in verbis:

O tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída por lei e cobrada, mediante atividade

administrativa plenamente vinculada (CTN, LEI Nº. 5.172, 1966).

Com especial atenção à tributação ambiental, há necessariamente que se definir o seu fato gerador, bem como a sua natureza jurídica. Para isso, valem os ensinamentos do Professor Heron Gordilho:

Os tributos ambientais podem ter como fato gerador o exercício do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público de administração ambiental, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.<sup>5</sup>

Entender o Tributo Ambiental, é ir além da relação Estado versus contribuinte. É, antes de tudo, voltar os olhos para a atividade do homem moderno, pois a degradação desenfreada e sem responsabilidade do meio ambiente, e isto é inegável, tem sido feita para atender de forma imediata, embora descontrolada, às exigências sociais.

Em outras palavras as exigências sociais têm um peso direto no quadro que se apresenta. Seria, portanto, inconsistente e superficial, buscar por meio desse trabalho criticar a relação, da qual não se pode abrir mão, existente entre meio ambiente e sua exploração econômica.

É de fundamental importância a busca por um desenvolvimento econômico sustentável. O Estado não pode fechar os olhos para isso, devendo atuar com a sua longa manus. Para tanto, há que se valer do Poder de Polícia Estatal, muito bem referido pelo Professor Heron Gordilho.

[...] na falha do mercado, o Estado deve intervir, quer seja instituindo tributos ambientais com vista a financiar os danos decorrentes de determinada atividade degradante, quer concedendo subvenções, incentivos ou graduando diferenciadamente as alíquotas dos impostos existentes....prevenção, que exige que o poder público evite a ocorrência dos danos ao meio ambiente, de modo que as atividades potencialmente poluentes devam ser consideradas antecipadamente, para que seja possível a redução ou a eliminação de suas causas<sup>6</sup>

A preocupação com o meio ambiente sustentável tem ganhado força. Isso vem sendo comprovado pelo interesse de estudiosos, tais como doutrinadores, economistas, legisladores enfim, todos almejando o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e a preservação dos valores naturais.

Desse modo, o Estado deve desenvolver mecanismos de proteção ao meio ambiente, com a finalidade de torná-lo sadio e íntegro, mesmo quando as transformações e a modernização econômica exijam seu sacrifício.

## 2.1 Natureza do tributo ambiental: fiscal ou extrafiscal

Ao precisar o objetivo da Ciência das Finanças, o professor Aliomar Baleeiro secundou em definir a natureza fiscal do tributo:

O objeto precípua e clássico da Ciência das Finanças é o estudo da atividade fiscal, vale dizer -- aquela desempenhada pelos poderes públicos com o propósito de obter e aplicar recursos para o custeio da rede de serviços públicos.<sup>7</sup>

O tributo, sob a perspectiva fiscal, tem, portanto, a finalidade de arrecadar recursos junto à coletividade, na busca da contrapartida necessária ao custeio dos serviços públicos. Quanto à extrafiscalidade, consoante Aliomar Baleeiro:

Costuma-se denominar extrafiscal aquele tributo que não almeja, prioritariamente, prover o Estado dos meios financeiros adequados a seu custeio, mas antes visa a ordenar a propriedade de acordo com a sua função social ou intervir em dados conjunturais (injetando ou absorvendo a moeda em circulação) ou estruturais da economia.<sup>8</sup>

O Ministro Eros Grau na seara do estudo da extrafiscalidade se reporta a uma de suas variáveis, como exemplo, as normas de intervenção por indução:

Também há norma de intervenção por indução quando o Estado, v.g., onera por imposto elevado o exercício de determinado comportamento, tal como no caso de importação de bens. A indução é negativa. A norma não proíbe a importação desses bens, mas a onera de tal sorte que ela se torna economicamente proibitiva.<sup>9</sup>

O tributo, sob o enfoque extrafiscal, caracteriza-se como a intervenção do Estado na economia, não necessariamente voltada para a coleta de recursos financeiros; sua função precípua consiste em ser um controlador político-econômico e até mesmo social.

Ainda no estudo da extrafiscalidade, Carvalho (1993), afirma que consiste no emprego de fórmulas jurídico-constitucionais para a consecução de objetivos que superam a simples finalidade arrecadatória de recursos financeiros, cujo regime que há de orientar tal prática não poderia diferir daquele próprio das exações tributárias.

Em outros termos, tem por fim último o estímulo de determinadas atividades em prejuízo de outras reputadas indesejáveis, que são naturalmente desestimuladas.

A título de curiosidade, ressalta-se que a utilização de impostos extrafiscais no Brasil é quase nenhuma. Alguns poucos exemplos existem na realidade brasileira, como a Lei 5.106/66 que traz em seu artigo 1º:

As importâncias empregadas em florestamento e reflorestamento poderão ser abatidas ou descontadas nas declarações de rendimento das pessoas físicas e jurídicas, residentes ou domiciliados no Brasil, atendidas as condições estabelecidas na presente lei (Lei N 5.106,1966).

Há, ainda, a característica para-fiscal do tributo, que se dá por derivação finalística, tem por fim último a obtenção de recursos voltados para o custeio

de atividades que o Estado desenvolve por meio de determinadas entidades, tais como SESI, SESC e SENAI, que são conhecidos colaboradores estatais.

Em virtude do quanto exposto, outra conclusão não se pode ter, senão a de que a Tributação Ambiental situa-se em um terreno fronteiro entre a extrafiscalidade e a exação fiscal.

Não se pode afirmar de forma genérica sua natureza jurídica, senão no caso concreto. Ora sua natureza jurídica pode ser fiscal, ora extrafiscal, como bem ressalta o professor Heron Gordilho (2009). É que, em sua visão, o tributo ambiental teria essencialmente dupla finalidade: a arrecadação de receitas e o direcionamento da atividade econômica para certos fins desejados para o Estado.

Isso se deve também ao fato de que a questão meio ambiente posta em face ao desenvolvimento econômico, tem imensa complexidade, demandando uma série de atividades e posturas estatais, de modo que para se desincumbir de tal função, o Estado tem que lançar mão de todos os meios em direito permitidos, devendo, para tanto, contar com o apoio incondicional da sociedade como um todo. Daí que bem se pode conceituar Tributo Ambiental como sendo aquele, de natureza variável, fiscal ou extrafiscal, criado por lei, destinado a amenizar os danos ambientais, sem por de lado a atividade econômica, visando o desenvolvimento sustentável.

## 2.2 Princípios, poderes e limites impostos ao Estado

Segundo Aliomar Baleeiro, “o sistema tributário movimenta-se sob complexa aparelhagem de freios e amortecedores, que limitam os excessos acaso detrimientosos à economia e à preservação do regime e dos direitos individuais.”<sup>10</sup>

Assim, é necessário analisar as medidas a serem adotadas pelo Estado diante das exigências para a preservação do meio ambiente, sopesando os seus poderes, sem perder de vista os limites constitucionais que lhe são impostos.

Seabra Fagundes, apud Sacha Calmon traceja:

Pela função legislativa, o Estado edita o direito positivo posterior à Constituição ou, em termos precisos, estabelece normas gerais, abstratas e obrigatórias, destinadas a reger a vida coletiva”. O seu exercício constitui, cronologicamente, a primeira manifestação de vitalidade do organismo político estatal<sup>11</sup>

E prossegue:

A lei, como preceituação geral que é, tem em vistas situações abstratamente consideradas, fazendo-se preciso acomodá-ls às situações particulares compreendidas na generalidade de seu enunciado. Esses fenômenos que lhe sucedem, tendendo a concretizar a vontade nela expressa, são normalmente e primariamente o objeto da função administrativa. Atendendo à natureza e à repercussão de tais atos na ordem jurídica pode-se definir essa função como

aquela pela qual o Estado determina situações jurídicas individuais, concorre para a sua formação, e pratica atos materiais<sup>12</sup>

Aos agentes administrativos são conferidos poderes e deveres. Em verdade, os poderes são meros instrumentos do fim último colimado que é o cumprimento integral dos deveres, com a prestação eficiente dos serviços públicos. José dos Santos Carvalho Filho ao se debruçar sobre os poderes administrativos ensina que:

[...] deles emanam duas ordens de consequência: 1) São eles irrenunciáveis; e 2) Devem ser obrigatoriamente exercidos pelos titulares. Desse modo, as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância, a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes.<sup>13</sup>

Hely Lopes Meirelles aduz:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.<sup>14</sup>

Quando da utilização, por exemplo, do Poder de Polícia, utilizam-se técnicas de contenção, para evitar que ocorram ingerências indevidas na esfera dos direitos individuais. Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que:

O Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares mantenha-se consonante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos[...].<sup>15</sup>

O Conceito de Poder de Polícia está bem definido no próprio Código Tributário, em seu artigo 78, como se exara:

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (CTN, LEI N.º. 5.172, 1966).

A Administração tem o poder e o dever, pois, de atuar na questão am-

biental, por assim reclamar o interesse público.

Nos termos delineados na Magna Carta de 1988, in verbis:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (CF, 1988).

Há diversos mecanismos de ordem administrativa, penal e civil, destinados a sancionar e punir as infrações ambientais.

A priori, é necessário analisar o respaldo legal para a adoção de qualquer medida administrativa. A lei limita os poderes administrativos; sendo assim, o ato administrativo que contraria norma legal é inválido. O Ministro Gilmar Ferreira Mendes assim se manifesta:

O princípio da reserva legal exige que qualquer intervenção na esfera individual (restrições ao direito de liberdade ou ao direito de propriedade) seja autorizada por lei.

Os postulados do Estado de Direito e da democracia (art. 1º), assim como o princípio da reserva legal (art. 5º, III), impõem que as decisões normativas fundamentais sejam tomadas diretamente pelo legislador<sup>16</sup>

Contudo, quaisquer tipos de atuações estatais devem estar atreladas aos princípios ambientais: do desenvolvimento sustentável, da precaução e da prevenção.

### 3 AS LÂMPADAS FLUORESCENTES E SUA LEGISLAÇÃO

Após a campanha nacional contra o “apagão”, houve um aumento considerável do consumo das lâmpadas fluorescentes no Brasil, ante o inegável benefício gerado em virtude do baixo consumo de energia aliado a sua longevidade, sem que, para tanto, restasse comprometida sua eficiência no quesito luminosidade.

As lâmpadas fluorescentes, compactas ou tubulares, tratam-se de tubos selados de vidro, preenchidos com gás argônio á baixa pressão e vapor de mercúrio, também a baixa pressão parcial. O interior do tubo é revestido com uma poeira fosforosa composta de vários elementos tais como: alumínio - Al, chumbo- Pb, manganês- Mg, antimônio- Am, cobre- Cu, mercúrio- Hg, níquel -Ni e outros. A concentração de mercúrio na poeira fosforosa é de 4.700 mg/kg. Uma lâmpada padrão de 40 watts possui cerca de 4 a 6 gramas de poeira fosforosa<sup>17</sup>

Tais lâmpadas estão substituindo de forma progressiva as lâmpadas incandescentes, estas frutos da genialidade do inventor Thomas Edison, cuja tecnologia, no entanto, já se encontra ultrapassada, remontando sua invenção aos idos de 1879, gerando potencialmente, todavia, problemas ambientais, os quais demandam especial atenção, como se mostrará.

### 3.1 O mercúrio, elemento químico e a poluição ambiental

As lâmpadas fluorescentes diferentemente das incandescentes, funcionam por meio de uma série de reações químicas, tendo como fator preponderante para o seu desempenho a presença do mercúrio (Hg) em sua composição, e também de fósforo (P).

[...] as lâmpadas que contêm mercúrio têm eficiência luminosa de 3 a 6 vezes superior, têm vida útil de 4 a 15 vezes mais longa e 80% de redução de consumo de energia. Dessa forma, elas geram menos resíduos e reduzem o consumo de recursos naturais para a iluminação, diminuindo dependência da termelétricidade.<sup>18</sup>

Este material, ao mesmo tempo em que é sinônimo de eficiência e economia atinge diretamente a saúde pública uma vez que seu descarte de maneira inconsequente gera danos ao meio ambiente, contaminando a flora e a fauna. O ser humano pode se contaminar de forma direta, tendo contato com o produto in natura, ou indireta, por meio do ciclo da cadeia alimentar. Pesquisas comprovam que:

[...] geralmente quem foi intoxicado dessa maneira pode apresentar sintomas como dor de estômago, diarreia, tremores, depressão, ansiedade, gosto de metal na boca, dentes moles com inflamação e sangramento nas gengivas, insônia, falhas de memória e fraqueza muscular, nervosismo, mudanças de humor, agressividade, dificuldade de prestar atenção e até demência. Mas a contaminação por mercúrio pode também acontecer por ingestão. No sistema nervoso, o produto tem efeitos desastrosos, podendo dar causa a lesões leves e até à vida vegetativa ou à morte, conforme a concentração.<sup>19</sup>

A forma primária de poluição ambiental pelo mercúrio, resultam das ações humanas que por meio das atividades industriais utilizam tal elemento químico de forma descontrolada, causando enormes transtornos ao meio ambiente.

Enquanto intacta, a lâmpada não oferece risco. Entretanto ao ser rompida liberará vapor de mercúrio que será aspirado por quem a manuseia. A contaminação do organismo se dá principalmente através dos pulmões. Quando se rompe uma lâmpada fluorescente o mercúrio existente em seu interior (da ordem de 20mg) se libera sob a forma de vapor, por um período de tempo variável em função da temperatura e que pode se estender por várias semanas. Além das lâmpadas fluorescentes, também contêm mercúrio as

lâmpadas de vapor de mercúrio propriamente ditas, as de vapor de sódio e as de luz mista.<sup>20</sup>

Definido o problema, cabe o estudo visando ao oferecimento de meios para atenuar tão grave situação. Na busca por tais medidas saneadoras, deverão logicamente estar envolvidos todos os atores sociais que, direta ou indiretamente, façam parte do ciclo de tais produtos, desde sua produção, passando pelos comerciantes, até o seu descarte final pelos consumidores.

Para tanto, é necessário estar atento aos trabalhos desenvolvidos por toda a comunidade intelectual, com especial atenção às legislações esparsas, aos trabalhos doutrinários bem como ao Direito Comparado.

### 3.2 Lei de resíduos: projeto e legislação esparsa

O Brasil é desprovido de uma lei em sentido formal que estabeleça diretrizes nacionais acerca dos resíduos sólidos, tais como as lâmpadas fluorescentes. No entanto, existem resoluções que são estabelecidas pelo CONAMA-Conselho Nacional de Meio Ambiente, que tratam de forma esparsa acerca do controle, da fiscalização e da destinação daqueles resíduos.

É necessário visualizar como o Brasil aborda atualmente a produção, importação e comercialização do mercúrio.

O Brasil não produz mercúrio. A sua importação e comercialização são controladas pelo IBAMA por meio da Portaria nº 32 de 12/05/95 e Decreto nº 97.634/89, que estabelecem a obrigatoriedade do cadastramento no IBAMA das pessoas físicas e jurídicas que “importem, produzam ou comercializem a substância mercúrio metálico”. O uso do mercúrio metálico na extração do ouro é também regulamentado. O Decreto nº 97.507/89 proíbe o uso de mercúrio na atividade de extração de ouro, “exceto em atividades licenciadas pelo órgão ambiental competente”. Por outro lado, a obrigatoriedade de recuperação das áreas degradadas pela atividade garimpeira é igualmente regulamentada pelo Decreto nº 97.632/89.<sup>21</sup>

As consequências geradas pelo descarte irresponsável dos resíduos sólidos têm sido objeto de acirradas discussões, principalmente pelo Poder Legislativo. Atualmente, a Câmara Federal aprovou o Projeto de Lei nº 203/91 cujo relator é o Deputado Nechar (PP-SP). Este projeto, entre idas e vindas, já tramita há mais de 19 anos entre as casas do Senado e da Câmara, possuindo como ponto crucial a responsabilidade compartilhada entre os empresários, governo e cidadãos quanto ao gerenciamento e a responsabilidade dos artigos recicláveis:

O substitutivo prioriza a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes terão de investir para colocar no mercado artigos recicláveis e que gerem a menor quantidade possível de resíduos sólidos. O mesmo se aplica às embalagens.

O processo de recolhimento desses materiais, sua desmontagem

(se for o caso), reciclagem e destinação ambientalmente correta é conhecido como logística reversa. Para realizar essa logística, os empresários poderão recorrer à compra de produtos ou embalagens usados, atuar em parceria com cooperativas de catadores e criar postos de coleta.

Se a empresa de limpeza urbana, por meio de acordo com algum setor produtivo, realizar essa logística reversa, o Poder Público deverá ser remunerado, segundo acordo entre as partes (**Projeto de Lei nº 203,1991**).

Toda a estratégia situada pelo projeto de lei estabelece metas que consistem tanto em medidas de proteção quanto corretivas aos danos ambientais. Caberá aos sujeitos do projeto, (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, as demais pessoas jurídicas de Direito Privado, responsáveis direta ou indiretamente pelos resíduos sólidos mesmo que seja somente para o consumo) por meio de ações cooperadas e integradas seguir as diretrizes, elaborar seu plano de resíduos sólidos e adequá-los à sua realidade, mesmo que necessitem dos recursos federais para o andamento dos mesmos.

De forma esparsa, encontram-se éditos legais, buscando conferir um tratamento específico a ser destinado às lâmpadas fluorescentes, na tentativa de encontrar soluções para o problema. Traz-se como exemplo as iniciativas de alguns Estados e Municípios brasileiros que editaram leis que regulam a circulação das lâmpadas supracitadas.

Assim, a Lei da Política Estadual de Resíduos Sólidos do Estado de São Paulo (Lei nº 12.300, de 16 de março 2006), recentemente regulamentada pelo Decreto nº 54.645, de 5 de agosto de 2009, responsabiliza o fabricante, distribuidor e importador do produto, que geram resíduos de significativo impacto ambiental mesmo pós-consumo, da eliminação, recolhimento, tratamento e disposição final dos mesmos.

Na mesma linha, a Lei Estadual Paulista nº 10.888, de 20 de setembro de 2001, dispõe que o fabricante é responsável pela descontaminação e pela destinação final das lâmpadas fluorescentes.

No Paraná, onde também existe legislação específica sobre o tema, empresas já foram multadas e as quatro maiores fabricantes de lâmpadas do país - Philips, GE, Osram (Siemens) e Sylvania - acumulam dívidas de quase R\$ 4 milhões cada uma por não darem a destinação correta a seus produtos.

Em Brasília, a Lei 4154/08 proíbe o descarte de lâmpadas fluorescentes em lixo doméstico e comercial e ainda prevê a destinação específica, proibindo a disposição em depósitos públicos de resíduos sólidos e sua incineração. Assim, o gerador não pode doar lâmpadas, não pode vender lâmpadas e, ainda, não pode simplesmente repassar a empresas ou cooperativas de coleta, sem

exigir o Certificado de Destinação Final do resíduo.<sup>22</sup>

Em sede de Direito Comparado, citamos como exemplo o Decreto-Lei nº 20/2002 do Direito Lusitano, o qual trata da destinação a ser dada aos resíduos eletroeletrônicos, dentre eles o mercúrio, sobre o qual nos debruçaremos mais adiante. No Brasil, foi editada a Lei nº. 9.976/2000 disciplinando a produção de cloro no país, não cuidando da reciclagem, mas sim na substituição do mercúrio e do amianto por materiais não tóxicos.

Como visto, malgrado não haja uma norma federal estabelecendo diretrizes nacionais quanto à produção, distribuição, comercialização e destinação final dos resíduos sólidos, é “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (CF 1988), bem como estabelecer a competência para legislar acerca da proteção ao meio ambiente e ao controle da poluição é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal e que inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena até que a lei federal o faça, oportunidade em que restarão suspensas as disposições estaduais, no que lhe for contrário.

A própria Constituição Federal oferece, portanto, mecanismos para a proteção do meio ambiente e controle da poluição, de forma esparsa, razão pela qual as leis estaduais supra referidas têm pressuposto de validade e existência, não havendo que se falar em vícios formais ou materiais

Há necessidade, no entanto, de uma maior atuação da sociedade como um todo, inclusive como instrumento de pressão junto aos nossos parlamentares, posto que embora a matéria realmente albergue amplas discussões, não se justifica que, passado tanto tempo, ainda não tenha sido votada e encaminhada para sanção presidencial. Como prova do alegado, basta verificar a quantidade de normas esparsas de Leis de Resíduos nos Estados, que muito bem o fizeram ao buscar uma solução para suas peculiaridades.

#### 4 A ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

Apenas um ínfimo percentual equivalente a 2% (dois por cento) de todo o lixo produzido no País tem sua coleta feita de forma seletiva. Não mais que 6% (seis pontos percentuais) das residências nacionais têm a prestação de serviços públicos de coleta seletiva, os quais somente são disponibilizados em tão somente 8,2% (oito, vírgula dois por cento) dos municípios brasileiros (IBGE 2004). Na tentativa de solucionar os problemas dos danos ambientais trazidos pelo descarte na natureza das lâmpadas fluorescentes, há que se instituir políticas públicas afirmativas ambientais.

Urge a necessidade de adoção de políticas públicas afirmativas ambientais por parte do Estado, podendo se valer da criação de tributos específicos, atendidas a legalidade e a anterioridade, com edição paralela de normas instrumentais aptas a dar dinamismo à coleta seletiva das lâmpadas citadas.

Entende-se por Políticas Públicas “o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público<sup>23</sup>”

Assim, é necessária a “integração” entre o Poder Público e a sociedade civil a fim de se estreitarem essas relações objetivando encontrar meios e dividir responsabilidades para a redução dos impactos ambientais.

Dada a sua importância, tal integração está prevista expressamente no corpo do referido Projeto de Lei 203/91, como princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu artigo 6º:

VI – a cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

[...]

VIII – o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. (PL 203, 1991)

Busca-se, com isso, dar sustentabilidade às ações cooperadas e integradas dos setores da sociedade.

#### 4.1 A tributação como fomento à reciclagem

Dentre os tributos existentes no ordenamento jurídico, dar-se-á enfoque ao estudo da taxa como uma das formas de viabilizar a contraprestação do ente estatal quando da efetiva proteção ao meio ambiente. Segundo o artigo 77, do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

As taxas cobradas pela União, pelos Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, tem 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 (CTN, LEI Nº. 5.172, 1966).

O fato gerador da taxa, segundo Hugo de Brito Machado (1996) é sempre uma atividade estatal, relativa, ao contribuinte, ou o exercício do poder de polícia, ou à prestação efetiva ou potencial de serviço público. A Lei Maior admite duas espécies de taxas: taxas em razão do poder de polícia e taxas pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Aliomar Baleeiro (1999) retrata a taxa como tributo cobrado por aquele que se vale de serviço público especial e divisível, seja ele administrativo ou jurisdicional, ou tem o respectivo serviço à sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício, ou por ato seu, despesa especial oriunda dos cofres públicos.

É de bom tom lembrar que não tão somente a fiscalidade pode se valer o Estado para tal desiderato, é o que nos ensina Heron Gordilho:

Além da tributação ambiental propriamente dita, o Estado pode ainda se utilizar do sentido seletivo dos tributos tradicionais, que podem ser graduados de modo a incentivar atividades, processos produtivos e consumo de bens e serviços sustentáveis e, ao mesmo tempo, desestimular o emprego de tecnologias defasadas e a produção de serviços nefastos à preservação ambiental.<sup>24</sup>

De qualquer sorte, a tributação sob o ponto de vista fiscal pode ser um grande instituto posto à disposição do Estado a ser utilizado como meio de fomento e custeio das despesas especiais a serem suportadas pelos cofres públicos e sua importância não pode ser menosprezada, outrossim, deve ser manejada de forma conjunta, de modo a se atingir o fim almejado, que é a obtenção de um desenvolvimento econômico sustentável. A taxa tem caráter sinalagmático. Sua base de cálculo está atrelada a uma atividade Estatal.

Em tese pode o legislador escolher qualquer uma das grandezas ínsitas ao fato jurídico, o metro, o peso, etc., exceção feita àqueles sistemas jurídicos, como o do Brasil que elegem a capacidade econômica como princípio fundamental. É que uma terceira função da base de cálculo deve ser deduzida: a de permitir determinar a capacidade contributiva. No caso das taxas, a base de cálculo deve mensurar o custo da atividade estatal, ou seja, a sua intensidade em relação ao contribuinte, refletindo o caráter sinalagmático, que lhe é inerente. A graduação nas taxas não se opera, tecnicamente, de acordo com os rendimentos do contribuinte, seu patrimônio, ou capacidade financeira em geral, elementos estranhos. Tecnicamente as taxas devem ser graduadas segundo a intensidade da utilização do serviço pelo contribuinte ou dos gastos provocados.<sup>25</sup>

O sujeito ativo da obrigação tributária há que ser aquele que presta o serviço, aquele que lança mão do Poder de Polícia. O sujeito passivo será ou o usuário do serviço, ou aquele que sofre a atuação estatal, quando este efetivamente atua com seu Poder de Polícia.

No Direito Lusitano, com a edição do Decreto-Lei nº 20/2002, buscou-se uma concepção amplíssima dos sujeitos passivos, ou seja, todos os produtores serão responsáveis pela prestação das contrapartidas financeiras, destinadas a suportar os custos com o recolhimento seletivo de Resíduos Elétrico Eletrônicos, o que encontra reflexo no direito pátrio, nos artigos 225 da CF, e 3º do CDC Lei nº 8.078/90.

Os consumidores, a princípio, não deveriam ser taxados pela coleta, devendo todavia contribuir, triando e levando as lâmpadas usadas aos postos de coleta nos bairros ou nas lojas fornecedoras. Devendo ser conscientizados, recebendo descontos quando da troca das lâmpadas inservíveis por novas, o que se coaduna com a política ainda a ser analisada

do depósito-retorno.

É cediço que inexistem empresas de reciclagem suficientes a processar tamanha quantidade de produtos tóxicos. São necessárias, portanto, normas e condutas proativas do Estado aptas a tornar realidade o ciclo completo da cadeia de reciclagem.

A solução não é simples, passa logicamente por um crivo de Políticas Públicas, mas notadamente ela se impõe. A responsabilidade deve ser diluída especialmente com aqueles que assumem o risco de atividades poluentes. Amolda-se, *mutatis mutandi*, tal raciocínio ao quanto disposto nos parágrafos 2º e 3º, do art. 225, da Constituição Federal que cuidam do princípio do poluidor-pagador e art. 3º, do CDC.

#### 4.2 Direito tributário como solução para o fomento industrial

A criação de indústrias de reciclagem demanda elevados custos. Ao menos no Brasil, não tem despertado maiores interesses por parte do empresariado, devendo o Estado adotar políticas de incentivo à sua criação. Repetimos que, para tanto, há que se buscar a respectiva fonte de custeio.

A título de proposta, com o fim de se criar um fundo que será destinado a fomentar tal objetivo, e valendo-se outra vez dos institutos do Direito Tributário, opina-se pela criação de um adicional à produção industrial potencialmente poluidora, que é uma contribuição de intervenção no domínio econômico, para cuja instituição a União detém exclusividade, nos moldes do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante, AFRMM, que tem por finalidade arrecadar recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante Brasileira.

Consoante a doutrina pátria, “entre os instrumentos de intervenção da atividade econômica para a proteção do meio ambiente podemos destacar: a) tributos ambientais: impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições de intervenção no domínio econômico” (GORDILHO, 2009, p. 104, grifo nosso)

No particular, o Ministério do Meio Ambiente ofereceu propostas para a alteração do texto constitucional referentes à reforma do sistema tributário nacional, visando à inclusão de uma tributação ambiental na PEC n.º 175/95

O Relator da PEC n.º 175/95, Deputado Mussa Demes, acatou a proposta, a qual foi aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, cujo texto último resultou na forma que se demonstra:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção ambiental, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o dispositivo nos arts. 146, III e 150, I e III.

[...]

§2º As contribuições de intervenção estatal ambiental poderão ter fatos geradores, alíquotas e bases de cálculo diferenciadas em razão do grau de utilização dos recursos ambientais ou da capacidade de assimilação do meio ambiente( PEC n.º.175,1995).

Em todo o caso, deixadas de lado as eventuais discussões a respeito da instituição de tais contribuições ambientais, antes de aprovada a Proposta de Emenda Constitucional referida, afirma-se que, no particular, a proposta tem por fim a criação de indústrias de reciclagem, tratando-se de intervenção direta no domínio econômico e de especial interesse das categorias profissionais ou econômicas, não havendo que se reputar indevida sua criação.

Os produtores (poluidores) em sua acepção amplíssima, devem assumir os riscos e encargos corolários de sua atividade, conforme se deduz da Magna Carta em seu art. 225 § 3º, "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados" (CF , 1988).

Argumentos há no sentido de que as lâmpadas compactas fluorescentes são importadas, gerando dificuldades para responsabilizar-se empresas estrangeiras, sem incorrer em uma vã e inútil invasão de soberania. No Brasil, todavia, o Código de Defesa do Consumidor, lex legum, em seu artigo 3º, dilui tal responsabilidade, com a criação da figura do fornecedor, não procedendo o argumento, in verbis:

Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços (Lei 8.078, 1990).

Como exemplo, podem ser destacadas as medidas de atuação adotadas em Portugal, que editou o Decreto-Lei n.º 20/2002, de 30 de Janeiro. Com ele, as empresas são obrigadas a suportar os custos da recolha e reciclagem dos resíduos eletroeletrônicos, dentre eles, o mercúrio, consoante se examina em seu preâmbulo, in verbis:

O presente decreto-lei vem, assim, estabelecer um conjunto de regras de gestão que visam a criação de circuitos de recolha selectiva de resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos, o seu correcto armazenamento e pré-tratamento, nomeadamente no que diz respeito à separação das substâncias perigosas neles contidas, e o posterior envio para reutilização ou reciclagem, desencorajando a sua eliminação por via da simples deposição em aterro.

A prossecução destes objectivos passa, inevitavelmente, pela responsabilização dos produtores pela correcta gestão dos equi-

pamentos eléctricos e electrónicos (EEE) quando estes chegam ao final do ciclo de vida útil, sem prejuízo das responsabilidades de outros intervenientes no circuito de gestão de REEE, nomeadamente consumidores, detentores, distribuidores, municípios e empresas de recolha, armazenamento e tratamento [...] (Decreto-Lei nº 20, 2002).

Cria-se, por assim dizer, a figura da corresponsabilidade ambiental, então, por força do citado decreto-lei, os municípios, ou eventualmente as concessionárias de serviço público, quando efetivamente recolherem os resíduos, terão direito à percepção de contrapartidas pecuniárias, o que contribuirá para aparelhá-los na coleta seletiva dos resíduos eletroeletrônicos. Os produtores, na acepção amplíssima da palavra, são os responsáveis pela prestação das contrapartidas financeiras devidas, destinadas a suportar os custos com a recolha seletiva.

### 4.3 Da logística reversa

Outro viés, porém, de natureza eminentemente extrafiscal, que pode ser utilizado para minimizar os impactos ambientais originados do descarte das lâmpadas fluorescentes, é a adoção das técnicas de logística reversa.

Pretende-se apontar mais uma forma de combater os impactos ambientais produzidos pelo mercúrio, por meio da prática da logística reversa, que é uma técnica que já vem sendo utilizada por alguns setores, viabilizando a coleta e a restituição dos resíduos sólidos de pilhas e baterias, por exemplo, ao setor empresarial, para reaproveitamento, seja em seu próprio ciclo ou em ciclo de produção distinto, ou mesmo dando a tais produtos destinação distinta, visando conferir-lhe o melhor aproveitamento possível.

Tais medidas têm supedâneo no artigo 11, da Resolução CONAMA nº 257/2009, que bem que poderiam ser estendidas às lâmpadas fluorescentes:

Os fabricantes, os importadores, a rede autorizada de assistência técnica e os comerciantes de pilhas e baterias descritas no art. 1º ficam obrigados a, no prazo de doze meses, contados a partir da vigência desta resolução, implantar os mecanismos operacionais para a coleta, transporte e armazenamento.

O prisma de tal logística parte do princípio de que, quanto maior a nocividade do produto, maiores deverão ser-lhe dirigidos os especiais cuidados, visando ao seu reaproveitamento e contínuo fluxo.

A logística inversa, conhecida também por reversível, reversa ou verde, é a área da logística que trata, genericamente, do fluxo físico de produtos, embalagens ou outros materiais, desde o ponto de consumo até ao local de origem.<sup>26</sup>

Na busca de uma logística reversa ideal, naturalmente deverão ser oportu-

nizados ao consumidor estímulos para que se dinamize o ciclo de tais produtos. É o conhecido depósito-retorno; “através deste instrumento, parte do preço de mercadorias descartáveis (lâminas de barbear, baterias, vasilhames plásticos) é restituída ao consumidor, que pode vendê-las no pós-consumo” (GORDILHO, 2009, p. 105)

Vale ressaltar que a adoção desta prática é bastante recomendável, configurando mesmo vantagens tanto ao meio ambiente quanto ao setor econômico do País, haja vista que com isso, ameniza-se o problema da escassez de matéria prima.

Em resumo, a logística inversa tem como objetivos planejar, implementar e controlar de um modo eficiente e eficaz: o retorno ou a recuperação de produtos; a redução do consumo de matérias-primas; a reciclagem, a substituição e a reutilização de materiais; a deposição de resíduos; a reparação e refabricação de produtos; Desta forma, o circuito da cadeia de abastecimento é fechado de uma forma completa, sendo o ciclo logístico completo.<sup>27</sup>

A logística reversa, segundo o Projeto de Lei nº 203/91 é um:

[...] instrumento de desenvolvimento econômico e social, caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada; (PL 203,1991).

A busca pelo fluxo das matérias primas é uma tendência mundial, ganhando cada dia mais força e relevância.

No Brasil, existe um Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis criado por Decreto Federal em 11/09/2003, o qual é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério das Cidades. Dentre seus objetivos, destacamos o de auxiliar o processo de estruturação da logística, de armazenamento e transporte de resíduos sólidos.

Conforme dito alhures, todos os atores sociais têm que estar envolvidos no processo da logística-reversa. Sejam os produtores, sejam os exportadores, os importadores, os distribuidores, os comerciantes, os consumidores, e com posição de merecido destaque, para os trabalhos desenvolvidos pelas cooperativas de catadores de materiais recicláveis, que tanto têm contribuído com seus esforços para um contínuo fluxo de matérias primas, o que, sem dúvida, é de grande valia para o meio ambiente e para o desenvolvimento econômico sustentável.

## 5 CONCLUSÃO

Diante de todas as explicações até agora apresentadas é possível chegar às seguintes conclusões:

- 1 A partir da Convenção de Estocolmo de 1972 inicia-se o processo de positivização do direito ambiental, afastando-se da concepção puramente jusnaturalista. Fruto da evolução dos direitos, com a passagem do Estado Liberal para um Estado mais intervencionista, com o reconhecimento e proteção dos direitos ditos difusos, reputados como aqueles de objeto indivisível, cuja titularidade não se pode determinar, a Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo especial ao meio ambiente incumbindo a todos a sua proteção e preservação, conferindo-lhe um *satus* de Direito Fundamental. Com isso, restou definido que tanto os poderes públicos como toda a sociedade civil tem o dever de contribuir para a questão ambiental.
- 2 Dúvida não resta, de que as lâmpadas fluorescentes têm importância estratégica para o setor energético de qualquer país; todavia, elas apresentam em sua composição a substância química mercúrio, elemento altamente tóxico que pode provocar danos irreversíveis ao ser humano.
- 3 Notou-se, ademais, a ausência de normatização federal, necessária a disciplinar a questão dos resíduos sólidos decorrentes da atividade produtiva, especialmente aqueles resíduos nocivos, de forma a amenizar os profundos impactos ambientais por ele causados quando do seu descarte no ecossistema, de modo a oferecer mecanismos que viabilizem o seu fluxo no moldes da moderna concepção da logística-reversa. Impõe-se tal regramento.
- 4 O Estado tem o poder-dever de atuar na questão ambiental por assim reclamar o interesse público; assim, e mesmo em atenção ao princípio da solidariedade para subsidiar e fomentar tal atividade, há necessariamente de haver uma respectiva fonte de custeio. Para tanto, o Estado deve se valer do Direito Tributário.
- 5 A contributividade mostrou-se como fator decisivo para amenizar os efeitos da poluição causada pela ausência de reciclagem de lâmpadas compactas fluorescentes, como desdobramento do princípio constitucional do poluidor-pagador.
- 6 Por se tratar de serviços públicos prestados ao contribuinte ou potencialmente postos à sua disposição, decorrendo tal atividade do exercício do poder de polícia, as taxas mostraram-se um caminho natural para contraprestação de tais serviços.
- 7 Verificou-se a necessidade de uma estruturação industrial adequada a atender à demanda de reciclagem, que vem crescendo em escala geométrica, ao mesmo tempo em que se notou a ausência das referidas indústrias suficientes a operacionalizar o fluxo dos resíduos sólidos, chegando-se à conclusão pela necessidade da instituição de contribuições de intervenção no domínio econômico, a cargo da União, para a constituição de um fundo a ser destinado ao financiamento de tais imprescindíveis e vultosos empreendimentos.
- 8 Constatou-se, outrossim, que as exações extrafiscais, ao lado das exações

de índoles fiscais, também podem contribuir para tal desiderato, como forma de estímulo àqueles que participam de todo o ciclo do produto, neles compreendidos os importadores, exportadores, produtores, comerciantes, consumidores e, com enfoque especial, às cooperativas de catadores de matérias recicláveis, que tanto têm contribuído com seus esforços para um contínuo fluxo dos resíduos sólidos, o que, sem dúvida, é de grande valia para o meio ambiente e para o desenvolvimento econômico sustentável. Citamos, como exemplo, o instituto do depósito-retorno, já largamente utilizado em relação às baterias veiculares, mostrando-se positivo, pois estimula o consumidor que ganha descontos quando da aquisição de novos produtos. Todos devem contribuir para reduzir ao máximo a quantidade de resíduos sólidos oriundos da atividade econômica, na busca de um fluxo no ciclo de tais produtos.

- 9) Seja por meio de contribuições fiscais, seja por meio de contribuições extrafiscais, a finalidade maior a ser perseguida é a salvaguarda do meio ambiente, preservando-o para as presentes e futuras gerações, visando obter um desenvolvimento econômico sustentável, para o que a logística-reversa tem se mostrado um verdadeiro instrumento viabilizador de tal fim.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INDÚSTRIA DA ILUMINAÇÃO. Saber Compartilhar. *Jornal Abilux*. 01 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.abilux.com.br>>. Acesso em: 17 mar. 2009.

BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

\_\_\_\_\_. *Limitações ao Poder de Tributar*. 7. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2006.

BARBOSA, Antonio Carneiro; SOUZA, Jurandir Rodrigues. Contaminação por mercúrio e o caso da amazônia. *Revista Química, Nova na Escola* n. 12, 2000. Disponível em: <[qnesc.sbq.org.br/online/qnesc12/v12a01.pdf](http://qnesc.sbq.org.br/online/qnesc12/v12a01.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2010.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. *Revista dos Tribunais*. São Paulo. Disponível em: <[http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/8643/O\\_Meio\\_Ambiente\\_na\\_Constitui%C3%A7%C3%A3o.pdf?](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/8643/O_Meio_Ambiente_na_Constitui%C3%A7%C3%A3o.pdf?)>. Acesso em: 17 mar. 2009.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *Da Estrutura à Função: Novos Estudos de Teoria do Direito*. São Paulo: Manole, 2007.

BRASIL. *Constituição 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei 5172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de outubro de 1966.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição.** Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

\_\_\_\_\_. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sévulo da (coords.). **Estudos de Direito Constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva.** São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, José Crespo de; DIAS, Eurico Brilhante. **Estratégias logísticas: como servir o cliente a baixo custo.** Lisboa: Edições Sílabo. 2004.

COMPARATO, Fábio Konder, O papel do juiz na efetivação dos direitos humanos. In: **Associação Juizes para a Democracia, Direitos Humanos: Visões Contemporâneas,** São Paulo, 2001.

CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGIA – CENEPI. Lâmpadas fluorescentes e os riscos à saúde. **MMA.** 15 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/0E732C8D/lamp005.doc>>. Acesso em: 16 mai. 2010.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GORDILHO, Heron Santana. **Direito Ambiental Pós Moderno.** [s.d.]: Juruá, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2007.

GUARESCHI, Neuza; COMUNELLO, NARDI, Luciele; NARDINI, Milena; HOENISCH, Júlio César. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: MARLENE N, Strey; RUWERA, Mariana P.; JAEGER, Fernanda Pires (Orgs.). **Violência, gênero e Políticas Públicas.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 16. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1991.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires, GONET, Paulo

Gustavo, **Curso de Direito Constitucional**, 2. ed. Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Rafael Azeredo. Responsabilidade pelo descarte indevido de lâmpadas fluorescentes. **Observatório Eco. Direito Ambiental**. 27 fev 2010. Disponível em: <<http://www.observatorioeco.com.br/index.php/responsabilidade-pelo-descarte-indevido-de-lampadas-fluorescentes/>>. Acesso em: 03 mar. 2010.

- 1 BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. *Revista dos Tribunais*. São Paulo. Disponível em: <[http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/8643/O\\_Meio\\_Ambiente\\_na\\_Constitui%C3%A7%C3%A3o.pdf?](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/8643/O_Meio_Ambiente_na_Constitui%C3%A7%C3%A3o.pdf?)>. Acesso em: 17 mar. 2009, p.21.
- 2 BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 30.
- 3 COMPARATO, Fábio Konder, O papel do juiz na efetivação dos direitos humanos. In: *Associação Juizes para a Democracia, Direitos Humanos: Visões Contemporâneas*, São Paulo, 2001, p. 16.
- 4 BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função: Novos Estudos de Teoria do Direito*. São Paulo: Manole, p.12
- 5 GORDILHO, Heron Santana. *Direito Ambiental Pós Moderno*. [s.d.]: Juruá, 2009, p. 107.
- 6 *Ibid.*, p. 100-101.
- 7 BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 7.
- 8 *Ibid.*, p. 576.
- 9 GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007, p.149.
- 10 BALEEIRO, Aliomar. *Limitações ao Poder de Tributar*. 7. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2006, p.2.
- 11 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires, GONET, Paulo Gustavo, *Curso de Direito Constitucional*, 2. ed. Saraiva, 2008, p.41.
- 12 *Ibid.*, p. 41.
- 13 CARVALHO, José Crespo de; DIAS, Eurico Brillhante. *Estratégias logísticas: como servir o cliente a baixo custo*. Lisboa: Edições Sílabo, 2004, p. 38.
- 14 MEIRELLES, Hely Lopes., *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 88.
- 15 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 645-646.
- 16 MENDES, op. cit., p.831.
- 17 CENEPI, 2001.
- 18 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INDÚSTRIA DA ILUMINAÇÃO. Saber Compartilhar. *Jornal Abilux*. 01 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.abilux.com.br>>. Acesso em: 17 mar. 2009.
- 19 SOUZA; BARBOSA, 2000, p. 4-7.
- 20 CENEPI, op. cit., p.1.
- 21 SOUZA; BARBOSA, op. cit. p.4-7.
- 22 OLIVEIRA, Rafael Azeredo. Responsabilidade pelo descarte indevido de lâmpadas fluorescentes. **Observatório Eco. Direito Ambiental**. 27 fev 2010. Disponível em: <<http://www.observatorioeco.com.br/index.php/responsabilidade-pelo-descarte-indevido-de-lampadas-fluorescentes/>>. Acesso em: 03 mar. 2010, p. 1
- 23 GUARESCHI, Neuza; COMUNELLO, NARDI, Luciele; NARDINI, Milena; HOENISCH, Júlio César. *Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender*

a violência. In: MARLENE N, Strey; RUWERA, Mariana P.; JAEGER, Fernanda Pires (Orgs.). *Violência, gênero e Políticas Públicas*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004, p. 180.

24 GORDILHO, op. cit., p.110.

25 BALEEIRO, 1996, op. cit., p.552.

26 DIAS, op. cit., p. 205.

27 *Ibid.*, p. 206.

## TAX LAW AS A TOOL FOR THE ADOPTION OF AFFIRMATIVE ENVIRONMENTAL PUBLIC POLICIES: THE STUDY OF FLUORESCENT LAMPS

### ABSTRACT

This paper aims at identifying means to enable the State to enforce policies for the protection and preservation of the environment as a sustainable practice. We propose using Tax Law as an additional “tool” to encourage the recycling of fluorescent lamps, with the institution and collection of fees for the service, as well as contributions of intervention in the economic domain, the latter being a means for bearing the expenses of the creation of recycling industries.

**KEYWORDS:** Taxation. Environmental. Fiscal and non-fiscal. Law on residues. Fluorescent lamps. Public policies. Reverse logistics.