

O PRINCÍPIO DO PROTETOR RECEBEDOR E SUA POTENCIAL APLICAÇÃO NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE INDÚSTRIAS DE BENEFICIAMENTO DE RESÍDUOS NO ESTADO DO AMAZONAS

THE PRINCIPLE OF THE PROTECTIVE RECEIVER AND HIS POTENTIAL APPLICATION IN THE ENVIRONMENTAL LICENSING OF INDUSTRIES OF BENEFIT OF RESIDUES IN THE STATE OF AMAZONAS

ADRIANA BRITO DA SILVA¹

EDSON DAMAS DA SILVEIRA²

RESUMO

Com o aumento da degradação ambiental por conta da problemática dos resíduos sólidos enfrentada por nossa sociedade, o Direito Ambiental tem se mostrado uma excelente ferramenta no estabelecimento de Políticas Públicas voltadas à resolução desta. Um exemplo claro disto, é a recente Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecida pela Lei nº 12.305 de agosto de 2010 que determina várias ações, tanto ao Poder Público como à sociedade em geral, para concretização do gerenciamento dos resíduos e baseia-se em princípios ambientais como o poluidor-pagador e o protetor-recebedor. O princípio do protetor-recebedor inova ao permitir a concessão de incentivos a quem protege o meio ambiente, como forma de garantir a concretização da Política Nacional de Resíduos Sólidos, incentivando as atividades voltadas ao gerenciamento de resíduos. Este princípio ambiental pode ser aplicado em diferentes formas, sendo assim, este trabalho teve como objetivo analisar sua aplicação no processo de licenciamento ambiental de empresas que atuam no ramo de beneficiamento de resíduos sólidos no Estado do Amazonas, uma vez que, os custos para obtenção da licença ambiental são relativamente altos. Tal aplicação se daria mediante a redução nos valores e aumento do prazo das licenças após avaliação dos impactos ambientais positivos causados por estas ao meio ambiente. Desta forma, adotar o princípio do protetor-recebedor através dos incentivos fiscais conjuntamente ao proposto por este trabalho é estimular o desenvolvimento de atividades benéficas no intuito de garantir à sociedade uma sadia qualidade de vida.

¹ Mestranda em Direito Ambiental do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. E-mail: dri_brito@hotmail.com

² Especialista em Desenvolvimento Regional Sustentável e Políticas Públicas, Mestrando em Antropologia pela Universidade Federal de Pernambuco, Mestre e Doutor em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) – Programa de Pós Graduação em Direito Ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Direito ambiental; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Princípio do protetor-recebedor; Licenciamento ambiental; Indústria de beneficiamento de resíduos.

ABSTRACT

With the increase of the environmental degradation by count of the problematic one of the solid residues faced by our society, the Environmental Law has shown an excellent tool in the establishment of Public Politics to the resolution of this. A clear example of this, is the recent National Politics of Solid Residues, established by the Law nº 12.305 of August of 2010 that determines several actions, so much to the Public Power as to the society in general, for specification of the management of the residues and based itself in environmental principles like the polluting-payer and the protective-receiver. The principle of the protective-receiver innovates upon permitting the concession of incentives to who protects the environment, as forms of guarantee the specification of the Political National one of Solid Residues, encouraging the activities come back to the management of residues. This principle environmental can be applied in different forms, being like this, this work had like objective analyze his application in the trial of environmental licensing of companies that act in the branch of benefit of solid residues in the State of Amazonas, since, the costs for obtaining of the environmental license are relatively high. Such application would give by means of the reduction in the values and increase of the term of the licenses after evaluation of the positive environmental impacts caused by these to the environment. In this way, adopt the principle of the protective-receiver through the fiscal incentives jointly upon proposing by this work is going to stimulate the development of beneficial activities in the design of guarantee to the society a healthy quality of life.

KEYWORDS: Environmental law; National Politics of Solid Residues; Principle of the protective-receiver; Environmental licensing; Industry of benefit of residues.

INTRODUÇÃO

A revolução industrial trouxe um marco divisório na questão ambiental do planeta Terra. Anteriormente a esta, os resíduos gerados na época eram descartados na natureza e assimilados até sua total degradação. Com a revolução industrial o ritmo de geração e descarte de

resíduos no meio ambiente aumentou significativamente, fazendo com que essa capacidade de degradação natural não fosse capaz de acompanhar o ritmo de poluição (MORAIS, 2002).

Com um espaço para expansão das atividades humanas limitado, talvez as últimas barreiras para exploração dos recursos naturais sejam os limites do planeta Terra. A relação homem com a natureza se resume em simples ação apropriativa, deixando evidente a soberania humana sob a natureza e seus recursos. Assim, quanto mais a relação com a natureza se separa da compreensão de seu movimento intrínseco, mais a domesticação desta se transforma em pura atividade predatória. Desta forma o meio ambiente, segundo Derani, deixa-se conceituar então como um espaço onde se encontram os recursos naturais, inclusive aqueles já utilizados. Não se reduz a ar, água, terra, mas deve ser definido como o conjunto das condições de existência humana, que integra e influencia o relacionamento entre homens, sua saúde e seu desenvolvimento (DERANI, 2008).

A maneira como o meio ambiente é apropriado e como este gera riqueza é determinado pelas relações de produção da sociedade, sendo a produção industrial uma reprodução de elementos da natureza. Tornando-se evidente que não há produção sem recursos naturais, de igual forma, não há produção sem geração de resíduos, tornando-se uma relação diretamente proporcional, ou seja, quanto mais cresce o número de processos produtivos e indústrias, maior a quantidade de resíduos gerados.

Assim, a percepção dessas alterações ambientais e suas consequências têm forçado uma mudança na abordagem das questões ambientais principalmente no âmbito dos resíduos industriais. Em face ao crescimento da degradação irracional ao meio ambiente, torna-se imprescindível a maior e eficaz tutela dos recursos ambientais pelo Poder público e por toda a coletividade sendo necessárias cada vez mais normas de proteção do meio ambiente. E para tanto, tem-se o direito ambiental como uma poderosa ferramenta para combater este cenário.

Diante da necessidade de implementação de políticas públicas voltadas ao gerenciamento destes resíduos, principalmente os oriundos das indústrias, como forma de regular e incentivar a finalização de suas cadeias produtivas (ciclo de vida de seus produtos), é que em

agosto de 2010 foi publicada a lei nº 12.305 que dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Esta lei estabelece como base o princípio do poluidor pagador e do protetor-recebedor. Considerando que aquele que gera resíduo tem o dever de pagar pela sua destinação final ambientalmente adequada; aquele que protege, ou seja, desenvolve uma atividade para gestão de resíduos deve receber por esse serviço que presta em favor de toda a humanidade.

A regularização ambiental de atividades econômicas se dá pelo processo de licenciamento ambiental estabelecido como um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (Artº 9 Inc, IV). Algumas atividades consideradas potencialmente poluidoras estão listadas no anexo da Resolução CONAMA nº 237, porém, cabe ao órgão ambiental competente avaliar a necessidade ou não de licenciamento de atividades que não estão enquadradas nesta lista. O licenciamento ambiental é uma das mais importantes ferramentas do direito ambiental para regular o desenvolvimento de atividades que tem potencial de causar impactos ambientais negativos ao meio ambiente. Segundo a definição da NBR ISO14001, impacto ambiental é toda e qualquer modificação no meio ambiente, seja ela benéfica ou não. O licenciamento é considerado então como um processo administrativo que finaliza com a expedição da licença ambiental envolvendo vários custos ao empreendedor (interessado) para sua obtenção e renovação. Estes custos muitas vezes chegam a ser tão elevados que podem inviabilizar o desenvolvimento da atividade.

Considerando que a análise dos princípios de qualquer sistema jurídico, tem, portanto, acima de tudo indiscutível relevância prática a aplicação concreta de suas normas é que este trabalho teve como objetivo analisar o princípio do protetor recebedor e sua potencial aplicação no processo de licenciamento de empresas que atuam na atividade de beneficiamento de resíduos industriais no Estado do Amazonas, uma vez que estas causam impactos ambientais positivos ao meio ambiente e principalmente por propiciarem a efetivação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O DIREITO AMBIENTAL

Os problemas ecológicos tomaram uma dimensão que atinge o global funcionamento do desenvolvimento da sociedade humana, a pressão sobre o meio ambiente foi elevada em termos de apropriação de recursos, bem como, da produção de resíduos. Pode-se dizer que o Direito Ambiental é fruto de um longo conflito histórico entre valores econômicos e ecológicos (PHILIPPI & RODRIGUES, 2005). Desta forma, estes problemas tornaram-se, sobretudo um problema de política, uma estratégia ancorada nos princípios e determinações jurídicas, no sentido de prevenir danos possíveis, reorientar atividades potencialmente poluidoras e incentivar atividades beneficiadoras do meio ambiente. Em outros termos, trata-se de uma estratégia de sustentabilidade.

O Direito Ambiental é o ramo do Direito composto por princípios e regras que regulam as condutas humanas que afetam, potencial ou efetivamente, direta ou indiretamente, o meio ambiente, quer o natural, o cultural ou o artificial. O objetivo do Direito Ambiental é, em especial, o controle da poluição, a fim de mantê-la dentro de padrões toleráveis, para instituir um desenvolvimento econômico sustentável, atendendo as necessidades das presentes gerações sem privar as futuras da sua dignidade ambiental.

A tarefa do direito no ramo do direito ambiental é fazer com que as normas jurídicas possam orientar as ações humanas, influenciando seu conteúdo, no sentido de um relacionamento consequente com o meio ambiente. O direito ambiental é constituído por um conjunto normativo destinado a lidar com o problema de proteção da natureza, abraçando aquelas normas que já tradicionalmente protegiam isoladamente determinados recursos naturais como água, fauna, flora, ou paisagem, procurando inclusive certa coordenação entre elas por meio da edição de normas que dispõem sobre políticas e princípios.

A partir do conflito de interesses é que as normas de proteção ao meio ambiente partem para poder estabelecer uma adequação dos interesses de poluidores e dos atingidos pela poluição ambiental, visando alcançar, dentro das atividades humanas um “equilíbrio ambiental”. As normas e princípios que regulam emissão de poluentes de uma fábrica, por exemplo, têm

como função a integridade de recursos da produção, e, portanto, podem ser consideradas normas com conteúdo econômico.

Segundo Cristiane Derani, princípios são normas que dispõem a respeito de algo a ser realizado o mais amplamente possível dentro das relativas possibilidades do direito e dos fatos. Princípios são, portanto, mandados de otimização com a característica de poderem ser preenchidos em diferentes graus. A medida deste preenchimento depende não somente dos fatos como também das possibilidades abertas pelo direito. A área das possibilidades do direito é delimitada pelo conjunto de princípios e regras vigentes. Os princípios são ainda construções teóricas que procuram desenvolver uma base comum nos instrumentos normativos de política ambiental (DERANI, 2008).

Para Edis Milaré, o Direito Ambiental é "O complexo de princípios e normas reguladores das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando a sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações" (MILARÉ, 2005).

Os princípios que norteiam o Direito do ambiente têm suas origens nas Conferências-marco de âmbito internacional, convocadas pela Organização das Nações Unidas e pelos respectivos direitos internos dos países, tendo em vista suas peculiaridades.

O direito ambiental é em si reformador, modificador, pois atinge toda a organização da sociedade atual, cuja trajetória conduziu à ameaça da existência humana pela atividade do próprio homem, o que jamais ocorreu e toda história da humanidade. Este está relacionado diretamente com o direito econômico, pois comportam as mesmas preocupações, quais sejam: buscar a melhoria do bem-estar das pessoas e a estabilidade do processo produtivo.

O DIREITO AMBIENTAL E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO ECONÔMICO

O direito econômico visa dar cumprimento aos preceitos da ordem econômica constitucional. Ou seja, a estrutura normativa construída sob a designação de direito econômico objetiva assegurar a todos existência digna, perseguindo a realização da justiça social (conf. art. nº 170 CF/88).

O direito ambiental tem como tronco o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por toda coletividade (bem de uso comum do povo) (CF art. nº 225 caput). Com base neste direito fundamental, desdobram-se as demais normas pertencentes ao ordenamento do direito ambiental.

Ambos almejam, em suma, atender àquele conjunto de atividades e estados humanos substantivados na expressão qualidade de vida. Qualidade de vida, proposta na finalidade do direito econômico, deve ser coincidente com a qualidade de vida almejada nas normas de direito ambiental. Portanto, qualidade de vida no ordenamento jurídico brasileiro apresenta estes dois aspectos concomitantemente: o do nível de vida material e o do bem-estar físico e espiritual. Logo, o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser caracterizado como um direito fundamental.

A dificuldade na concretização do desenvolvimento sustentável das nações consiste precisamente em como assegurar-se a continuidade de um sistema econômico que necessita usar constantemente recursos naturais finitos para seu funcionamento. Em outras palavras, deve-se partir da visão de que a mesma natureza que é indispensável à produção da sociedade industrial impõe limites à sua expansão. Um primeiro passo no caminho da superação deste desafio, conforme explica Cristiane Derani, é o reconhecimento de que a dinâmica que envolve produção, mercado e meio ambiente constitui um único processo, sendo descabida qualquer teoria que sustente a existência de um necessário "conflito" entre economia e ecologia (DERANI, 2008).

Esta relação entre a economia e a natureza, continua Derani, encontra sua máxima manifestação quando se constata que, em princípio, a garantia jurídica do bom funcionamento de

ambos os sistemas se presta a uma mesma finalidade básica, qual seja, proporcionar aos seres humanos uma existência digna (DERANI, 2008).

Projetar um modelo de desenvolvimento econômico que não implique na negação do direito fundamental da humanidade e das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é, talvez, o maior desafio à inteligência do homem no século XXI. Parte-se da premissa de que o mercado, guiado unicamente pela lei do lucro, encerrado em sua lógica de crescimento, não mudará por si. O mercado só é sensível a informações que possam ser decodificadas na forma de valor monetário e a natureza dificilmente se expressará nesta linguagem (CAMERINI, 2009).

Desta forma, o direito é um instrumento importante que o Estado dispõe para o cumprimento da remodelação do modo de produção de nossa sociedade. Buscando-se como meta, uma ordem econômica que promova uma vida digna aos cidadãos e o direito de todos a um meio ambiente equilibrado e sadia qualidade de vida.

A busca pelo crescimento das taxas de lucro, desconsidera as externalidades negativas (que são refletidas na sociedade) resultantes do sistema industrial. Assim, aumenta a distancia do mercado ao objetivo primordial da economia e do próprio Estado democrático de direito que é o bem-estar de todos. Ao Estado Social cabe intervir nesta dinâmica do mercado para direcioná-la, tanto quanto possível, para a realização do espírito econômico inscrito na Constituição, vale repetir, assegurar a todos uma existência digna. Lembrando que, entre outras coisas, a ideia constitucional de dignidade contém o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem essencial a uma sadia qualidade de vida (CAMERINI,2009).

O direito constitui, neste contexto, um instrumento de ação do Estado para construção do desenvolvimento sustentável, o qual compõe uma das condições para realização da dignidade humana. No caso do direito ambiental econômico, vários autores tem ressaltado a ineficácia do uso isolado dos chamados instrumentos de comando e controle que resumem o poder de polícia (fixação de padrões de emissão de poluentes, controle de equipamentos e processos produtivos,

proibição ou restrição de certas atividades econômicas em locais específicos, por meio da concessão de licenças etc.) (CAMERINI,2009). Embora seja unânime a visão de que tais instrumentos são necessários, também é inegável que eles apresentam problemas de eficácia derivados da extrema complexidade do objeto ambiental, principalmente no âmbito do licenciamento ambiental de atividades voltadas a cadeia da reciclagem, onde não são analisados pelo órgão ambiental competente os impactos ambientais positivos e os custos dos agentes privados no investimento de melhores resultados ambientais, como a certificação ambiental, por exemplo, no momento da fixação das taxas do licenciamento.

O Direito cumpre vários papéis, dentre eles, um dos mais relevantes no mundo contemporâneo que é o de implementar políticas públicas, através da ação ordenada e coordenada da intervenção do Estado na atividade econômica. Assim, o Direito passa a ser um instrumento de transformação da sociedade, visando a realização de seus objetivos.

A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E OS PRINCÍPIOS DO POLUIDOR-PAGADOR E PROTETOR-RECEBEDOR

Após vinte e um anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei nº 12.305/10 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos entrou em vigor em 02 de agosto de 2010 com um forte caráter educativo e conscientizador, trazendo em seu bojo desde definições terminológicas que viabilizam a compreensão do assunto até planos complexos de ação para a concretização de seus objetivos. A questão dos resíduos sólidos no Brasil, foco de grandes preocupações ambientais, é abordada de forma clara e precisa, visto que esta lei trata de caracterizar as atividades geradoras de resíduos sólidos, bem como seus titulares, disciplinando suas condutas e elencando as responsabilidades atinentes a cada um.

A devastação ambiental e suas consequências para a humanidade impõem ao Poder Público convocar a sociedade e dividir com ela a responsabilidade pela proteção, preservação e recuperação do meio ambiente. Essa noção, já abraçada em diversos Estados, vem ao encontro da necessidade urgente de uma atuação coletiva visando garantir um meio ambiente equilibrado para

as gerações presentes e vindouras. No Brasil, a Constituição de 1988 consagra este direito dentre aqueles denominados direitos fundamentais sociais, abordando a questão de maneira ampla e através de uma ótica que prima pela responsabilidade conjunta dos cidadãos e do Poder Público (BORGES, et. al. 2010).

A atuação na prevenção e recuperação do meio ambiente, a conscientização e participação da sociedade no processo, e, principalmente, a responsabilização efetiva dos agentes causadores de danos são aspectos que caracterizam esta lei como um novo modelo a ser seguido na busca pelo direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nessa esteira, destacam-se os princípios do Poluidor-Pagador e do Protetor-Recebedor, presentes no inciso II do art. 6 da lei 12.305/10, pilares norteadores do processo de manejo dos resíduos sólidos, visando, precipuamente, garantir a efetivação do direito fundamental previsto no art. 225 da Constituição Federal (BORGES, et. al. 2010).

O princípio do Poluidor-Pagador

O princípio do Poluidor-Pagador já estava expresso em nosso ordenamento jurídico como preceito constitucional constante do artigo 225, §3º da Carta Magna Brasileira desde 1988, com o seguinte texto: “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”. Sua concepção parte da constatação de que os recursos ambientais são escassos e que o seu uso na produção e no consumo acarretam sua redução e degradação.

A atuação do mercado pressupõe um uso amplo de subsídios ambientais, e a natureza econômica do princípio se torna clara em razão dessa atividade. Segundo Antunes, [...] a delimitação e a cobrança de um preço pela utilização do recurso ambiental objetiva onerar o agente econômico, na proporção em que ele se utilize de maior ou menos quantidade de recursos. A ideia básica do Princípio do Poluidor-Pagador é que a sociedade não pode arcar com os custos

de uma atividade que beneficia um único indivíduo ou um único grupo de indivíduos (externalidade negativa) (ANTUNES, 2002).

Adotar conjuntamente princípios e instrumentos que atuem na garantia de um meio ambiente equilibrado é demonstração de amadurecimento na abordagem da questão. O princípio do Poluidor-Pagador, como instituição basilar que objetiva a contenção do dano ambiental através de um caráter preventivo-repressivo, ao ser utilizado por várias nações, fortalece e influencia a legislação infraconstitucional brasileira.

Mais ainda, no ensinamento de Fiorillo, o princípio em questão não traz como indicativo “pagar para poder poluir”, “poluir mediante pagamento” ou “pagar para evitar a contaminação”. Não se pode buscar através dele formas de contornar a reparação do dano, estabelecendo-se uma licença para o ato poluidor, como se alguém pudesse afirmar: “poluo, mas pago”. O seu conteúdo é bastante distinto. [...]: a) busca evitar a ocorrência de danos ambientais (caráter preventivo); e b) ocorrido o dano, visa sua reparação (caráter repressivo) (FIORILLO, 2010).

Ao poluidor cabe arcar com as despesas advindas da prevenção dos danos ambientais que sua atividade possa causar. Em um momento posterior, o princípio determina que, se os danos ao meio ambiente restarem concretizados em razão da atividade desenvolvida, deverá o poluidor se responsabilizar pela reparação de todo o prejuízo ambiental efetivamente ocasionado.

O princípio do Protetor-Recebedor

Este princípio surgiu como marco inovador no ordenamento jurídico ambiental, pois visa a economia ecológica e a democratização ambiental, buscando a interdependência entre a economia e a ecologia, como critério possibilitador de justiça ambiental.

Dessa forma, os atores sociais que tenham sensibilidade ecológica e contribuam para a preservação/conservação do meio ambiente, devem receber alguma forma de incentivo seja financeiro, fiscal (BORGES et al. 2010).

Muito vem se discutindo na atualidade sobre a possibilidade de haver o pagamento ou prêmio por serviços ambientais prestados, incentivos como o ICMS ecológico, IPTU verde etc, sendo estes instrumentos de estímulo para a utilização racional e sustentável do meio ambiente. Porém, a carência de legislação e mecanismos estáveis para a efetivação de atividades que favoreçam a utilização sustentável do meio ambiente são obstáculos que devem ser eliminados por meio da participação de todos os atores sociais, tanto públicos como privados, na construção de uma gestão ambiental local, nacional e global (FELL, 2008).

Na linha do moderno pensamento que objetiva congregar a todos na busca pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, premiando as condutas protetoras, a Política Nacional de Resíduos Sólidos expressa, o princípio “do Protetor-Recebedor” que, embora já existente e utilizado isoladamente como mecanismo de incentivo e medida compensatória pelo Poder Público diante da atividade protetora do meio ambiente, constitui agora em um dos norteadores na busca pela consecução dos objetivos elencados neste dispositivo legal.

Segundo Maurício Andrés Ribeiro,

“O princípio Protetor-Recebedor incentiva economicamente quem protege uma área, deixando de utilizar seus recursos, estimulando assim a preservação. Sua aplicação serve para implementar a justiça econômica, valorizando os serviços ambientais prestados generosamente por uma população ou sociedade, e remunerando economicamente essa prestação de serviços porque, se tem valor econômico, é justo que se receba por ela. A prática desse princípio estimula a preservação e incentiva economicamente quem protege uma área, ao deixar de utilizar os recursos de que poderia dispor” (RIBEIRO, 2009, p. 125).

O princípio atuaria como uma preciosa complementação àquele relacionado à responsabilização do poluidor-pagador, ao determinar que as pessoas físicas ou jurídicas que atuem com responsabilidade na busca da preservação ambiental devam ser premiadas com algum

benefício, visto colaborarem em prol de toda a coletividade na concretização e na garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, conforme entendimento de Frederico Augusto Di Trindade Amado,

“Haveria uma espécie de compensação pela prestação dos serviços ambientais em favor daqueles que atuam em defesa do meio ambiente, como verdadeira maneira de se promover a justiça ambiental, a exemplo da criação de uma compensação financeira em favor do proprietário rural que mantém a reserva florestal legal em sua propriedade acima do limite mínimo fixado em lei. Além de benefícios financeiros diretos a serem pagos pelo Poder Público, também é possível a concessão de créditos subsidiados, redução de base de cálculo e alíquotas de tributos, ou mesmo a instituição de isenções por normas específicas. No Brasil, ainda são tímidas as medidas nesse sentido, mas é possível identificar a sua presença quando o artigo 10, parágrafo 1º, II da Lei 9393/1996, excluiu da área tributável do Imposto Territorial Rural alguns espaços ambientais especialmente protegidos” (AMADO, 2011, p. 56).

No Amazonas, criou-se o programa bolsa floresta e em MG foi criado o programa bolsa-verde, em que o Poder Público Estadual paga um incentivo financeiro aos proprietários que prestam serviços ambientais, consistentes em uma bolsa que variará entre R\$ 110,00 e R\$ 300,00 por hectare preservado de reserva legal ou área de preservação permanente, sendo um emblemático caso de incidência do princípio do protetor-recebedor.

De modo diverso e complementar ao princípio do Poluidor-Pagador, que trata da possibilidade iminente da ocorrência de um dano ambiental, ou mesmo de sua efetiva concretização, trazendo como consequência dessas situações o ônus da prevenção ou da reparação imputados ao agente poluidor, o princípio do Protetor-Recebedor estabelece a inversão dessa regra, premiando aquele que deixou de onerar o meio ambiente em benefício da coletividade. Trata-se, sem dúvidas, da evolução e complementação ao primeiro princípio: ao invés de imputar-se o ônus da responsabilidade àquele que polui para exercer sua atividade, remunera-se a quem deixou de explorar recurso natural a seu alcance, ou tenha promovido atividade a seu favor com o mesmo propósito. Embasando-se nesse princípio é que a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos estabelece a possibilidade de incentivos às indústrias voltadas a gestão de resíduos:

Art. 44.: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais,

financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a:

I - indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional”.

A compensação como incentivo financeiro faz valer o aspecto democrático que permeia toda a lei, possibilitando à sociedade a participação no processo de gestão ambiental, favorecendo, com esse posicionamento, à implementação dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A aplicação do princípio protetor-recebedor constitui-se na busca por uma sociedade justa e equilibrada, que contempla com benefícios os que se privam do uso livre dos recursos (BORGES, et. al. 2010).

A mais importante atribuição da gestão ambiental, nos tempos de hoje, é o incentivo ao desenvolvimento ecologicamente equilibrado, que analisa as relações econômicas ao longo do tempo. Por isso a inserção do princípio do protetor-recebedor como um dos condutores da Política Nacional de Resíduos Sólidos é um marco do novo pensamento sobre a gestão do resíduo como um assunto atinente a todos, incentivando a participação de toda a sociedade no processo.

Observa-se que o princípio jurídico do protetor-recebedor foi construído de forma muito mais harmônica com a vocação preventiva do direito ambiental. Pode-se dizer que, enquanto o princípio do poluidor-pagador parte de uma perspectiva econômica, o princípio do protetor-recebedor possui sua lógica fundada em alicerces ecológicos. Ambos realizam a mesma tarefa de estruturas jurídicas de comunicação entre economia e ecologia, porém partem de pontos de vista diferentes (CAMERINI, 2009).

Entre os objetivos da sociedade brasileira encontra-se a construção de uma ordem econômica que proporcione a todos uma vida digna e que respeite o meio ambiente. A vigente Constituição Federal estabelece que 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 princípios que indica, entre os quais, a “*defesa do meio ambiente*,

inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

O tratamento diferenciado a que se refere nossa Constituição e que já é um direito dos gestores de resíduos com a vigência da Lei 12.305, de 2010, só se efetivará com a intervenção do Estado nesse processo. No Estado do Amazonas, a Lei nº 3.426, de 27 de agosto de 2009 que regulamenta a Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais nos termos da Constituição do Estado concede, incentivos às empresas que atuam no ramo de beneficiamento de resíduos. Onde são acrescentados à Lei nº 2.826, de 29 de setembro de 2003 dispositivos com esta finalidade, conforme Art. 4º:

“XI – estimule a atividade de reciclagem de material e ou resíduo sólido a ser utilizado como matéria-prima na atividade industrial.”;

De acordo com o “Capítulo I-A da Atividade da Reciclagem:

Art. 23-A. Equipara-se a industrial, para fins desta Lei, o estabelecimento que pratique operações com materiais e/ou resíduos sólidos destinados à reciclagem, que atenda, no mínimo, às normas técnicas para gestão e garantia de qualidade e gestão do meio ambiente, ambas definidas pela Organização Internacional para Padronização - ISO.

A atividade de gestão dos resíduos sólidos, visando a destinação final de forma ambientalmente adequada é, indiscutivelmente, uma forma de defesa do meio ambiente e, portanto, está entre as atividades que merecem tratamento diferenciado a título de incentivo. Em se tratando de incentivos fiscais, no Estado do Amazonas, empresas que atuam no ramo da cadeia da reciclagem são beneficiadas com incentivos nos impostos municipais, estaduais e até federais por meio da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, todos estes sendo concedidos mediante o atendimento de vários requisitos.

Porém, a implementação de incentivos fiscais relacionados à conservação ambiental às empresas que atuam no ramo da cadeia da reciclagem não tem se mostrado completa na promoção destas metas ecológicas e socioeconômicas, quando se trata dos elevados custos com o processo de licenciamento ambiental enfrentado por estas empresas.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental tem-se destacado como o mais importante mecanismo estatal de defesa e preservação do meio ambiente, já que é por meio dele que a Administração Pública impõe condições e limites para o exercício de cada uma das atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impacto no meio ambiente (FARIAS, 2007).

Diversos autores, ao definirem o conceito de licenciamento ambiental, estabelecem a concessão da licença ambiental como o seu objetivo ou a sua fase final. Fiorillo, conceitua licenciamento ambiental como um complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental, segundo o mesmo autor, não é possível identificar isoladamente a licença, por esta ser uma das fases do procedimento (FIORILLO, 2010). O licenciamento ambiental pode ser considerado como um instrumento que visa dar a concretude do *caput* do art. 225 da Constituição Federal, o qual classifica o meio ambiente como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (FARIAS,2007).

Segundo a Resolução CONAMA 237:

Art. 1º - 'Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental”.

Segundo a Lei complementar nº 140, de 08/12/2011:

“licenciamento ambiental é conceituado como “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”

O licenciamento ambiental é feito em três etapas distintas: licença prévia; licença de instalação e licença de operação. Estas estão definidas conforme art. 8º da Resolução CONAMA n. 237/97 da seguinte maneira:

Licença Prévia:

“é aquela concedida na fase preliminar do planejamento da atividade ou empreendimento, aprovando a sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de implementação”.

Licença de Instalação:

“é aquela que autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante”.

Licença de Operação:

“tem por finalidade autorizar a operação da atividade ou empreendimento, após verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação”.

Esse procedimento é conduzido no âmbito do Poder Executivo, na figura de seus órgãos ambientais nas várias esferas, e advém do regular exercício de seu poder de polícia administrativa. Paulo Affonso Leme Machado conceitua poder de polícia ambiental como:

“A atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou de abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população; a conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividade econômica ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização, permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza” (MACHADO, 2012).

Com relação às atividades potencial ou efetivamente poluidoras de menor porte ou de menor potencial ofensivo, o órgão ambiental competente poderá estabelecer um procedimento simplificado para essas atividades independentemente da fase em que se encontrarem, tendo em vista o §1º do art. 12 da Resolução CONAMA 237/97 prever que:

“poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de meio ambiente”.

Importa saber que para todas as etapas do licenciamento são gerados custos, bem como, são estabelecidos prazos para cada tipo licença de acordo com a Resolução CONAMA 237/97: a licença prévia não pode ter prazo superior a 5 anos; a licença de instalação não pode ter prazo maior que 6 anos e a licença de operação não poderá apresentar período maior que 10 anos. Desta forma, os órgãos competentes definirão seus respectivos prazos, de forma a respeitar os prazos ora definidos na Resolução.

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO AMAZONAS

No Estado do Amazonas, o licenciamento é baseado conforme Lei nº 3.785 de 24 de julho de 2012 que revoga a Lei nº 3.219 de 28 de dezembro de 2007. Esta Lei classifica as atividades econômicas e fixa as bases de cálculos para o estabelecimento dos valores das licenças e trouxe inovações no âmbito do licenciamento ambiental no que diz respeito a simplificação do processo conforme determina a Resolução CONAMA nº 237. Além disto, para empresas/indústrias certificadas pela NBR ISO14001 as licenças ambientais são renovadas automaticamente por considerar que atendem aos padrões de qualidade ambiental exigidos, não isentando-as do pagamento das respectivas taxas. A isenção da taxa da licença é dada somente às entidades sem fins lucrativos voltadas às atividades de reciclagem. Outro aspecto relevante desta Lei é a possibilidade de aumento do prazo das licenças, que até então eram concedidas no máximo por dois anos e agora podem chegar até cinco anos, cabendo ao órgão a definição deste prazo conforme atividade.

Os valores das licenças ambientais são estabelecidos conforme Potencial Poluidor/Degradador (PPD) e porte da empresa. No caso da atividade de beneficiamento de resíduos sólidos (sem processo químico), o PPD é classificado como “médio” e o porte da empresa é definido conforme base de cálculo que considera as seguintes variáveis: número de empregados e área construída de acordo com anexo I – código da atividade nº 3219. Sendo assim, uma empresa de beneficiamento de resíduos que possui acima de 100 empregados independentemente de sua área construída, seu porte passa a ser “excepcional”. Conforme anexo V, o valor da licença equivalerá a R\$10.022,67 (Licença de prévia), R\$22.549,36 (Licença de Instalação) e R\$30.065,80 (Licença de operação). Estes valores são considerados extremamente

altos quando comparados com valores de licenças ambientais expedidas por outros Estados. Considerando ainda que a regularização ambiental de um empreendimento não se limita aos custos das licenças ambientais, mas, aos recursos ambientalmente adequados que devem ser empregados no monitoramento da qualidade ambiental conforme parâmetros legalmente exigidos, entre outros documentos exigidos pela legislação ambiental vigente, como a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA por exemplo.

A Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) estabelecida pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, que alterou alguns dispositivos da Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Seu fato gerador também é pelo exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA no controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. Sua aplicabilidade se dá a todo aquele que exerça as atividades constantes no Anexo VIII da presente Lei, sendo a atividade aqui analisada, erroneamente enquadrada no item “Serviços de utilidade”, o qual engloba o seguinte:

“produção de energia termoelétrica; tratamento e destinação de resíduos industriais líquidos e sólidos; disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens; usadas e de serviço de saúde e similares; destinação de resíduos de esgotos sanitários e de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas; dragagem e derrocamentos em corpos d’água; recuperação de áreas contaminadas ou degradadas”.

Os valores da TCFA são fixados no Anexo IX, conforme o porte da empresa (microempresa, pequeno, médio e grande porte) e potencial poluidor da atividade por ela exercida. Neste caso, potencial poluidor também é considerado “médio” e dependendo do porte da empresa, poderá ser cobrado trimestralmente um valor de R\$ 900,00, que equivale a R\$ 3.600,00/ ano.

Interessante constatar que ao considerar a certificação pela Norma NBR ISO14001 (Gestão Ambiental) como cumprimento dos padrões de qualidade ambiental exigidos pelo o órgão ambiental do Estado do Amazonas, a Lei nº 3.785/12 houve percepção da rigorosidade desta Norma quanto aos requisitos de prevenção da poluição e atendimento às legislações ambientais pertinentes. Porém, a certificação ambiental pela NBR ISO14001 não pode ser considerada como sinônimo de qualidade ambiental, se não houver evidências de seu

desempenho ambiental, o que deve ser demonstrado periodicamente ao órgão através do cumprimento das restrições contidas na licença ambiental como critérios de validade da mesma.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos prevê incentivos tanto às entidades (sem fins lucrativos) como às indústrias a fim de que seja concretizada a gestão dos resíduos sólidos e sua efetivação na sociedade brasileira. Portanto, a aplicação do princípio do protetor-recebedor no licenciamento ambiental de empresas de beneficiamento de resíduos é possível através de avaliação pelo órgão ambiental dos impactos ambientais positivos gerados pelo empreendimento que culminaria em incentivos, como a própria isenção e/ou na cobrança de valores mínimos de taxa para expedição da licença ambiental, bem como, na determinação de prazos mais prolongados para a vigência da mesma.

Contudo, o que dispõe a Lei de licenciamento ambiental do Estado do Amazonas ainda não permite a visualização de uma espécie de incentivo ao desenvolvimento e regularização de atividades de beneficiamento de resíduos. Interessante ressaltar que não há previsão de aplicação de incentivos no âmbito do licenciamento ambiental tendo em vista que o entendimento da sociedade é de que o licenciamento ambiental se dá apenas para atividades poluidoras, no entanto, não há avaliação pelo órgão ambiental dos aspectos ambientais positivos, ou seja, benéficos ao meio ambiente que tais atividades podem trazer. A aplicação do princípio do protetor-recebedor é possível seja na redução do valor ou no aumento do prazo de validade da licença ambiental. E para tanto, é necessário que o Poder Público se volte à problemática do lixo de forma a desenvolver mecanismos para incentivar o licenciamento ambiental de atividades que atuam no beneficiamento e gerenciamento de resíduos no Estado do Amazonas como forma de concretização da chamada Política Nacional de Resíduos Sólidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os mecanismos constantes na Lei nº 12.305/10 para executar as políticas relativas ao manejo dos resíduos sólidos no Brasil, o princípio do protetor-recebedor demonstra uma evolução do pensamento jurídico ambiental, econômico e social, incentivando ações que atuem na prevenção do dano ao invés de agir repressivamente buscando sua reparação.

As empresas que atuam no ramo de beneficiamento de resíduos sólidos são ferramentas de suma importância na concretização da Política Nacional de Resíduos Sólidos uma vez que tornam os resíduos gerados pela sociedade e indústria passíveis de reaproveitamento e/ou reciclagem.

Os custos elevados com o processo de licenciamento ambiental somados aos custos originados das ações decorrentes do atendimento às exigências da legislação ambiental vigente têm chamado atenção, pois seguem em direção contrária a essência do princípio do protetor-recebedor.

Somente a partir desta nova visão, onde os aspectos ambientais positivos gerados pelos empreendimentos forem de fato analisados e considerados pelos órgãos ambientais é que será possível acreditar na solução da problemática dos resíduos sólidos no Brasil, no equilíbrio ecológico-econômico e principalmente na justiça ambiental.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental Esquemático**. 2. ed. São Paulo: Método, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Dano Ambiental**: Uma abordagem conceitual. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2002.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Lei ordinária nº 3.219** de 31 de dezembro de 2007. Licenciamento Ambiental no Estado do Amazonas. Legislação Estadual. sítio eletrônico internet - www.inteligenciaambiental.com.br/sila/pdf/eleilegam3219-07.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2011.

_____. **Lei nº 3.785** de 24 de julho de 2012. Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental no Estado do Amazonas e revoga a Lei nº 3.219/2007. Disponível em: http://www.ipaam.am.gov.br/arquivos/download/arqeditor/Lei%203785%20de%2024%20de%207%20de%202012_site.pdf

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT.; norma. NBR ISO 14.001, **Sistema de gestão ambiental** - especificação e diretrizes para uso, Rio de Janeiro, dez. 2004.

BORGES, Alexandre Walmott; MELLO, Giovanna Cunha; OLIVEIRA, Mário Angelo. Mecanismos garantidores do direito fundamental ao ambiente na política nacional de resíduos sólidos: análise dos princípios do Poluidor-Pagador e do Protetor-Recebedor. **Veredas do Direito**. Belo Horizonte, V.7, n.13/14, 2010.

BRASIL. **Constituição. República Federativa do Brasil 1988**. Legislação Federal. sítio eletrônico internet - planalto.gov.br.

_____. **Lei complementar nº140** de 08 de dezembro de 2011. Legislação Federal. sítio eletrônico internet - planalto.gov.br.

_____. **Lei nº 10.165** de 27 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a Taxa de Controle Fiscalização Ambiental. sítio eletrônico internet - planalto.gov.br.

_____. **Lei nº 12.305**, de 02 de agosto de 2010. Dispõe sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Legislação Federal. sítio eletrônico internet - planalto.gov.br.

_____. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Legislação Federal. sítio eletrônico internet - planalto.gov.br.

BONAPARTE, Priscilla. **O ICMS ecológico**. Monografia de graduação em Direito. PUC, Departamento de Direito. Rio de Janeiro: 2005.

CAMERINI, João Carlos Bemerguy. Os instrumentos jurídico-econômicos e a construção do desenvolvimento sustentável. **Jus Navigandi**, 2009.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. **Resolução nº237**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. Disponível em: <
<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html> Acesso em 12 de março de 2012.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. Saraiva, 3ª Edição, 2008.

FARIAS, Talden. **Da Licença Ambiental e sua Natureza Jurídica**. Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador BA. nº9, jan/fev/mar. 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12.ed.São Paulo: Saraiva, 2010.

FELL, Elizangela Treméa; TREMÉA, Estela Maria. O princípio do Protetor- Recebedor e o Proambiente: Limites e possibilidade da compensação financeira. *In: Âmbito Jurídico*, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. Editora Malheiros, 18ª Edição 2010.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MORAIS, Márcia Rodrigues. **Reciclagem de resíduos de indústria de placas cerâmicas: um estudo de caso**. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. Escola de Engenharia de São Carlos. São Carlos – SP, 2002.

PHILIPPI, Arlindo Jr.; RODRIGUES, José Eduardo Ramos Rodrigues. Uma introdução ao Direito Ambiental: Conceitos e Princípios. *In: Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental*. Manole, Barueri-SP, 2005.

RIBEIRO, Maurício Andrés. **O Princípio Protetor Receptor**. Disponível em: <<http://www.portaldomeioambiente.org.br/coluna-mauricioandres-ribeiro/676-o-principio-protetor-receptor.html>>.