

# RODRIGO MORE

## ADVOGADOS

São Paulo, 31 de outubro de 2003

Consulta-nos a Associação Brasileira de Embalagem – ABRE na pessoa de sua Diretora Executiva, Sra Luciana Pellegrino, sobre o Projeto de Lei nº 1.106/2003, de lavra do Sr. Deputado Renato Casagrande (PSB-ES), requerendo uma análise sobre aspectos econômicos, sociais e legais de mérito, inclusive sob a ótica constitucional.

O referido Projeto de Lei foi proposto em 20 de maio de 2003 e tem como objetivo *“Acrésc[e] o art. 19-A à Lei nº 9.795, de 1999, que “dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências”, para determinar a destinação à educação ambiental de um percentual dos gastos com propaganda comercial de produtos com embalagens descartáveis.”* Assim, a redação proposta para o art. 19-A foi a seguinte:

*“Art. 19-A. O fabricante e o distribuidor de produto cuja veiculação comercial seja efetuada em embalagem descartável deve destinar 10% (dez por cento) do valor despendido com a propaganda comercial do respectivo produto à educação ambiental, na forma do regulamento”*

Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei foi distribuído à Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), na qual teve como relator designado o Sr Deputado Zico Bronzeado (PT-AC). DE acordo com o Regimento da Casa, o relator ofereceu substitutivo ao referido Projeto,

# RODRIGO MORE

## ADVOGADOS

conferindo nova redação à proposta do artigo 19-A e acrescentando outros 3 artigos: 19-B, 19-C e 19-D:

*“Art. 19-A- O fabricante de produto cuja circulação comercial seja efetuada em embalagem descartável deve destinar 10% (dez por cento) do valor despendido com a propaganda comercial de respectivo produto à educação ambiental;*

*Art. 19-B- Entenda-se, para efeito desta Lei, como embalagem descartável aquela impossível de reaproveitamento na sua forma produtiva original, conforme lista apresentada pela Associação Brasileira de Embalagem – ABRE;*

*“Art. 19-C- Devem ser destinados a planos, programas e projetos em Educação Ambiental, pelo menos 20% (vinte por cento) dos recursos arrecadados em função da aplicação de multas decorrentes do descumprimento da legislação ambiental;*

*“Art. 19-D-Os recursos arrecadados de acordo com os Arts 19-B e 19-C, deverão ser depositados na Carteira de Educação Ambiental do Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA, criado pela Lei nº 7.797.”*

O parecer do Relator com seu substitutivo foi aprovado por unanimidade em 22 de outubro de 2003, sendo remetido, então, para análise da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMM), onde se encontra neste momento. Da CDCMM deverá seguir, aprovado ou não, para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR).

# RODRIGO MORE

ADVOGADOS

## ❖ A Lei nº 9.795/99

Como o Projeto e seu substitutivo pretendem alterar a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, é importante verificar de que ela trata.

A Lei 9.795/99, como sugere sua ementa, “[d]ispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências”. Uma leitura atenta da referida lei permite concluir que, na verdade, se tem na lei o que em Direito se denomina “norma de conteúdo programático”, ou seja, normas diretoras de atuação e orientação política para o Estado.

Para se chegar a essa conclusão, buscamos a interpretação da lei por várias formas, dentre elas a lógica-literal, a sistemática e a teleológica. Assim, constatamos que a lei é apresentada com a seguinte estrutura:

- ❖ Capítulo I – Da educação Ambiental (artigos 1º ao 5º)
- ❖ Capítulo II – Da Política Nacional de Educação Ambiental, com 3 Seções: I – Disposições gerais (artigos 6º a 8º); II – Da educação ambiental no ensino formal (artigos 9º a 12); III – Da educação ambiental não formal (artigo 13)
- ❖ Capítulo III – Da execução da Política Nacional de Educação Ambiental (artigos 14 a 19)
- ❖ Capítulo IV – Disposições Gerais (artigos 20 e 21)

A natureza programática dos dispositivos da lei se evidencia desde os primeiros artigos (Capítulo I), nos quais se expressa o conteúdo, a extensão e a importância da promoção educação ambiental com base em princípios e objetivos básicos e fundamentais para a criação da Política Nacional de Educação Ambiental, que é apresentada a partir do artigo 6º, que institui a referida Política (Capítulo II).

# RODRIGO MORE

ADVOGADOS

É neste Capítulo II que se constata que a lei se destina a criação e execução de uma política pública de educação (formal – Seção II - e não formal – Seção III) dirigida ao **Poder Público**, não de uma política pública de demanda de comportamento dos particulares, sugestão que por si só já evidencia uma flagrante incongruência, pois políticas (normas programáticas) não podem “demandar comportamentos particulares”, qualidade das normas de conteúdo e natureza auto-executáveis, não programáticas, portanto. Vejamos algumas evidências disso na própria lei.

No artigo 7º, a lei delimita a esfera de ação da Política Nacional de Educação Ambiental, entre “...os órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, os órgãos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e organizações não-governamentais com atuação em educação ambiental.” O caput dos artigos 8º, 9º e 13, § único traduzem essa mesma idéia:

*“Art 8º As atividades vinculadas à Política Nacional de Educação Ambiental **devem ser desenvolvidas na educação em geral e na educação escolar**, por meio das seguintes linhas de atuação inter-relacionadas:”*

*(...)*

*Art 9º Entende-se por educação ambiental na educação escolar a desenvolvida no âmbito dos currículos das **instituições de ensino públicas e privadas**, englobando:*

*(...)*

*Art 13. Entendem-se por educação ambiental não-formal as ações e práticas educativas voltadas à **sensibilização da coletividade** sobre as questões ambientais e à sua*

# RODRIGO MORE

ADVOGADOS

***organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.***

*Parágrafo único. O **Poder Público**, em níveis federal, estadual e municipal, incentivará.”*

Também encontramos evidências da natureza e escopo da Lei nº 9.795/99 em seu regulamento, o Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002, que já no artigo primeiro estatui:

*“Art. 1º A Política Nacional de Educação Ambiental será executada pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, pelas **instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, pelos órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, envolvendo entidades não governamentais, entidades de classe, meios de comunicação e demais segmentos da sociedade.**”*

Afinal, em que tudo isso influencia o estudo do Projeto de Lei nº 1.106/2003?

A partir dos fatos evidenciados, façamos, primeiramente, uma simples comparação entre a redação da Lei nº 9.795/99 e dos artigos do Projeto de Lei; em seguida analisemos a natureza jurídica (programática e auto executável, respectivamente) de um e outro; ainda, observemos seus objetivos diametralmente distintos (Política Nacional e obrigação para particulares, respectivamente).

# RODRIGO MORE

ADVOGADOS

Há, sem dúvida alguma, uma forte incompatibilidade formal entre o Projeto de Lei e a Lei 9.795/99. Essa incompatibilidade é tão evidente que sugere, no limite, que não se fez uma simples leitura, ainda que superficial e rápida, da lei que se pretende alterar via Projeto.

Para finalizar essa fase de nossa análise, verifique-se a impertinência donde se pretende alocar os artigos 19-A à D: no Capítulo II (Da execução da Política Nacional de Educação Ambiental), destinado ao Poder Público, não aos particulares e nem mesmo ao ensino privado (abrangido pela lei) e logo após o artigo 19 que assim dispõe:

*Art 19. Os programas de assistência técnica e financeira relativos a meio ambiente e educação, em níveis federal, estadual e municipal, devem alocar recursos às ações de educação ambiental.*

Em resumo, o Projeto de Lei 1.016/2003 possui vícios jurídicos que o torna inexecutável na forma do Decreto nº 4.281/2002, que regulamenta a Lei nº 9.795/99 que se pretende alterar.

E não é apenas isso.

A redação proposta pelo Projeto (substitutivo aprovado) para o artigo 19-A – “*O fabricante de produto cuja circulação comercial seja efetuada em embalagem descartável deve destinar 10% (dez por cento) do valor despendido com a propaganda comercial de respectivo produto à educação ambiental*” - produz os seguintes efeitos maléficos:

## ❖ **Legais – premissas constitucionais**

A educação ambiental no Brasil segue diretriz traçada pela Constituição Federal no artigo 225:

# RODRIGO MORE

ADVOGADOS

**Art. 225.** Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao **poder público**:  
(...)

**VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;**  
(...)

A Lei nº 9.795/99 respeita rigorosamente essa orientação constitucional, ou seja, de estabelecimento de políticas públicas a serem implementadas pelo Poder Público, cuja realização foi também determinada de forma rigorosa no Decreto nº 4.281/2002, que regulamenta a referida Lei.

Neste sentido, o Projeto de Lei, ao dispor sobre matéria absolutamente estranha ao conteúdo, natureza, extensão, propósitos e objetivos da Lei nº 9.795/99, torna-se essencialmente incompatível com esta e, por conseguinte, com a própria Constituição Federal nesta matéria.

## ❖ **Legais – o efeito confiscatório.**

Qual a natureza dos valores despendidos pelas empresas com propaganda de seus produtos? Não se trata de “receita”, “de ganhos ou lucros”, de “movimentação financeira”, bases de cálculo preconizadas pela legislação tributária. Trata-se de “capital” da empresa, ou em outras palavras, de parcela de seu “patrimônio”.

# RODRIGO MORE

## ADVOGADOS

Ao procurar atingir o patrimônio de empresas que não estão subordinadas ao Estado, na forma como estão as instituições de ensino mencionadas na Lei nº 9.795/99, a redação proposta pelo Projeto de Lei produz efeito de tributo sobre o patrimônio da empresa destinado à propaganda. No entanto, a Constituição Federal, em seu artigo 153, que se interpreta restritiva e taxativamente, não entre as competências da União a tributação do patrimônio das pessoas físicas nem jurídicas, ou seja, há uma inconstitucionalidade evidente na referida exação.

Neste sentido, pode-se também que, além de inconstitucional, o dispositivo do Projeto de Lei produz efeito de confisco sobre o patrimônio das empresas que produzem, na forma do artigo 19-B do Projeto, embalagens que não possam ser reaproveitadas em sua forma produtiva original, situação igualmente vedada pela Constituição (art. 150, IV).

Na esfera tributária, à qual mais bem se adequa o Projeto de Lei, iniciativas como estas devem respeitar os princípios constitucionais da isonomia, da legalidade e da anterioridade, além dever representar, num contexto mais amplo de luta contra a pesada carga tributária que incide sobre a atividade econômica e produtiva no Brasil, uma iniciativa “parafiscal”, ou seja, de incentivo, jamais de confisco.

### ❖ **Econômico – aumento de custos e prejuízos ao consumidor.**

Se considerarmos os efeitos do Projeto sobre a atividade econômica, chegaremos à conclusão simples de que o pagamento do “taxa” de 10% sobre o capital destinado à propaganda implicará em mais danos que benefícios à atividade econômica e ao Brasil.

Como na Economia os aspectos macroeconômicos são indissociáveis dos microeconômicos, ao final da cadeia quem se prejudica é o

# RODRIGO MORE

ADVOGADOS

consumidor, que paga o preço da iniciativa do Estado de transferir a todo custo para a população em geral das suas mais sensíveis e fundamentais funções.

Ações como esta não são novidade. Já ocorreu de forma bastante prejudicial para o Brasil na área da saúde (com a descentralização e atribuição da responsabilidade pela assistência à saúde aos planos de saúde, que não significaram melhoria no atendimento) e com a educação (com a desqualificação do ensino público e enaltecimento do privado, cuja “qualidade” não atende a todos, mas apenas a uma pequena parcela do povo).

O Projeto de Lei pretende na verdade, além de subverter a função constitucional do Estado (artigo 225 da Constituição), impor a toda a população os ônus financeiros que cabem ao Estado com a educação ambiental. Isso por que:

1. O projeto causa impactos econômicos negativos para as empresas afetadas, que já atuam com margem muito reduzida e grande pressão por preço devido ao valor das matérias-primas que, no setor de embalagem, são inevitavelmente atrelados ao dólar (riscos da variação cambial);
2. Diante deste cenário, o consumidor será mais uma vez duramente penalizado, pois inevitavelmente uma nova exação (um novo custo) implicará em repasse para os preços;
3. Como a grande maioria das embalagens a que se refere o artigo 19-B são afetadas à indústria química em geral (agrotóxicos, produtos químicos, sanitários etc), uma indústria de base, tem-se um “efeito dominó” que parte dos custos, passando pelos preços e desembocando num efeito inflacionário indesejado por todos, inclusive pelo Governo;
4. Além disso, segundo o IBGE, entre janeiro a julho deste ano o consumidor perdeu poder aquisitivo na faixa de 15,2%. Penalizá-

# RODRIGO MORE

## ADVOGADOS

lo ainda mais a pretexto de financiamento da educação ambiental não parece ser medida política razoável, além de ser inconstitucional, tal qual vimos defendendo;

5. Independentemente do IBGE, todos nós, o povo brasileiro, sentimos no próprio bolso os efeitos da estagnação econômica do país, para não se dizer recessão, cenário que o Projeto apenas faz piorar;
6. No setor de embalagem, assim na esmagadora maioria de outros setores (exceção aos Bancos), as perspectivas de fechamento para 2003 não são das melhores. Segundo a FGV-RJ, a indústria de embalagem deve fechar o ano com uma queda na produção da ordem de 2%. Uma inquestionável evidência da estagnação econômica do Brasil, já que embalagem está presente em todos os setores econômicos e produtivos. É essa estagnação que pretende o Projeto fomentar?

### ❖ **Econômicos e sociais – iniciativa ineficaz**

Como já dissemos, um dos objetivos do Projeto é desviar do Estado a obrigação de financiamento da educação ambiental, financiamento esse que deve se dar por previsão orçamentária da União. Em suma o efeito último do Projeto é a oneração ainda maior da iniciativa privada e dos consumidores em nome do caixa da União.

Mesmo com os questionamentos morais e políticos que possam pairar sobre estes objetivos, que estão travestidos, em nossa opinião particular, sob o manto da “universalidade inconteste” que permeia as questões ambientais, entendemos que também se deva discutir a iniciativa do Projeto sob o ponto de vista da eficácia.

A própria Lei nº 9.795/99 institui uma Política Nacional de Educação Ambiental, que está inegavelmente presente em todas as escolas do país, em

# RODRIGO MORE

## ADVOGADOS

maior ou menor grau de intensidade, mas presente. Além disso, o Governo (Federal, Estadual e Municipal) tem divulgado através dos meios de comunicação formas, programas e iniciativas de educação ambiental.

Também a sociedade civil, através das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OCIP), a forma jurídica que as ONG ganharam no Brasil, têm contribuído de forma bastante importante para a educação ambiental, muitas delas com financiamento próprio (dos próprios associados e doações) e uma minoria com financiamento público (convênios).

Em resumo, a educação ambiental tem se alargado e aprofundado no Brasil pela interação dessas duas forças - a pública e a privada – uma interação que resultou em ações menos afetas a dinheiro e mais afetas ao mais puro interesse na preservação do meio ambiente para as futuras gerações, princípio fundamental do desenvolvimento sustentável.

Analisado este contexto, o confisco de 10% do patrimônio das empresas, ainda que inconstitucional (mas visando nobre destino), não importará na melhoria, nem na maior eficácia das iniciativas do poder público em matéria de educação ambiental, da mesma forma que a CPMF não melhorou a saúde no Brasil, ou seja, não foi eficaz, já que representou de fato, na sua origem, um “acréscimo” de caixa na Saúde para imediata alocação de verbas do Orçamento para outras áreas, nada mais! O preço por aquela iniciativa ineficaz quanto à realização dos propósitos originários preconizados pelo então Ministro Adib Jatene, de “ajuda à Saúde”, todos nós sabemos. Esse Projeto de Lei, ainda que inadvertidamente, caminha neste mesmo sentido (ineficácia), pois guarda nas entrelinhas sementes do mesmo efeito.

### ❖ **Econômicas e sociais - reciclagem**

Outro ponto falho do Projeto na busca da solução definitiva, em nossa opinião, de uma solução de caixa e não ambiental, é a total

# RODRIGO MORE

ADVOGADOS

desconsideração da reciclagem na cadeia da embalagem, principalmente de sua importância de inclusão social, além da econômica.

Na verdade, há um grande equívoco conceitual no Projeto, que discrimina a “*embalagem descartável [como] aquela impossível de reaproveitamento na sua forma produtiva original...*” (artigo 19-B), penalizando seus usuários.

Mesmo as embalagens de agrotóxicos, por exemplo, são dadas à reciclagem, ainda que o produto desta reciclagem seja destinado a elaboração de produtos que não impliquem em riscos à saúde (em linhas gerais). Todo processo de reciclagem é um processo produtivo que contempla atividades dos catadores, dos empregados formais, dos empregos indiretos, da geração de riquezas, de sua distribuição e do pagamento de tributos.

Como se percebe, ao se onerar as embalagens que não podem ser reaproveitadas em sua forma originária, mas que necessitam de transformação para nova utilização, penaliza-se também toda a cadeia produtiva afeta à reciclagem destes produtos.

Em resumo, além da evidente incompatibilidade do Projeto com a Lei que pretende alterar, ele também carece de apoio constitucional válido (efeito confiscatório), além de implicar em medida ineficaz que onera a indústria, penaliza o consumidor e não se detém sobre questão essencial e verdadeiramente ambiental, mas de angariação de novos recursos através medida legal, como se disse, inconstitucional.

Por essas razões, é nosso entendimento que o Projeto de Lei nº 1.016/2003 não deva prosperar pela forma e conteúdo de suas disposições, seja na CDCMAM, seja na CCJR.

Esse nosso parecer sobre o assunto, s.m.j.

**Rodrigo Fernandes More**

Diretor da Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente

Professor de Direito

Mestre e doutorando em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP