PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS*

JOSÉ MARCOS DOMINGUES DE OLIVEIRA**

1. Introdução. 2. O Estado como promotor da preservação ambiental. 3. Poluição e tributação. 4. Conclusão

1. *Introdução*

Talvez a mais antiga preocupação ambientalista se encontre na Bíblia, ao traduzir, "no princípio", a manifestação do comando divino: "Submetei a terra; dominai sobre os peixes, as aves e os animais; dou-vos as ervas que dão semente, as árvores que dão frutos que dão semente como vosso alimento; aos animais, dou como alimento toda a verdura das plantas." E, completa o Livro Sagrado, "assim se fez e era muito bom".[1]

Parece que o homem interpretou erroneamente o sentido das palavras "submetei" e "dominai", identificando-as com as concepções de subjugar, espoliar, degradar, ao invés de fazê-las convergir para a idéia de usufruir naturalmente, auferir harmonioso proveito, gozar do que era e deveria ser mantido "bom", ou seja, *equilibrado.*

O que se vê, em decorrência, é a substituição do equilíbrio do meio ambiente por uma história e crescente destruição proveniente da intervenção humana, geralmente desastrada e degradadora da ordem natural, não raro determinada pelo imediatismo egocêntrico que compromete a harmonia ambiental.

Assim é que há necessidade de um regramento jurídico da conduta humana, da sociedade e do Estado em face do meio ambiente. E as Nações Unidas, através da sua Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento,

* Apresentado no Painel Direito Ambiental — Aspectos Comparativos Brasil/Estados Unidos, realizado na Procuradoria-Geral do Estado em 25.2.91.

** Procurador do Estado do Rio de Janeiro; professor adjunto e livre docente de Direito Financeiro na Faculdade de Direito da UERJ.

[1] Gênesis, cap. 1.

houve por bem formular nada menos que 22 princípios a respeito, devendo-se notar que ao "*direito* humano fundamental a um meio ambiente adequado à saúde e bem-estar de todos os homens" correspondem nada menos que 21 *deveres*, como:

— "os Estados devem conservar e utilizar o meio ambiente e os recursos naturais em benefício das gerações presentes e futuras", que estabelece responsabilidade social fundada na eqüidade entre as gerações, na medida em que se opera historicamente um "empréstimo ambiental" ao futuro, no qual não se colhe opinião, licença ou voto dos potenciais interessados;

— "os Estados devem usar os recursos naturais além-fronteiras de forma razoável e eqüitativa", que prevê a um só tempo a solidariedade e a igualdade internacionais contrárias ao desenvolvimento e ao bem-estar à custa da perversa espoliação e degradação da qualidade de vida de outros povos;

— "os Estados devem garantir que a conservação seja considerada parte integrante do planejamento e da implantação de programas de desenvolvimento", que estabelece como meta econômico-social o que se convencionou denominar *desenvolvimento sustentável*.[2]

Esse feliz binômio, "desenvolvimento sustentável" ou "desenvolvimento sustentado", parece ser a harmoniosa solução para a permanente tensão entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente; representa o grande "não" ao desperdício, à ineficiência e ao desprezo pelos recursos ambientais escassos e finitos, pois que a ciência e a criatividade têm mostrado, entre outras, a viabilidade da substituição dos pesticidas (que geram intoxicação humana e poluição de águas superficiais e interiores) pelo controle biológico de pragas nas lavouras; a reciclagem de diversos materiais como metais, vidros, papéis; a substituição de combustíveis fósseis (reconhecidamente limitados e poluidores) por combustíveis renováveis, de fontes infinitas e não-poluentes.

2. *O Estado como promotor da preservação ambiental — princípio do poluidor-pagador — recursos públicos*

Da rápida resenha dos princípios jurídicos relativos ao meio ambiente adotadas pela ONU, exsurge claramente a monumental responsabilidade que deve ser assumida pelo Poder Público na preservação do meio ambiente.[3]

[2] *Nosso futuro comum*. Publicação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1988, p. 388-92.

[3] A Constituição do Brasil dispõe, em seu 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 à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

O primeiro passo nesse sentido há de consistir na coordenação entre política e órgãos governamentais da área econômica e da área ambiental.

Tradicionalmente, os órgãos formuladores de planejamento econômico, financeiro, energético, etc., que controlam os recursos financeiros públicos, não têm como atribuição institucional a proteção ambiental e, não recebendo a adequada co-participação ou interferência prévia dos setores ambientais abalizados, tendem a não sopesar ou não avaliar adequadamente as repercussões ambientais de decisões de política econômica, comercial, agrícola, energética, tributária.

Ora, para promover aquela indispensável coordenação, há necessidade de estruturar-se serviço público, de contratar obras, estudos, etc., de fiscalização, monitoramento, planejamento — tudo a gerar despesas e a suscitar a questão do *custeio* da proteção ambiental.

Neste ponto, torna-se inarredável a atribuição ou imputação, aos agentes poluidores, da responsabilidade da integração, do valor das medidas de proteção ambiental nos seus custos de produção, diretriz que se convencionou denominar "princípio do poluidor-pagador".[4]

Cria-se, assim, do ponto de vista econômico, um "preço" pela utilização dos recursos ambientais que, do contrário (tendo "custo zero"), tendem a ser desperdiçados pela falsa impressão de sua abundância ou caráter infinito.[5]

O princípio do poluidor-pagador pode realizar-se tanto através do licenciamento administrativo, da imposição de multas, da determinação de limpeza ou recuperação ambiental, da exigência de indenizações por dano ambiental, como através da cobrança de tributos, como fonte de recursos para custeio da proteção ambiental.

Exemplo de engenhoso mecanismo de financiamento estatal da preservação ambiental é fornecido pelo chamado *Superfund* nos Estados Unidos: trata-se, como diz o nome, de um gigantesco fundo público, o qual é destinado ao combate à poluição por resíduos perigosos (*hazardous wastes*).

O *Superfund* foi criado pela lei de revisão, de 1986, do Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (Cercla), de 1980, e compõe-se de receitas provenientes da arrecadação dos impostos de renda, sobre petróleo e derivados, e sobre produtos químicos perigosos e derivados. Respaldada por esses volumosos recursos, a autoridade ambiental pode determinar a limpeza (*clean-up*) de determinado local degradado pelos resíduos perigosos. O(s) administrador(es) responsável(eis) pela limpeza que não a fizerem sujeitar-se-á(ão) ao ressarcimento, em *triplo*, dos respectivos custos incorridos pelo

[4] *The polluter-pays principle.* Publicação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Paris, 1975.

[5] Oates, Wallace E. Deveria a poluição ser tributada? *In: Economic Impact*, n. 65, p. 27-31 (ed. em português). Washington DC, Usia, 1989.

Estado, salvo hipótese de justa causa, quando se dá apenas o reembolso das despesas efetuadas pelo Poder Público. Anote-se que se trata de responsabilidade objetiva e solidária dos atuais e dos anteriores proprietários ou operadores do local, e dos transportadores ou lançadores dos resíduos perigosos.[6]

O *Superfund* constitui exemplo representativo de *eficiência legislativa* na constituição e utilização de fundos públicos através da *vinculação de impostos*, e de satisfação do *princípio do poluidor-pagador* no custeio da recuperação ambiental.

Além do *Superfund*, há nos Estados Unidos outros fundos constituídos com *receita vinculada* a impostos, geralmente indiretos, sobre combustíveis, emissões de gases poluentes, equipamentos de caça e pesca, etc., como o Oil Spill Liability Trust Fund, o Black Lung Disability Trust Fund, e o Wild Life Restoration Fund.

No Brasil, salvo revisão do art. 167, IV, da Constituição Federal, a técnica de vinculação de impostos não pode ser aplicada. É que, ressalvadas as exceções ali expressas, consagrou-se constitucionalmente (como em 1967) o princípio orçamentário da não-vinculação da receita (é verdade que já se verificou uma evolução em relação à Constituição anterior, que vedava a vinculação de qualquer *tributo*, enquanto a atual restringe a proibição aos *impostos*). De qualquer maneira, embora respeitável, o princípio financeiro-orçamentário da não-vinculação da receita não deveria estratificar-se draconianamente no texto da Constituição, o que impede o atendimento a exceções que se impõem em face de relevantes circunstâncias ou valores que necessitam ser atendidos. E se a saúde da população ou o meio ambiente ecologicamente equilibrado são *prioridades nacionais* (arts. 197 e 225 da Constituição), muitas vezes haver-se-á de garantir também a *primazia do desembolso* das verbas públicas respectivas, o que se enseja exatamente através da vinculação da receita.

Outro problema constitucional, respeitante aí apenas à adoção do mecanismo responsabilizador do *Superfund*, diz com o princípio geral da irretroatividade às leis e à proteção constitucional do ato jurídico perfeito (art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil e art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal), possivelmente afetado por uma legislação que preveja a responsabilidade de *anteriores* proprietários, transportadores ou operadores de materiais *atualmente* considerados poluidores, mas que foram por aqueles manipulados *conforme a lei então vigente*, ou na *ausência de lei* que os considerasse poluidores.

É que, se somente a lei pode impor condutas e estabelecer punições aos comportamentos contrários às suas normas, por outro lado, em homenagem ao valor *segurança das relações jurídicas*, a lei não deve ter efeitos pretéritos e sur-

[6] Admitem-se como justa causa para não proceder à limpeza ou recuperação determinada administrativamente a força maior, o caso fortuito, o risco de falência em virtude da realização de tal despesa, a exigüidade do prazo concedido pela autoridade ambiental, etc.

preender atos jurídicos perfeitos, praticados ao amparo de lei anterior ou na ausência de lei anterior dispondo em sentido contrário.

A atividade legislativa deve ser preventiva.

O tema da retroatividade das leis que definem padrões para atividades potencialmente poluidoras ou determinam a recuperação de ambientes degradados por atividade exercida anteriormente a elas foi enfrentado nos Estados Unidos (e acatada a retroatividade) por ocasião da execução do *Superfund Act* que, como se disse, autorizou o Governo a determinar a recuperação (*clean-up*) de áreas degradadas por resíduos perigosos.

Como os *efeitos* concretos da poluição "anterior" são presentes (e, afinal, algo há de ser feito pragmaticamente para recuperar o meio ambiente degradado), entendeu-se então ser razoável admitir-se a aplicação da lei nova a esses casos.

Não nos consta haver lei semelhante em vigor no Brasil. E se vier a ser editada tal lei, o tema dos atos jurídicos perfeitos deverá ser também aqui colocado; mas, no Brasil, diversamente do que ocorre em outros países, trata-se de proteção *constitucional* contra a retroatividade das leis, decorrente de contexto cultural e jus-político diverso, de sorte que soluções outras poderão ser aqui admitidas.

Todavia, cabe lembrar que a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, introduziu no direito pátrio diretrizes avançadas, como a do art. 2º, VIII, e art. 4º, VI, ou seja, a do "princípio da recuperação de áreas degradadas" que pode ser tido como um sinal de evolução do legislador pátrio.

De qualquer forma, a questão da recuperação de áreas degradadas pode ser enfrentada de forma *indireta* através do processo de licenciamento ambiental, que é, a princípio, prévio, mas que, em face do interesse público (de que é exemplo o ocorrido na cidade de Cubatão), pode atingir o *funcionamento* de estabelecimentos já instalados e que necessitam *reduzir* "atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas ou efluentes líquidos ou os resíduos sólidos dentro das condições e limites do licenciamento concedido (art. 10, § 3º, da Lei nº 6.938/81).

3. *Poluição e tributação*

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 fiscal) como para estimular condutas não-poluidoras e desestimular as poluidoras (tributação extrafiscal).

O sistema tributário pode atuar complementarmente ao sistema administrativo de licenças ambientais, que é indispensável à prevenção e ao combate à poluição; também se revela útil na preservação dos recursos ambientais, adequando-se as espécies tributárias, o imposto, a taxa e a contribuição de melhoria, à chamada *tributação ambiental.*

Nos Estados Unidos, o imposto é amplamente empregado no mecanismo da tributação ambiental, isto é, sobre a produção e o consumo de certos produtos poluidores, com isenção total ou parcial, a outros não, ou menos, poluidores ou reciclados ou recicláveis, de que é exemplo a restituição do imposto sobre vasilhames, quando devolvidos. Também o imposto de renda contempla um "adicional ambiental" e a dedutibilidade de doações de terrenos e matas com finalidade preservacionista.

Na Europa, além dos impostos empregam-se as *taxas* ambientais (às quais os Estados Unidos são refratários)[7] como fonte de custeio dos serviços públicos de licenciamento, fiscalização e limpeza ou recuperação ambiental. A este processo tributário os norte-americanos procuram contrapor uma "solução de mercado", denominada *trade-off of permits*, consistente na criação de um *direito de negociar limites de poluição*, mecanismo incipiente e de aplicação prática pioneira no Estado de Wisconsin, que, aliás, tem-se revelado precursor de importantes idéias ambientalistas nos Estados Unidos.

No Brasil, a Constituição Federal omitiu-se quanto à tributação ambiental. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, porém, é expressa no art. 258, XVIII, ao determinar a adoção de *política tributária* que implemente o *princípio do poluidor-pagador*, enquanto seu art. 259 assim dispõe:

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

No campo das taxas (arts. 77 e 78 do Código Tributário Nacional) parecem admissíveis como fatos geradores o licenciamento, a fiscalização e a limpeza ou recuperação ambientais, tendo como respectivas bases de cálculo o custo dos serviços de licenciamento e fiscalização, e o custo da limpeza ou recuperação correlacionável com volumes de emissões, despejos ou produção de resíduos poluidores.

Os impostos sobre a produção e o consumo encontram ampla área de atuação como instrumento de tributação ambiental, que pode ser implementado através de um sistema de graduação de alíquotas, isenções e restituições, conforme a natureza dos produtos ou mercadorias.

[7] Findley, Roger W. & Faher, Daniel A. *In: Environmental law.* 2. ed. St. Paul, West Publishing, 1988, p. 121. (Nutshell Series.)

O imposto de transmissão e o imposto de renda podem ser adequadamente combinados através de isenções e reduções de alíquotas ou da utilização do valor do primeiro como crédito contra o que for devido a título do segundo, estimulando doações para fins de preservação ambiental.

Também os impostos sobre a propriedade imóvel prestam-se à criação de incentivos à preservação quando conjugada com a utilização dos bens de que se trata, estabelecendo-se, por exemplo, alíquotas inferiores às comuns no caso de o proprietário proceder à preservação de parte da gleba, que tenha interesse ecológico, e desde que dê utilização intensiva ao solo agricultável remanescente.

Finalmente, a contribuição de melhoria incidente sobre a valorização imobiliária se legitimará sempre, do ponto de vista ambiental, quando obras de natureza preservacionista beneficiarem a propriedade do contribuinte. Ou seja, este é um tributo que pode se transformar num elemento estimulante de grandes obras de profundo sentido ambiental por ele financiadas, realizando, ao mesmo tempo, a justiça fiscal.

4. *Conclusão*

A experiência tributária norte-americana, especialmente no campo dos impostos, pode ser adaptada ao direito brasileiro, que não é infenso à tributação ambiental.

Também as taxas e as contribuições de melhoria prestam-se, por sua natureza, a servir de instrumento de financiamento das ações do Poder Público destinadas à promoção da preservação e recuperação do meio ambiente.

Nesta como noutras matérias pertinentes ao direito ambiental, a adoção e a implementação do instrumental jurídico dependerá da determinação política dos governantes e da mobilização da sociedade com vistas a dotar o país de mecanismos eficientes de proteção ao meio ambiente, processo que há de deitar raízes na educação da população e que deverá frutificar na consciente harmonização do desenvolvimento econômico com o respeito ao equilíbrio da ordem natural em benefício da qualidade de vida das gerações presentes e, sobretudo, das futuras.