



**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO**

MARCOS MONTEIRO DA SILVA

**POLÍTICA PÚBLICA, EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA E MEIO AMBIENTE:
POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES NO ÂMBITO MUNICIPAL**

**CAXIAS DO SUL
2015**

MARCOS MONTEIRO DA SILVA

**POLÍTICA PÚBLICA, EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA E MEIO AMBIENTE:
POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES NO ÂMBITO MUNICIPAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito *Stricto Sensu* da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito na linha de pesquisa Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Steinmetz

**CAXIAS DO SUL
2015**

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

S586p Silva, Marcos Monteiro da, 1978-
Política pública, extrafiscalidade tributária e meio ambiente :
possibilidades e limitações no âmbito municipal / Marcos Monteiro da
Silva. – 2015.

132 f. : il. ; 30 cm

Apresenta bibliografia.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de
Pós-Graduação em Direito, 2015.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Steinmetz.

1. Política pública. 2. Responsabilidade ambiental. 3. Meio ambiente -
Impostos. 4. Direito ambiental. I. Título.

CDU 2. ed.: 304.4

Índice para o catálogo sistemático:

1. Política pública	304.4
2. Responsabilidade ambiental	502.1
3. Meio ambiente - Impostos	502:336.226.44
4. Direito ambiental	349.6

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Ana Guimarães Pereira – CRB 10/1460



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

**"Política Pública, Extrafiscalidade Tributária e Meio Ambiente:
possibilidades e limitações no âmbito municipal".**

Marcos Monteiro da Silva

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

Caxias do Sul, 31 de agosto de 2015.

Prof. Dr. Wilson A. Steinmetz (Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dra. Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira
Centro Universitário La Salle-Unilasalle

Prof. Dra. Mara de Oliveira
Universidade de Caxias do Sul

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



CIDADE UNIVERSITÁRIA

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 - B. Petrópolis - CEP 95070-560 - Caxias do Sul - RS - Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 - CEP 95020-972 - Caxias do Sul - RS - Brasil

Telefone / Telefax (54) 3218 2100 - www.ucs.br

Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul - CNPJ 88 648 761/0001-03 - CGCTE 029/0089530

Dedico este trabalho aos meus filhos Arthur e Helena, razão do meu viver; à minha amada esposa Andréia, companheira de todas as horas que, com sabedoria e candura, me ajuda diuturnamente nesta jornada de aprimoramento moral e pessoal.

AGRADECIMENTOS

Agradecer. Pois bem. Este gesto, num primeiro olhar tão simples, se traduz, a meu ver, em duas das virtudes mais nobres do ser humano: respeito e humildade. Respeito por aquelas pessoas que te conduzem, sabiamente, nesta jornada curta da vida e humildade em depreender que sem elas esta trajetória não se faz vitoriosa.

Neste norte agradeço, inicialmente, pela sabedoria, pela paciência, pela atenção e, porque não dizer, pela aposta que meu orientador, prof. Dr. Wilson Steinmetz fez em aceitar este desafio conjuntamente. Por suposto, suas palavras e orientações foram importantes para o amadurecimento desta caminhada de elevação intelectual.

Aos amigos que fiz ao longo desta trajetória acadêmica, em especial aos amigos Diogo Bianco, Cláudio Covatti, Arion Godoy e André Godoy que, com sua simplicidade, serenidade e genialidade, souberam transformar aqueles finais de semana frios, de estudos na serra gaúcha, numa viagem próspera pela colheita de bons frutos pessoais e profissionais.

A equipe de profissionais que compõe a Monteiro & Matos Advogados. Aos meus sócios, Dr. Élio Jr. e Dra. Janaína de Almeida, pela paciência e comprometimento pleno em assumir, com firmeza, as rédeas da gestão privada nas rotinas operacionais das lides advocatícias quando da minha ausência.

Ao parceiro Dr. Aulus Eduardo de Souza, por sua irretocável contribuição na construção deste projeto, estimulando, dia a dia, com sua criatividade e sagacidade que lhe é peculiar, à descoberta de uma nova forma de vislumbrar a gestão pública.

Derradeiramente, um agradecimento especial para minha família. Primeiro aos meus pais, por serem os responsáveis no fomento desta busca pelo crescimento e aprimoramento intelectual e, por fim, a minha esposa e filhos que com sua sensibilidade transcendental, com seus sorrisos largos e seus afagos providenciais souberam aplacar minha consternação pelas inúmeras noites mal dormidas, mas, principalmente, pelas incontáveis ausências durante os finais de semana em que me fiz distante de seu convívio. Enfim, agradecer pelo amor incondicional que fez possível a superação dos percalços do caminho.

RESUMO

No atual sistema constitucional brasileiro é inquestionável a responsabilidade do Estado para com o meio ambiente. Neste sentido, em face deste inarredável dever constitucional, que a presente dissertação tem, por escopo, fomentar a discussão sobre a adoção de políticas públicas ambientais por parte dos entes federados, mais especificamente dos municípios brasileiros, através do incremento de instrumentos tributários utilizados pelo sistema da extrafiscalidade tributária. Esta forma de política pública já é uma realidade vivenciada pelos países do velho continente e que, atualmente, vem ganhando força no continente americano. Por conseguinte, o presente estudo visa conjecturar a sua aplicabilidade em âmbito local onde, de um modo geral, são vivenciados diuturnamente os problemas advindos do crescimento econômico desenfreado. Por tal razão, se faz mister direcionar as lentes do enfoque para os entes municipais que integram o Pacto Federativo brasileiro, no afã de investigar acerca da viabilidade de implementação de políticas ambientais por meio de tributos de competência municipal, para que ao fim e ao cabo, seja possível vislumbrar, neste cenário, a formação de novos mecanismos propagadores de uma potencialização da responsabilidade ambiental incrustada no artigo 225 da Epístola Constitucional.

Palavras-chave: Política pública. Extrafiscalidade. Meio ambiente.

ABSTRACT

In the current constitutional system is beyond question the responsibility of the State towards the environment. In this sense, in the face of this constitutional duty this dissertation aims at fostering discussion on the adoption of environmental public policies on the part of the federated entities, more specifically, of the Brazilian municipalities through the increase of tax instruments used by the *extrafiscalidade* tax system. This form of public policy is a reality experienced by the countries of the old continent and that, currently, has been gaining strength in the American continent. Therefore, the present study aims to speculate their applicability in context where, in General, are experienced continuously the problems arising from unbridled economic growth. For this reason, we focus our lenses mister to the municipal entities that comprise the Federal Pact in eagerness to investigate about the feasibility of implementation of environmental policies through taxes municipal competence, so that at the end of the day, we can glimpse in this scenario the formation of new mechanisms propagators of a potentiation of environmental responsibility encrusted in article 225 of the epistle.

Keywords: Public Policy. *Extrafiscalidade*. Environment.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Lei Orçamentária Anual Município de Porto Alegre – RS.....	32
Figura 2 – Lei Orçamentária Anual do Município de Curitiba.....	33
Figura 3 – Perfil dos municípios brasileiros.....	34
Figura 4 – Evolução das adesões à A3P: nacional.....	47
Figura 5 – Termos de adesão à A3P: Distribuição por esfera de governo.....	48
Figura 6 – Percentual de municípios com Plano de Gestão integrada de Resíduos Sólidos, segundo as grandes regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2013.....	49

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APP	Área de Preservação Permanente
CCL	Climate Change Levy
CFCs	Clorofluorcarboneto
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTN	Código Tributário Nacional
DF	Distrito Federal
ECO92	Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana
ISS	Imposto sobre Serviços
ITR	Imposto Territorial Rural
lus imperium	Poder do imperador
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PIB	Produto Interno Bruto
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPP	Princípio do Poluidor Pagador
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL NO BRASIL.....	14
2.1	A CRISE DO ESTADO E O SEU PAPEL NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE..	14
2.2	REFERENCIAL EPISTEMOLÓGICO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA	21
2.3	O PROCESSO DE FORMULAÇÃO, EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.....	24
2.4	COMPETÊNCIA AMBIENTAL E A RESPONSABILIDADE DO ENTE MUNICIPAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS VOLTADAS À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	38
2.5	EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	44
3	TRIBUTAÇÃO E MEIO AMBIENTE.....	52
3.1	A TRIBUTAÇÃO COMO FERRAMENTA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE	52
3.1.1	Noções conceituais do Poder Tributário.....	52
3.1.2	A função fiscal e extrafiscal dos tributos.....	59
3.2	A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA E O MEIO AMBIENTE	65
3.2.1	A internalização das externalidades negativas	66
3.2.2	A extrafiscalidade ambiental no direito comparado.....	70
3.2.3	As perspectivas da extrafiscalidade ambiental	73
3.3	AS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS BRASILEIRAS E A EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL	77
3.3.1	Taxas	80
3.3.2	Contribuição de melhoria	82
3.3.3	Impostos	84
4	AS POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DA EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE MANEJO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	89
4.1	LIMITAÇÕES NORMATIVAS IMPOSTAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE	97
4.2	OS REFLEXOS DA INDUÇÃO POSITIVA E NEGATIVA DA EXTRAFISCALIDADE COMO FERRAMENTA DE MANEJO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO MUNICÍPIO	104
4.2.1	A indução positiva pela isenção do tributo ou redução da alíquota	104

4.2.2	A indução negativa pela elevação da alíquota do tributo.....	108
4.2.3	A aplicabilidade das elementares positiva e negativa no fomento à proteção do meio ambiente em âmbito municipal	110
5	CONCLUSÃO	122
	REFERÊNCIAS.....	126

1 INTRODUÇÃO

À beira de um colapso ambiental é uma frase que vem sendo replicada em uma centena de artigos científicos, especialmente os voltados ao estudo da relação existente entre o direito, sociedade e meio ambiente. Na grande maioria destes escritos existe uma preocupação, quase que uníssona, de como manter hígida a relação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico de toda a sociedade moderna.

Assim, inúmeras alternativas surgem como forma de driblar a crise, sem deixar de incitar a perpetuação dos interesses econômicos. Muitas, efetivamente, vislumbram um repensar a respeito da forma de propagação do crescimento e desenvolvimento econômico, sem afetar o patrimônio natural. Outras, apenas repisam paliativos sem qualquer tipo de consciência acerca das consequências delas advindas.

Enfim, de todas as verdades que aqui merecem serem ditas, a que parece mais absoluta é a de que, hodiernamente, se vive em meio a uma crise sem precedentes do modelo desenvolvimentista capitalista. O consumo em massa, o crescimento desregrado da população e o sentimento de finitude em relação aos bens naturais é que permitem esta conclusão.

Nesta senda parece inequívoco o fato de que se estar entre dois lados de uma linha tênue, pronta para ser rompida. Se tencionar demais o lado do desenvolvimento econômico se fará com que o ambiente sucumba completamente, não restando esperança nem sequer num futuro próximo. De outro lado, se tencionar somente em favor do ambiente, primando por sua preservação plena, será atravancado a forma de sustentabilidade humana, que gira em torno do uso da terra e do consumo dos bens naturais.

Destarte, após o fenômeno da constitucionalização do meio ambiente, com a sua inclusão como direito fundamental na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, passou o Estado, dentre seus os fins precípuos, igualmente e porque não dizer, principalmente, a ter responsabilidade pela manutenção desta tênue linha condutora da relação entre desenvolvimento e meio ambiente. Neste compasso, cabe ao Estado o papel de encontrar alternativas para a implementação de uma nova filosofia, calcada na convergência da racionalidade econômica com a sustentabilidade ambiental.

Em decorrência, políticas públicas surgem por parte dos governos, no afã de aplacar esta distância entre o desenvolvimento econômico e as ideias de preservação do meio ambiente. Dentre estas, uma em particular merece atenção, pois vem crescendo a sua forma de aceitação perante a literatura especializada. Assim, desponta no cenário dogmático a extrafiscalidade tributária como política pública capaz de promover atitudes voltadas à proteção do meio ambiente.

Por conseguinte, em face da relevância e da crescente prospecção do tema, se faz mister a realização de um estudo a respeito da viabilidade de adoção desta forma de política pública como medida estatal de promoção de um aprimoramento da consciência ambiental através da tributação.

De todo modo, e não se incorrendo na pretensão de analisar esta forma de política pública, em todos os Entes que compõem a Federação brasileira, os esforços serão direcionados sobre suas nuances em âmbito local.

Para tanto, é objetivo enquadrar a problematização desta pesquisa sob a seguinte perquirição: quais os limites e as possibilidades encontradas em âmbito local para a implementação de uma política pública de promoção da proteção ambiental, por meio da tributação municipal?

Considerando, então, que a utilização da tributação para fins ecológicos se faz uma realidade nas agendas públicas dos governos internacionais, o intuito é conhecer um pouco mais a respeito desta forma de política pública, direcionando os olhares para o cenário local dos municípios brasileiros. Assim, a hipótese de pesquisa colima em apresentar, por meio da faceta extrafiscal da tributação, uma alternativa para os governos locais de equalizar a relação do desenvolvimento sustentável, com a aplicação de ferramentas tributárias para a promoção de um repensar ambiental.

Neste sentido, somente com o estudo aprofundado das particularidades que permeiam o tema é que será possível confirmar ou refutar a hipótese objeto deste trabalho. De todo modo, o que importa observar é que, sem o afinilamento da pesquisa sobre os efeitos que a tributação brasileira pode promover em termos de políticas ambientais, não se terá condições de depreender o grau de conectividade, existente entre os eixos do direito tributário e ambiental, capaz de promover um repensar em termos de ambiente.

O que leva a destacar, na eleição deste nicho de pesquisa, são os rumos traçados em cima de objetivos específicos, tais como o aprofundamento dos

conhecimentos dogmáticos sobre as políticas públicas ambientais, realizadas em âmbito internacional e nacional, como também conhecer as formas de tributação praticadas em âmbito nacional. Discorrer-se sobre as facetas da tributação hodierna vigente no sistema tributário brasileiro, entendendo de que a forma esta tributação pode auxiliar na promoção de uma nova consciência ambiental. Também são analisadas, em nível local, quais são as possibilidades de sua implementação e, por sua vez, quais os entraves por ela enfrentados. Enfim, se incursiona no universo literário concernente ao tema, de forma a trazer contributos importantes para a construção do trabalho que aqui pretende se apresentar.

Neste norte, cumpre destacar, a metodologia adotada ao longo do processo construtivo foi dedutiva já que sustenta os argumentos do autor na premissa de que uma política pública promovida pelo Estado, através da extrafiscalidade tributária se faz necessária. Por decorrência, a fim de comprovar esta premissa em âmbito local, é adotada, como técnica exploratória, a pesquisa bibliográfica com a qual, de forma bastante acautelada, é obtido em revisar obras, artigos científicos, dissertações, teses e as legislações concernentes ao assunto. Portanto, a presente dissertação possui recorte eminentemente teórico. Seu espectro de análise caminha pelo campo dogmático-normativo, especialmente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e suas interconexões com o sistema tributário vigente.

Desta feita, a estruturação deste trabalho se dará de forma concatenada, primando, por conseguinte, pela didática acadêmica necessária para a apreensão do propósito almejado. Assim, no primeiro capítulo desta dissertação, são destacadas as formas de políticas públicas existentes, e aceitas em termos de aplicabilidade na gestão pública brasileira, e o papel do Estado no dever de gerenciamento destas políticas, mormente, aquelas voltadas ao ambiente. No segundo momento, será trabalhada a correlação existente entre a tributação, meio ambiente e as políticas públicas praticadas no Brasil, objetivando demonstrar que o tributo pode ser empregado como uma ferramenta eficaz na condução de novos comportamentos proambiente. E, por derradeiro, no terceiro e último capítulo, será analisada, num recorte mais específico em esfera local, de que forma esta política pública ambiental, implementada por meio da extrafiscalidade tributária, encontra os seus limites frente aos entes municipais, assim como de que maneira estes entes, hodiernamente, vêm encontrando alternativas de implementá-la de forma a promover um repensar da relação do homem com o meio ambiente.

De toda sorte, impende ressaltar que, não obstante a pesquisa realizada não ter o condão de esgotar o tema, ainda assim a promoção de discussões dessa ordem, dentro do ambiente acadêmico, por suposto renovam as perspectivas críticas quanto ao ponto, fazendo com que o seu aperfeiçoamento se torne a cada dia uma realidade na luta contra as incongruências vividas entre o direito e a sociedade moderna, sobretudo neste contexto da busca pela reestruturação da visão antropocêntrica de mundo.

2 A POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL NO BRASIL

2.1 A CRISE DO ESTADO E O SEU PAPEL NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Hodiernamente se vive sob a égide de uma filosofia individualista hedonista, de satisfação pessoal arraigada, em grande parte, num modelo de desenvolvimento capitalista.

Neste modelo, a lógica da ganância move a engrenagem da máquina chamada economia mundial. Contudo, o que se verifica é que esta perspectiva de desenvolvimento humano *de per se* está levando para uma crise social e humanitária sem precedentes. Em verdade, se está experimentando uma das piores crises que o modelo capitalista já enfrentou nos últimos séculos. Basta avaliar a logística aplicada por esta economia globalizada que aí se encontra estabelecida.

A utilização desenfreada dos recursos naturais e o consumo desmedido de energias fósseis ocorrem sem a devida compreensão, por parte do homem, de que apenas se faz parte desta célula viva, chamada pelos andinos de *Pachamama* (Mãe Terra) e que, por isto, não é possível colocar as ambições materiais acima do bem comum.

A ideia desenvolvimentista, de viver melhor custe o que custar, não pode se sobrepor a ideia de bem viver. Desta feita, é necessário conscientizar de que se vive em um mundo que necessita mais de uma visão cosmocêntrica, onde o homem é um ser integrante e não apenas o usurpador absoluto deste ecossistema.

No entanto, rememorando um pouco o curso da história, seguramente é possível inferir que esta não foi a filosofia que preponderou no final do século XVIII e no início do século XIX. A cultura pelo desenvolvimento e crescimento econômico, de forma desregrada, impregnou exponencialmente as engrenagens das máquinas que movimentaram a complexa revolução industrial, ao ponto de acharem, os especialistas da época, que a ideia de finitude dos bens naturais era totalmente inconcebível. No entanto, a partir do século XX a percepção deturpada de infinitude dos recursos naturais começou a dar sinais de fraqueza. A ideia de desenvolvimento e crescimento econômico sem a análise dos riscos ambientais deixou de ser aceita de maneira absoluta e uníssona, sem que houvesse qualquer tipo de questionamento.

Portanto, ali nascia uma nova visão de mundo; um mundo onde o ser humano não era o senhor de todas as coisas, mas apenas um sujeito integrante de um complexo ecossistema chamado Terra. Nesta levada que os ideais de crescimento econômico passaram a introjetar em suas rotinas alguns conceitos, tais como preservação, conscientização e sustentabilidade.

Pelos idos de 1960, um seleto grupo intitulado de *Clube de Roma*¹, começou a fomentar a existência de uma correlação muito estreita entre desenvolvimento e ambiente, quando da contratação da equipe do Massachusetts Institute of Technology (MIT) para a elaboração de um relatório que foi intitulado como *The limits to growth*.

Foi, através deste documento, que os membros integrantes deste Clube expuseram ao mundo os elementos contundentes, no tocante a finitude dos recursos não renováveis, o que, por certo, acabou por estarrecer a comunidade científica de um modo geral. Nas palavras de Gomes, acabava o sonho de abundância e despertava-se para o pesadelo do mundo finito².

Em síntese, a *Teoria do Crescimento Zero*, que foi originada neste relatório, propunha uma desaceleração drástica no crescimento econômico mundial, objetivando um repensar de forma mais efetiva a respeito da resolução dos problemas ecológicos ocorridos até aquele momento, em face da exploração desenfreada dos recursos naturais.

Com efeito, a proposição elencada nesta teoria acabou sendo desacreditada por grande parte da comunidade científica, em especial pelo fato de que o modelo econômico da época, ainda existente, baseado no capital não permitia a situação de contenção do crescimento econômico.

De mais a mais, como já sublinhado alhures, a ideia que se tinha a respeito da fruição dos recursos naturais, até então, era de que estes não tinham finitude, sendo, portanto, inesgotáveis. Logo, a apresentação desta teoria provocou uma releitura em relação à verdadeira ordem das coisas.

¹ NUSDEO, Fábio. *Introdução ao Direito Econômico*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 27, explica que “O Clube de Roma foi uma espécie de instituto acadêmico informal, o qual consistia em encontros periódicos para troca de ideias sobre as perspectivas da humanidade levadas a efeito por uma elite de pensadores universitários, dirigentes de grandes empresas transnacionais, funcionários de alto escalão de entidades internacionais e especialistas convidados”.

² GOMES, Carla Amado. *O Ambiente como objecto e os objectos do direito do ambiente. Textos Dispersos de Direito do Ambiente*. Lisboa: aafdl, 2005. p. 10.

Não mais se poderia pensar na extração desregrada do patrimônio natural sem introjetar, subliminarmente, uma preocupação acerca de suas consequências. E isto, para a época, era realmente preocupante, pois todo o modelo econômico estava voltado para a exploração maciça dos bens naturais, sem qualquer rotulação e/ou identificação de serem os mesmos renováveis ou não renováveis.

Mas o que importa relatar é que, a partir deste momento, as questões ambientais ganharam representatividade no cenário internacional, equiparando-se, com outros temas de suma importância na pauta da agenda internacional.

Como afirma Aydos:

Presencia-se, então, o lento “esverdear” dos Tratados e das Constituições. A Organização das Nações Unidas convocou a primeira Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano, que se passou nos dias 5 a 16 de junho de 1972, em Estocolmo. Da Conferência resultou a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo), onde constaram 26 princípios, dentre eles, o reconhecimento do dever de preservação dos recursos naturais renováveis e não-renováveis para as atuais e futuras gerações (princípios nº 2 a 5)³.

Desde então muito se fez em relação ao enaltecimento do meio ambiente e de sua importância para toda a sociedade. Com o avanço desta consciência ambiental, cresceu a necessidade de interconexão do ambiente para com o desenvolvimento e o sistema econômico adotado. Nesta levada, em 1987, a Comissão Mundial do Meio ambiente desenvolveu, em um de seus relatórios denominado de *Relatório de Brundtland*⁴, um dos primeiros conceitos de desenvolvimento sustentável que aqui merece a correspondente transcrição.

Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações⁵.

Com esta preocupação de atendimento às necessidades das gerações futuras, as questões atinentes ao desenvolvimento econômico mundial passaram a

³ AYDOS, Elena de Lemos Pinto. *Tributação ambiental no Brasil: Fundamentos e Perspectivas*. Dissertação de mestrado, UFSC. Florianópolis, 2010. p. 53.

⁴ Relatório de Brundtland – documento denominado de Nosso Futuro Comum.

⁵ MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. Movimento ambientalista e desenvolvimento sustentável. In: MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. 3. ed. rev. E atualizada. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2008. p. 56.

denotar mais tempo para a ecologia, haja vista este crescimento da consciência ambiental e, por sua vez, da relação intrínseca da economia moderna com o meio ambiente. Por conseguinte, se fazia necessária à incorporação do ambiente como valor agregado ao processo produtivo para esta nova visão de economia.

Desta forma, o desenvolvimento e crescimento econômico não mais deveriam focar seus olhares somente para o campo da economia, mas, também, para o social e ambiental. Assim, a busca pelo novo paradigma de desenvolvimento, calcado na sustentabilidade, passou a ser a nova meta a ser alcançada.

De todo modo, para que isto ocorresse de forma plena, mister se fazia que a sociedade redefinisse esta relação do meio para com a economia, de modo a proporcionar uma visão positiva de que o ambiente era capaz de ser a mola propulsora do crescimento econômico sem, contudo, sofrer grandes ranhuras.

A este propósito, Queiroz observa:

Primeiramente, para que esse novo conceito seja incorporado na sociedade, deve-se buscar a desconstrução do mito que o meio ambiente seria um obstáculo ao desenvolvimento econômico, ou seja, o meio ambiente deve ser pensado em algo que pode ser tanto gerador de emprego e renda como fator de melhoria de qualidade de vida. Por exemplo, Santos (2004) mostra que na maior parte dos municípios de mais alto nível de desmatamento das regiões Sul e Sudeste do Brasil, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) piorou entre os anos 1990 e 2000. Além disso, sistemas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) já são reais fontes de geração de receita para os agentes que preservam o meio ambiente⁶.

Ocorre, porém, que não obstante o alerta da comunidade científica à respeito da correta leitura sobre os bens naturais, ainda sim, até meados da década de 70, existia uma dificuldade quase que intransponível para se pensar desta maneira, eis que as teorias econômicas se sedimentavam no conceito de escassez.

Para os teóricos da época, somente quando houvesse a escassez de um bem é que o mesmo passaria a ter valor econômico.

O fato de a teoria econômica do meio ambiente estar baseada em princípios neoclássicos (utilitarismo, individualismo metodológico, equilíbrio) de excelente e otimizada alocação de recursos naturais gera, conseqüentemente, o que é

⁶ QUEIROZ. Jullia Mello de. Desenvolvimento econômico, inovação e meio ambiente: a busca por uma convergência no debate. *Cadernos de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6, nº 9, 2011. p. 161.

considerado uma obstáculo para a efetiva inserção do meio ambiente na política de desenvolvimento econômico⁷.

Nesta esteira, em face da falta de maturidade científica da época e, também, do não dimensionamento correto da finitude dos recursos naturais, a mudança deste paradigma econômico levará tempo para ocorrer em sua plenitude, se é que se pode dizer que ela tenha, efetivamente, ocorrido até então.

O fato é que a busca pelo desenvolvimento sustentável encontrou entraves no que concerne à forma com que a economia ambiental agrega valor aos seus recursos. No dizer de Amazonas, o valor ambiental é, portanto, definindo com base na utilidade ou preferência com que os indivíduos atribuem em termos monetários, aos bens e serviços ambientais⁸. Sendo assim, a economia ambiental continua a se preocupar com o bem estar dos indivíduos, deixando em segundo plano o meio ambiente já reconhecido como patrimônio natural e um direito fundamental. Outro ponto que merece destaque, neste caminhar evolutivo a respeito da correlação do meio para com o desenvolvimento sustentável, está na falta de identificação adequada das externalidades provocadas com a usufruição desmedida dos recursos naturais.

Um termo de origem econômica, as externalidades, segundo Nusdeo, podem ser explicadas como os custos ou benefícios que, circulando externamente ao mercado, se quedam incompensados, pois para eles o mercado, por limites institucionais, não consegue imputar um preço⁹. Correlacionando esta terminologia as questões afetas ao meio ambiente, Aydos, ao citar Schoueri, destaca que:

O tema das externalidades vem ocupando papel de destaque nos estudos de economia do meio ambiente. De acordo com o enfoque ambiental, as externalidades negativas são os danos ambientais gerados pela atividade poluidora que não são suportados pelos agentes causadores, mas repassados à coletividade¹⁰.

⁷ QUEIROZ, Jullia Mello de. Desenvolvimento econômico, inovação e meio ambiente: a busca por uma convergência no debate. *Cadernos de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6, nº 9, 2011. p. 161.

⁸ AMAZONAS, M. C. (2005). Valor ambiental em uma perspectiva institucional-ecológica. In: VI Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, *Anais do VI Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica*, Brasília, 2005.

⁹ NUSDEO, Fábio. *Introdução ao Direito Econômico*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 153.

¹⁰ AYDOS, Elena de Lemos Pinto. *Tributação ambiental no Brasil: Fundamentos e Perspectivas*. Dissertação de mestrado, UFSC. Florianópolis, 2010. p. 62.

É neste compasso que a dificuldade, que existe na falta de internalização dos custos ambientais, também pode ser vista como um dos motivos responsáveis pelo distanciamento entre o desenvolvimento e o meio ambiente. Não ter uma percepção precisa do que representam os custos ambientais, acaba tornando o preço final do produto artificialmente mais barato, estimulando, assim, o consumo desregrado.

Logo, a sociedade acaba consumindo mais “meio ambiente” do que faria se o preço fosse internalizado e repassado¹¹.

Por isto, e em face destas dificuldades de implementação do desenvolvimento econômico, alguns autores como Pigou¹², incentivaram a intervenção do Estado para a regulação destes problemas. É claro que não se pode deixar de mencionar que os estudos de Pigou precederam, e muito, esta questão de sustentabilidade e relação da economia para com o meio ambiente. De toda forma, seus escritos foram pontuais no sentido de demonstrar o papel do Estado na busca de alternativas para a minoração das externalidades.

Dentre as sugestões apresentadas para o desaparecimento das externalidades ligadas ao meio ambiente, os estudos de Pigou¹³ sugestionavam pela intervenção estatal na ordem social por meio da instituição de tributos. Aydos, ao citar Derani, explica da seguinte forma:

Pigou analisa e conclui no caso da falha de mercado com relação à percepção das externalidades, que o Estado deve igualmente introduzir um sistema de imposto, em caso de deseconomia externa (efeitos sociais negativos) e de subvenção ou incentivo, em caso de economia externa (efeitos sociais positivos)¹⁴.

Montero aduz que a proposta pigouviana não está imune às críticas. Segundo o autor, esta proposta desconsidera os custos derivados da intervenção estatal, igualmente ignorando as falhas próprias do Estado. Haveria, assim, uma série de entraves que dificultariam a implementação de uma tributação ambiental

¹¹ NUSDEO, Fábio. *Introdução ao Direito Econômico*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 160.

¹² PIGOU, Arthur Cecil. Economista, graduado pela Universidade de Cambridge, Inglaterra, pupilo e sucessor de Alfred Marshal na cátedra de Economia Política. Autor da obra *Essays in Economics*. London: Macmillan & Co., 1952, e *The Economics of Welfare*. 4. ed. London: Macmillan & Co., 1962.

¹³ *Ibid*, *Essays in Economics*. London: Macmillan & Co., 1952. p. 77.

¹⁴ AYDOS, Elena de Lemos Pinto. *Tributação ambiental no Brasil: Fundamentos e Perspectivas*. Dissertação de mestrado, UFSC. Florianópolis, 2010. p. 66.

pigouviana, dentre eles: a) as dificuldades administrativas surgidas em decorrência do seu funcionamento; b) os problemas relacionados com a informação necessária para definir o tipo impositivo; c) a aplicação exclusiva de critérios de eficiência econômico-ambiental que não consideram questões de caráter distributivo ou de eficiência extra-ambiental; d) exclui a possível existência simultânea de outras falhas do mercado¹⁵.

Ainda assim, como se denota, inobstante o empenho da comunidade científica para a efetivação do desenvolvimento sustentável e da nova forma de visualização da economia mundial, não foi possível que esta mudança paradigmática da economia ocorresse sem auxílio e/ou contribuição expressiva da mão do Estado.

Esforços ocorreram para que as concepções liberais fossem prevalentes neste sentido. No entanto, a percepção pela ineficiência da trajetória escolhida se mostrara latente. Sem sombra de dúvidas que o contributo do Estado para a implementação desta nova forma de enxergar as relações de consumo dos bens naturais foi crucial pelo espraiamento desta filosofia.

E, por ser o Estado um agente regulador da sociedade, uma das formas de praticar esta mudança é por meio do estabelecimento de políticas públicas afeitas a área do desenvolvimento econômico ambiental.

Destarte, nestas quase seis décadas de história, não restam dúvidas de que a percepção pela finitude dos recursos naturais se tornou uma realidade mundial. Igualmente, e por consequência disto, é possível afirmar que a filosofia da sustentabilidade e da nova postura de desenvolvimento econômico, ganhou seu espaço de prestígio no campo das ciências exatas com a apresentação de estudos para diminuição da poluição e das formas de agressão à natureza, como, também, no campo das ciências sociais e humanas, quando da análise das alternativas viáveis para uma convivência sadia e pacífica da exploração destes recursos, sem prejudicar o homem e a natureza.

Governos e o setor privado, como um todo, procuram readequar, dentro da medida do possível, suas formas de percepção e conduta a este respeito. Mas como dito, sendo o Estado um dos braços responsáveis por esta mudança de entendimento, se torna importante, neste momento, para que possa se conhecer de

¹⁵ MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação Ambiental. Reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 131.

que maneira esta contribuição estatal pode ajudar para a perpetuação e disseminação do encurtamento da relação desenvolvimento e meio ambiente.

Todavia, não é possível saber qual é o efetivo papel do Estado, neste contexto, sem que se conheça, antes, um pouco a respeito da origem das políticas públicas ambientais. Assim, os olhares se voltam para a forma com que a política pública brasileira foi construída ao longo de seus anos de história para que, desta feita, se possa depreender o real reflexo por ela provocado nas questões ambientais.

2.2 REFERENCIAL EPISTEMOLÓGICO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

No tocante ao Brasil, o seu marco histórico não possui uma definição precisa no tempo, pois se mistura, com uma sucessão de outros fatos que, com os passar dos anos, foram moldando a cara da política ambiental brasileira. De qualquer forma, vale aqui rememorar alguns pontos desta trajetória.

Um dos pontos que, sem sombra de dúvidas há de ser destacado, diz respeito à mudança da filosofia de trabalho ocorrida entre as décadas de 30 e 60. Neste período, o êxodo rural nutrido pela falta de perspectivas no campo e pelo desejo de melhores oportunidades nas cidades fez com que houvesse uma corrida desenfreada pelo sonho desenvolvimentista¹⁶.

Para Araújo¹⁷, neste período a faceta Estatal vinha engendrada, ao mesmo tempo, dentro de um caráter desenvolvimentista e conservador. Não se tratava de um Estado do bem-estar social, mas aquele promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade.

Durante esta corrida pelo desenvolvimento econômico, os governos que se sucederam no mando da cadeira presidencial, dentre eles alguns ditatoriais e autoritários, primaram, todos, pelo crescimento e progresso do país, sem ter o correspondente zelo com as questões ambientais.

Consequentemente, este viés autoritário e ditatorial criou fortes reflexos na formulação das políticas públicas brasileiras.

¹⁶ SUPERTI, Eliane. *Políticas públicas e meio ambiente: Reflexões preliminares*. Disponível em: <http://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/viewArticle/57>. Acesso em: 22 de abril de 2015.

¹⁷ ARAÚJO, Tânia Bacelar de. As políticas públicas no Brasil. In: *Ensaio sobre desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000. p. 261.

De toda sorte, a política ambiental brasileira surge de forma bastante tímida quando da criação do Código das Águas (1934), na era Vargas. Com o passar dos anos, outras legislações adentraram ao ordenamento jurídico brasileiro, tendo como temática central a proteção do meio ambiente, como o Código Florestal de 1965. Inobstante ao ingresso de tais legislações no ordenamento pátrio, ainda havia certa contradição em relação às ideologias preponderantes da época, colocando, de um lado, a preocupação pela racionalização do uso e exploração dos recursos naturais e, de outro, a definição das áreas de preservação permanentes, o que, por conseguinte, estabelecia desde já os limites da propriedade privada¹⁸.

Ao mesmo tempo em que havia indícios de uma preocupação com a preservação da natureza, as fronteiras do país estavam em franco processo de abertura para a chegada das grandes multinacionais, a fim de que o progresso e o desenvolvimento econômico alavancassem o Brasil ao topo dos principais países desenvolvidos.

Logo, mister se faz perceber que a história das políticas públicas brasileiras, mormente ambientais, converge com a implantação do projeto de desenvolvimento industrial do país. Basta lembrar o Plano de Metas, desenvolvido pelo governo do então Presidente Juscelino, que tinha como slogan a famosa frase: “*Cinquenta anos em cinco*”.

Nesta pegada, é crível presumir que, em virtude deste ímpeto progressista, ocorrera um abrandamento em termos de fiscalização da degradação ambiental, resultado do avassalador processo industrial. Assim, estava posta a filosofia predominante em relação às políticas públicas empregadas pelos governos das décadas de 30 a 60, qual seja, a de buscar, conforme se encontra grafada em nossa bandeira - *Ordem e progresso* -, nem que este fosse alcançado a qualquer preço.

No entanto, a partir da década de 70, com a eclosão da crise ambiental mundial, o Brasil, assim como o resto do mundo também, se viu diante de um repensar econômico. A teoria do crescimento zero do Clube de Roma¹⁹, a

¹⁸ SUPERTI, Eliane. *Políticas públicas e meio ambiente: Reflexões preliminares*. (15) Disponível em: <http://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/viewArticle/57>. Acesso em: 22 de abril de 2015.

¹⁹ NUSDEO, Fábio. *Introdução ao Direito Econômico*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 27. Explica que “O Clube de Roma foi uma espécie de instituto acadêmico informal, o qual consistia em encontros periódicos para troca de ideias sobre as perspectivas da humanidade levadas a efeito por uma elite de pensadores universitários, dirigentes de grandes empresas transnacionais, funcionários de alto escalão de entidades internacionais e especialistas convidados”.

conferência das Nações Unidas sobre Meio ambiente de 1972, o relatório de Brundtland em 1987 e outros documentos internacionais foram os responsáveis pelo fortalecimento de uma consciência e um despertar ambiental.

Em decorrência deste cenário, a partir desta década as questões ambientais brasileiras passaram a ter papel de maior destaque nas legislações.

A cronologia sequencial da linha do tempo não deixa mentir, pois a prova está no fato de que, pelos idos de 1981, o Estado brasileiro edita a Política Nacional do Meio Ambiente, através da Lei Nacional nº 6.938/81, criando, com ela, uma série de estruturas (CONANA, SISNAMA) e diretrizes para o fortalecimento do pensamento ambiental.

Pouco tempo depois, mais precisamente em 05 de outubro de 1988, ocorre a constitucionalização do meio ambiente - fenômeno mais importante de enaltecimento das questões ambientais dentro do cenário jurídico brasileiro -, eis que o legislador constituinte deixou claramente expresso no texto da novel Constituição Federal que:

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

Logo, o cenário interno se modificara. A elevação do meio ambiente ao status de direito fundamental traz consigo uma importância ímpar na pauta da agenda pública brasileira.

A partir de 1988, o governo, seguindo a mesma linha de orientação dos governos mundiais, passa a eleger o ambiente como tema de extrema relevância no momento da formulação de suas políticas públicas.

Todavia, inobstante o aprimoramento do arcabouço jurídico brasileiro e a elevação do meio ambiente ao status constitucional, ainda sim o mesmo perdia e ainda perde espaço frente às questões econômicas.

Mas, enfim, a constitucionalização e o reconhecimento do meio ambiente como direito de natureza fundamental não basta.

Como diz Reali:

A elevação do Direito ambiental ao patamar constitucional representa um grande avanço, mas por si só não garante a efetivação desse direito. Para

assegura-lo é necessário efetivar o dever-poder do Estado na adoção de políticas públicas adequadas à proteção ambiental e resgatar o dever solidário da coletividade para o mesmo fim²⁰.

A verdade é que o Brasil sempre foi um país abundante em recursos naturais. Por conseguinte, a economia sempre esteve pautada na exploração predatória destes recursos. A própria Floresta Amazônica pode ser elencada como o maior exemplo deste modo de exploração. A inoperância da fiscalização sobre o desmatamento, ocorrido na maior floresta tropical do mundo, já é, por si só, a prova desta inversão e ineficiência das políticas aqui desenvolvidas.

Isto leva a questionar se ainda hoje a filosofia desenvolvimentista supera a filosofia preservacionista? A ideia de desenvolvimento sustentável, prevista no §1º do artigo 225 da Constituição Federal, é plenamente efetivada em termos de políticas públicas ambientais?

Não obstante este resgate histórico proporcionar uma perspectiva diferente em enxergar o porquê de algumas decisões em termos de políticas públicas em nosso país, ainda sim, para que se tenha a clareza no entendimento de como o Brasil se comporta frente às questões ambientais, cabe ainda o questionamento: Mas o que, efetivamente, se entende por política pública?

Para responder este questionamento é preciso voltar os olhares ao campo técnico, de modo a colher ideias mais precisa do que uma política pública representa frente a uma sociedade organizada e de como isto pode ser engendrado, de forma positiva, sobre a perspectiva ambiental.

2.3 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO, EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Adota-se, portanto, lições de alguns dos autores mais renomados da área que, com muita propriedade, trabalham o tema possibilitando um aprofundamento mais rico acerca da maneira correta de se visualizar uma política pública.

Segundo Appio²¹, as políticas públicas são como um instrumento de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade, com a finalidade de assegurar a igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo

²⁰ REALI, Darci. *Os Municípios e a Tributação ambiental*. Caxias do Sul: Educus. 2006. p. 13.

²¹ APPIO, Eduardo. *Controle judicial de políticas públicas no Brasil*. Curitiba, Juruá, 2005. p. 136.

por escopo a garantia de condições materiais de uma existência digna de todos os cidadãos.

Complementando o argumento, Schier²² destaca ser dever do Estado social o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para assegurar a todos os indivíduos a plenitude dos direitos fundamentais, estando aí incluídos os direitos sociais.

Para Eros Grau²³ a expressão política pública designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. Neste caminho do social, Bucci²⁴ entende a política pública como sendo um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Em verdade, para a autora, a política pública deve transparecer a ideia de um processo público que vise à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo.

Percebendo este emaranhado de concepções, Birkland²⁵ afirma não existir um consenso sobre o conceito de política pública, mas, para ele, alguns atributos se destacam: a política é feita em nome do público; a política é geralmente feita ou iniciada pelo governo; a política é interpretada e implementada por atores públicos e privados; a política é o que o governo intenciona fazer; a política é o que o governo escolhe não fazer. Tentando explicar de modo diferente, mas, porém profícuo, o que vem a ser uma política pública, Potyara Pereira assim destaca:

Convém começar pelo que não é: Política pública, como já indicado não é sinônimo de política estatal. A palavra *pública*, que sucede a palavra *política*, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos) e, por isso constitui algo que compromete tanto o Estado quanto à sociedade²⁶.

²² SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro, 2002. p. 71.

²³ GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 21.

²⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos. In: *Direitos Humanos e Políticas Públicas*. São Paulo: Caderno Polis, 2001.

²⁵ BIRKLAND apud. SILVA, Christian Luiz e Bassi, Nadia Solange Schmidt. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Christian Luiz. *Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 17.

²⁶ PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Ed. Cortez, 2008. p. 94.

Neste passo, a supra descrita autora diz ser extremamente importante depreender que uma política pública não é aquela feita apenas por atores estatais. O Estado tem o poder-dever de agir, pois na condição de representante da coletividade deve procurar implantar políticas que favoreçam a sociedade como um todo.

No entanto, não só o Estado deve estar atento para às necessidades públicas. Atores de fora do eixo estatal, tais como as organizações da sociedade civil ou outras entidades, podem e devem oferecer alternativas para a melhoria da qualidade da vida em sociedade.

Queiroz²⁷ ao trabalhar este contexto, de identificação de uma política pública, assevera que para um problema social ter a atenção de uma política pública se faz necessário que os atores interessados possuam um poder de barganha política suficiente para que ocorra a inserção destas demandas em uma agenda de prioridades.

Neste contexto, destaca o autor:

Assim, vemos o processo de formação das políticas públicas como um jogo social entre atores que interagem em situações formais e informais. Alguns atores, como partidos políticos, o chefe do Poder Executivo, os ministros e os secretários, os parlamentares e os funcionários públicos são formais: seus papéis e suas funções no processo estão claramente estabelecidas pelo texto da Constituição. Outros atores, como movimentos sociais, empresas e meios de comunicação, são informais: não têm papel ou função formal no processo, mas podem se mostrar em determinadas situações, como agentes poderosos ou mesmo determinantes nos processo de formação e de definição das políticas públicas, ao fazerem valer o seu poder de convencimento e/ou de pressão política sobre os decisores²⁸.

Enveredando por este caminho, é crível pressupor que a formulação de políticas públicas eficientes não depende única e exclusivamente de um fator, mas, isto sim, de um emaranhado de fatores que culminam por definir o traçado das decisões governamentais a este respeito.

Queiroz²⁹ aduz pela necessidade de um planejamento estratégico situacional (PES) para a formulação de políticas públicas. Este planejamento estratégico estaria sedimentado na observação das relações de poder entre os

²⁷ QUEIROZ, Roosevelt B. *Formação e gestão de políticas públicas*. Curitiba: Ibpex, 2011. p. 116.

²⁸ Idem.

²⁹ Ibid., p. 126.

diversos atores envolvidos, tendo por norte a *política* como variável determinante para a elaboração de uma política pública.

Em outras palavras, as políticas públicas dos governos democráticos não podem ser construídas apenas com os anseios estatais. Devem, indubitavelmente, serem formuladas levando-se em consideração os pleitos da sociedade.

Por esta razão, Queiroz³⁰ busca, na *teoria dos jogos*³¹, fundamentar que o planejamento e gestão de políticas públicas pode ser encarado como um jogo social, no qual dois ou mais atores sociais se defrontam e no qual as ações de um afetam os resultados desejados pelo outro.

Entretanto, não obstante esta disseminação da representatividade física dos atores envolvidos no processo, de um modo geral e em decorrência do pesado fardo atribuído aos ombros do Estado enquanto representante constitucional do povo, este passa a ser o grande responsável pelo gerenciamento destes interesses de ordem plúrima.

Portanto, apesar de autores como Secchi e Queiroz afirmarem que a abordagem das políticas públicas deve ser voltada para uma visão multicêntrica (atores estatais e não estatais), a realidade é que a resolução dos problemas públicos, na grande maioria das vezes, parte de estratégias conjeturadas e desenvolvidas pelo Estado após a leitura dos reclames de sua sociedade.

Enfim, o que se constata em termos de exegese teleológica, a respeito da expressão ora em discussão, é que uma *política pública* está diretamente relacionada com um *problema público*, isto é, a uma situação real e atual de insatisfação generalizada da sociedade, em relação a um determinado assunto, que vem sendo debatido há certo tempo, sem qualquer tipo de resolução por parte de seus governantes e que, por certo, necessita da correspondente atenção. Para isto, se faz necessário a vontade de mudança.

A observação de Secchi se encaixa perfeitamente neste contexto. Segundo o autor, a política pública possui dois elementos fundamentais: *intencionalidade pública* e *resposta a um problema público*; em outras palavras, a razão para o

³⁰ QUEIROZ, Roosevelt B. *Formação e gestão de políticas públicas*. Curitiba: Ibiapex, 2011. p. 127.

³¹ A teoria dos jogos foi concebida em 1912 pelo matemático francês Emile Borel (1871-1956) e trabalhos posteriormente realizados, entre eles o do matemático húngaro naturalizado americano John von Neumann (1903-1957) e do economista australiano Oskar Morgenstern (1902-1976), incorporaram importantes contribuições pra a sua utilização na análise do comportamento social e econômico.

estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante³².

Destarte, do que foi dito até aqui, parece fácil depreender que a questão ambiental, na atual conjuntura de sociedade moderna, mormente da sociedade brasileira, pode ser encarada como um problema público e, por decorrência, como uma política pública a ser desenvolvida.

O agravamento dos problemas gerados, que são decorrentes da usufruição desregrada do meio ambiente, está a todo dia ganhando as páginas dos jornais. Alagamentos e enchentes, em razão da falta de cuidado para com o armazenamento adequado do lixo produzido nas cidades; a alta incidência de problemas de saúde, desencadeados pela emissão de gases tóxicos na atmosfera; o desabamento de áreas de terras inteiras, indevidamente ocupadas pela falta de fiscalização do uso do solo urbano; Enfim, os problemas atuais enfrentados na maior parte dos grandes centros urbanos de nosso país.

A Lei Maior brasileira faz do meio ambiente um direito e, ao mesmo tempo, um dever de todos. Nesta esteira que o Estado, na condição de gerenciador dos interesses públicos, assume para si a maior fatia da responsabilidade pela identificação e formulação destas políticas.

De toda forma, mesmo com toda esta carga de responsabilidade depositada nos ombros do Estado, a fase de formulação de uma política pública ambiental não pode ser encarada como questão de atribuição exclusiva estatal, mas sim, como uma tarefa que transcende os limites do sistema democrático representativo. Estado e sociedade devem caminhar lado a lado neste processo.

Logo, para que se cumpra o disposto no artigo 225³³ da Carta Constitucional brasileira, se faz necessário, como referido alhures, que sejam identificados os problemas relevantes para o cenário ambiental e, por conseguinte, sejam os mesmos lançados em uma agenda de prioridades, conjuntamente, com a proposição de suas soluções para que se torne efetiva a aplicação da política pública almejada.

Nesta senda, as políticas públicas ambientais, em seu processo de formulação, devem, obrigatoriamente, apontar seus principais pontos de

³² SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 2.

³³ 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.

convergência para que, a posteriori, o governo, com o auxílio da sociedade organizada, possa colocar em prática suas resoluções.

Bucci assim ressalta:

Essa dialética na formulação de políticas públicas ambientais é de fundamental importância, vez que nessa fase comporta a apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses senão não-coincidentes com aqueles³⁴.

No entanto, por vezes este processo de formulação sofre com o sistema democrático, este que se encontra instalado no Estado brasileiro, pois os interesses dos órgãos de representação não convergem, na maior parte das ocasiões, com os desejos da sociedade.

Isto se explica de forma bastante simples. Vivendo sob a égide de uma democracia representativa, os governantes são eleitos para, frente à Administração pública, tornar exercitáveis os anseios de uma sociedade. Acontece que, em algumas oportunidades, fatores como dinheiro, ganância e poder acabam por contaminar este objetivo que está atrelado à função para a qual estes representantes foram eleitos.

Desta feita, é importante pensar mais entusiasticamente na forma de ampliar e aprimorar a sistemática representativa, mormente quando se está a tratar de questões voltadas ao ambiente que, indiscutivelmente, tem correlação visceral com o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio este que pode ser interpretado, seguramente, como força motriz do Estado Democrático de Direito.

Sendo assim, parece claro que o grau de concretude da formulação de uma política pública se faz com este estreitamento entre os modelos representativo e participativo, com a finalidade de que um seja o complemento do outro, de forma a tornar exercitáveis os direitos dispostos no texto Constitucional, em especial, os de ordem fundamental, tal como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesta levada, mecanismos como as audiências públicas e o plebiscito surgem, sob uma ótica estritamente pessoal, como instrumentos de conexão direta

³⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos. In: *Direitos Humanos e Políticas Públicas*. São Paulo: Caderno Polis, 2001. p. 266.

entre o Estado e a sociedade no tocante a produção de novas políticas públicas ambientais.

Por suposto, a utilização mais frequente de ferramentas como estas acarretariam um beneficiamento significativo na criação e desenvolvimento de políticas ambientais, já que a sociedade poderia estar atuando de forma mais efetiva no planejamento das ações ambientais. Contudo, o que se observa, em termos de operacionalidade destes mecanismos, nesta linha de formulação de políticas públicas é um quadro muito distante do idealizado.

Assim, se faz mister que o canal de conectividade entre Estado e sociedade para a elaboração de políticas ambientais se mantenha a cada dia mais aberto a fim de que os direitos fundamentais, mormente os atinentes ao ambiente, sejam preservados e assegurados para todas as gerações, presentes e futuras, de forma indistinta.

Deste modo, depreendido o significado de uma política pública e a sua forma de elaboração, cabe questionar a respeito da sua efetiva exequibilidade no campo ambiental.

Do que se denota do contexto socioambiental, vivenciado pelo país nestes últimos 50 anos, é possível afirmar que esta etapa do processo vem ganhando espaço na agenda de prioridades do Governo brasileiro.

Entretanto, para que se possa falar da exequibilidade de uma política pública ambiental, é necessário perceber de que se está a adentrar no campo da seara do gerenciamento administrativo e financeiro da política desenvolvida. Deste modo, a atual palavra de ordem é “planejamento”.

Uma vez devidamente estruturada, e elevada à potência de ponto indissociável de uma agenda de governo, a política pública ambiental há de ser implementada nos termos e condições dispostos em instrumentos definidos, tais como plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

Estas ferramentas são leis de governança, mormente no tocante a questão da gestão fiscal pública. Importante frisar que, após a edição da Lei de Responsabilidade fiscal³⁵, governos Federal, Estadual, Distrital e Municipal passaram a ter um controle mais rigoroso de seus gastos públicos.

³⁵ BRASIL. *Lei Complementar num. 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 22 mai. 2015.

Neste sentido é que os programas de governo, de todos os entes federativos, passaram a ter determinada forma de vinculação, com a destinação dos recursos públicos neles empregados. As contas públicas, e por decorrência, as agendas de prioridades de seus governantes, deixaram de ser meras referências no manejo da coisa pública para serem elementos indispensáveis, objetivando o exercício consciente e transparente da gestão pública.

Pelo referido, uma política pública ambiental, lançada em um plano de governo para que se torne efetiva, deverá, obrigatoriamente, contar com a disponibilização de recursos públicos para tal desiderato.

Desta forma, cabe ao gestor público, com base nas informações técnicas angariadas ao longo do processo de elaboração da política pública, avaliar o *quantum* de recursos serão nela investidos para atingimento de sua concretude conceitual e operacional. Não obstante, como se perceberá ao final deste estudo, por muitas vezes esta questão de gerenciamento dos recursos públicos pode ser o grande fator de engessamento do desenvolvimento e/ou aprimoramento de uma política pública ambiental.

Em vista disto, é possível perceber que, na grande parte das gestões municipais brasileiras, a questão ambiental fica relegada a um segundo plano na pauta das agendas de prioridades e planos de governo.

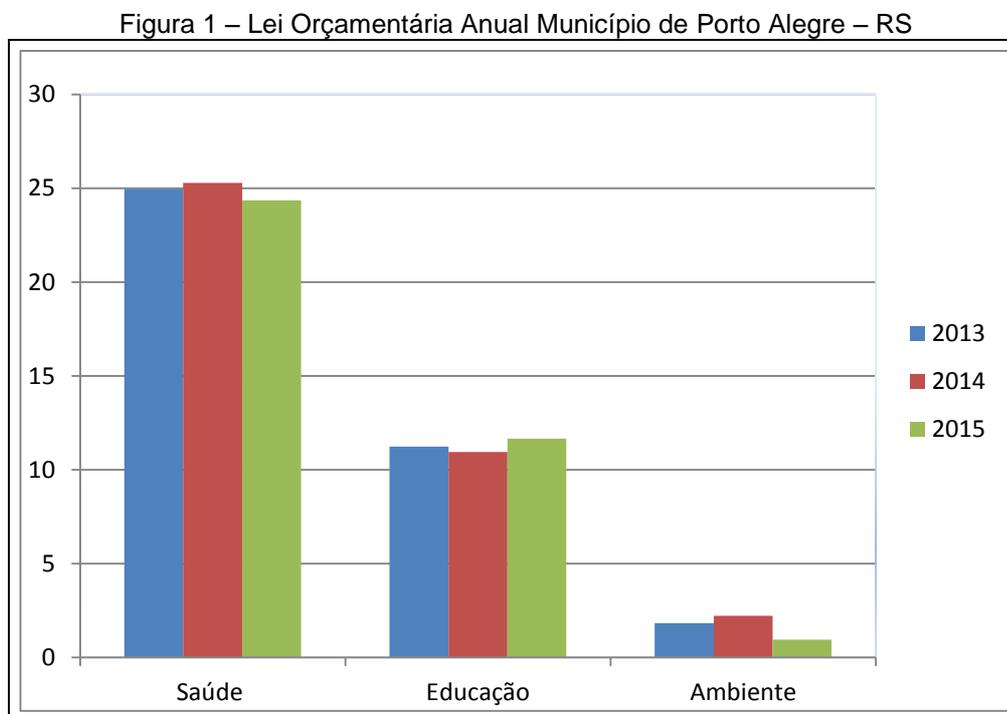
Prioridades como saúde, educação, transporte, dentre outras, comumente, ocupam posição de destaque na escala de prioridades e programas a serem executados, deixando pouco espaço para a temática ambiental.

Basta que sejam avaliados os instrumentos orçamentários para que se tenha uma exata percepção, ainda que não taxativa, desta realidade na gestão municipal.

Nesta senda, sem a pretensão de realizar uma pesquisa exploratória e de amplitude nacional, e sim apenas para fins de constatação da realidade praticada pelas gestões municipais, será utilizado, tão somente como parâmetro de referência, os orçamentos públicos (LOA) dos últimos três exercícios financeiro-orçamentários de duas capitais dos Estados do Sul.

Primeiro, será avaliado o percentual de investimentos realizados em meio ambiente pela capital dos gaúchos. Neste caminhar, insta observar o que o

Executivo municipal portalegrense investiu, em termos percentuais, sobre o orçamento global na pasta do meio ambiente entre os anos de 2013 a 2015³⁶.



Fonte: www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?reg=1&p_secao=56

Não muito diferente é o caso da capital paranaense.

Nesta toada, a cidade de Curitiba, em seus três últimos exercícios calendários-financeiros, apresentou os seguintes números em investimentos na questão ambiental³⁷.

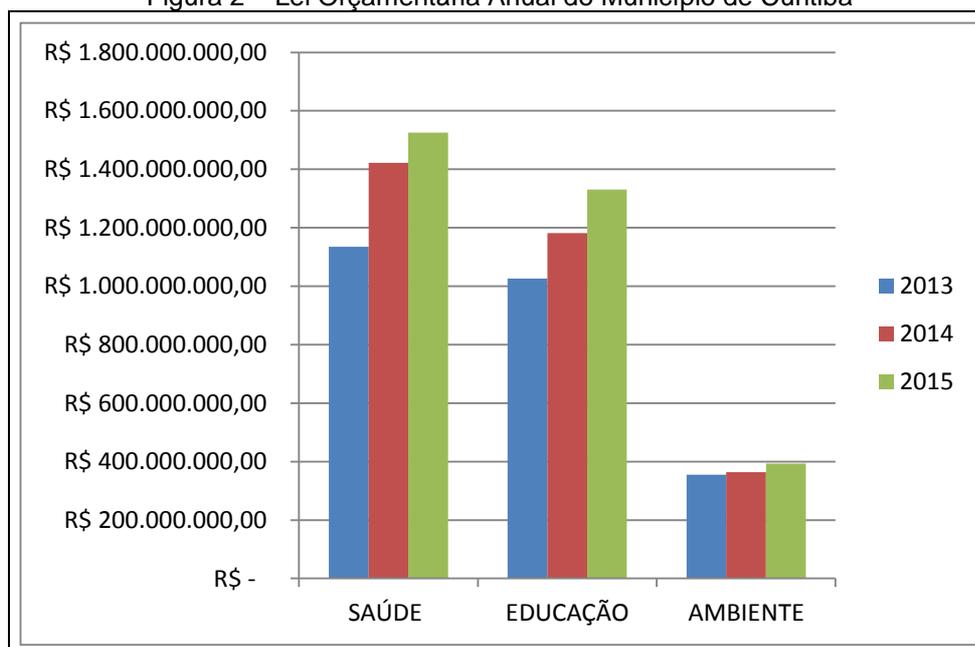
Assim, como se percebe, a questão ambiental, mesmo sendo preceito de ordem fundamental ao lado da educação e saúde, ainda se encontra em posição secundária em termos de prioridades de governança municipal.

Não se pode desconsiderar o fato de que a cada ano os investimentos nas políticas ambientais dentro da órbita municipal vêm crescendo. Sem dúvida isto já é indicativo da existência de um grau de amadurecimento do gestor público para com as questões ambientais.

³⁶ BRASIL. *Lei Orçamentária Anual Município de Porto Alegre – RS*. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?reg=1&p_secao=56. Acesso em: 22 mai. 2015.

³⁷ BRASIL. *Lei Orçamentária Anual Município de Curitiba – PR*. Disponível em: <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2013/orcamento2013.html>. Acesso em: 22 mai. 2015.

Figura 2 – Lei Orçamentária Anual do Município de Curitiba



Fonte: www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2013/orcamento2013.html

A propósito, cumpre destacar que na recente “*pesquisa de informações básica municipais*” (MUNIC), realizada pelo IBGE no ano de 2013, esta agência executiva aponta um crescimento considerável na percepção, por parte dos Entes municipais, da necessidade de órgão específico (subpasta ou secretaria) para o trato das questões ambientais.

Sobre o ponto, a informação publicada assim destaca:

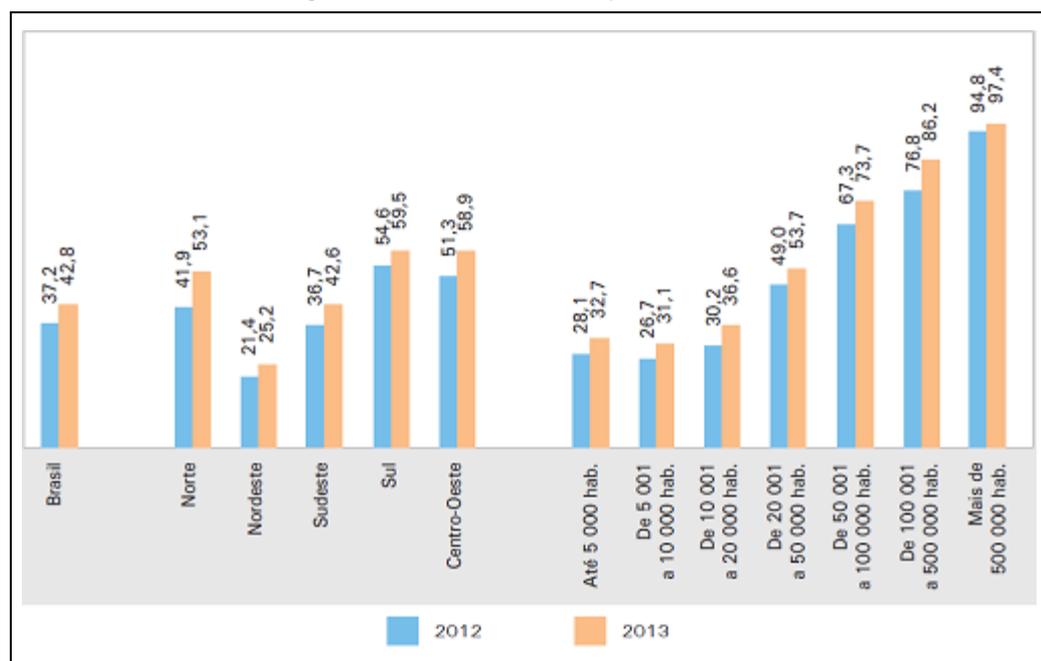
Considerando os resultados do MUNIC 2013, 90% dos municípios brasileiros informaram dispor de algum órgão para tratar do tema meio ambiente e, neste sentido, tinham uma estrutura na área ambiental. Em 2002 (PERFIL, 2005), esse percentual era de 67,8%, avançando para 84,5%, em 2009 (PERFIL, 2010). O aumento da participação de órgão ambiental na administração pública municipal vem ocorrendo em todas as classes de tamanho da população dos municípios e em todas as unidades da Federação³⁸.

Igualmente, o estudo desenvolvido pelo IBGE demonstra um crescimento no tocante a criação, por parte dos governos locais, de um Fundo municipal para as questões ambientais, apresentando, para tanto o gráfico³⁹ indicativo, a saber:

³⁸ BRASIL. IBGE, 2013. *Perfil dos municípios brasileiros*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>. Acesso em: 24 mai. 2015.

³⁹ *Ibid.*, p.67.

Figura 3 – Perfil dos municípios brasileiros



Fonte: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>

Entretanto, não obstante esta evolução conceitual, operacional e estrutural do trato ambiental, não se pode, igualmente, desprezar o fato de que o ambiente é direito de ordem fundamental encrustado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, assim como o direito à saúde, entabulado em seu artigo 196⁴⁰, e o direito à educação, disposto no artigo 205⁴¹.

Todos, sem exceção, são direitos fundamentais do cidadão e deveres inarredáveis do Estado. Contudo, a discrepância representada em números faz repensar a este respeito. Assim, até que ponto o Estado, enquanto o executor das políticas públicas de um modo geral busca equalizar esta dissonância?

Justificativas seriam lançadas para este enfrentamento, no afã de validar a dissonância. A primeira delas estaria relacionada às prioridades da agenda pública. Levando dois pesos diferentes para a balança, seguramente, um tende a ser mais que o outro. No contraponto entre saúde e ambiente, é crível pressupor que os governos municipais sempre priorizariam a saúde, pois estaria possibilitando

⁴⁰ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

⁴¹ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

melhores condições de vida a seus eleitores e, nesta levada, atendendo ao que preconiza o vetor da constituição brasileira para a dignidade da pessoa.

Enfim, não é possível discordar deste tipo de raciocínio. Todavia, se volta a indagar? Proporcionar um olhar mais acautelado para o campo das políticas ambientais e, por suposto, para o trato do ambiente não como objeto, mas como sujeito de direitos, nos dizeres de Carla Amado⁴², não seria igualmente pensar de forma a assegurar a preservação da dignidade do cidadão? Melhorar as condições ambientais e, por consequência, o meio ambiente não seria, da mesma forma, proporcionar uma melhoria nas condições de saúde da população brasileira?

Por certo que as respostas a estas perguntas fazem inferir que ambos direitos fundamentais caminham juntos. A melhoria das condições de vida, para a busca de uma vida digna, obrigatoriamente, passam pela busca de um meio ambiente mais saudável. Não se pode ter mente sã e o corpo não estiver são. Logo, cuidar do ambiente, por suposto, é de todo modo cuidar da saúde.

Neste compasso, sendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito de terceira geração e de ordem fundamental na escala de valores constitucionais, por certo que o assegurar para as presentes e futuras gerações traduz-se no fato de garantir a todos a perpetuação da vida humana de forma digna e justa.

Destarte, não parece justificável, como também razoável, a tomada de decisão do gestor público em estabelecer, numa escala de prioridades, diferenciações em termos de investimentos em temas de igual relevância constitucional.

Não obstante as percepções acima destacadas é possível ainda invocar outros pontos de vista capazes de justificar a plausibilidade da discrepância de números em relação aos investimentos no campo ambiental. Seguindo pela mesma premissa constitucional, se poderia cogitar o fato de que as áreas da educação e saúde possuem percentuais mínimos como balizadores da obrigatoriedade de investimentos por parte dos gestores públicos.

A exemplo da educação, a Constituição Federal reza que os Municípios não podem investir percentual abaixo de 25% do orçamento resultante da receita dos

⁴² GOMES, Carla Amado. *Direito ambiental: o ambiente como objeto e os objetos do direito do ambiente*. Curitiba, Juruá, 2010.

impostos⁴³. Em sentido oposto, no tocante ao meio ambiente, inexistente tal determinação constitucional.

De qualquer sorte, do que se percebeu da amostragem colacionada, mesmo com a existência de um referencial mínimo, ainda assim o distanciamento numérico é expressivo.

Pegando o caso da capital gaúcha onde, só neste ano de 2015, a diferença gravitou em torno de 10,7% (dez vírgula sete pontos percentuais) entre os investimentos com a educação e os investimentos com meio ambiente. É gritante por demais.

Pensar de forma diferente quanto a estes critérios, por decorrência, é traçar um novo cenário em termos de políticas públicas ambientais, função esta de ordem primária do Estado e secundária de toda a sociedade.

Por conseguinte, se faz mister uma releitura por parte dos gestores públicos, especialmente em âmbito municipal, da forma de execução de suas políticas ambientais. Os investimentos neste campo devem ser equivalentes àqueles aos demais setores que fomentam e auxiliam o Estado no cumprimento de seu dever constitucional.

Até porque, se os pensamentos não se direcionarem com mais afinco para o ambiente num futuro próximo, forçadamente esta escala de prioridades se inverterá de maneira drástica e nefasta, acarretando assim grandes problemas tanto no ambiente, mas, sobretudo, na saúde e porque não falar na educação.

Os reflexos de uma gestão ambiental não organizada não estão sendo, exponencialmente, sentidos por esta geração. Contudo, permanecendo esta postura despreziosa no trato das políticas ambientais, por suposto se irá sofrer com as consequências e, desta sorte, os reflexos se espalharão para todos os setores, tais como saúde, educação, transporte, etc.

Inobstante esta necessidade premente de repensar a forma de gestão das políticas voltadas ao segmento ambiental, não basta dizer que só compete aos entes federados à responsabilidade no trato destas questões. A sociedade, de modo geral, em face do poder que lhe foi conferido, tem o dever de fiscalizar estas atitudes.

⁴³ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nos dizeres de Belloni⁴⁴, a avaliação da política pública é um dos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão do Estado que visa o desenvolvimento de ações eficientes e eficazes em face das necessidades da população.

Neste sentido é importante repisar que a sociedade é peça indispensável da engrenagem que movimenta todo este processo da construção de uma política pública ambiental. Se fosse apontar topograficamente onde a sociedade se faz presente durante este processo, se diria que em dois momentos cruciais, a saber: o primeiro deles, quando do apontamento do problema público a ser sanado e, o segundo, no momento de fiscalização da efetivação da política ambiental construída.

Assim, não só no início do processo de elaboração da política ambiental se faz necessária a presença da população, mas também quando de seu monitoramento, quanto a sua implementação e concretização.

A propósito, cumpre destacar que, hodiernamente, existem ferramentas de controle e fiscalização que a sociedade em geral pode se fazer valer para o cumprimento de seu papel. A lei da transparência (Lei complementar nº 131/2009), com o fito de modificar alguns artigos da Lei de responsabilidade fiscal, trás consigo um forte incentivo à sociedade no controle dos atos estatais, quando afirma:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48.....

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Da mesma forma é possível citar, ainda, o caso das ouvidorias criadas dentro da administração pública, as representações formais feitas perante o Ministério Público e Tribunais de Contas dos Estados. Enfim, instrumentos aptos a fazer com que o processo de formulação destas políticas públicas atenda realmente o seu fim público, ou seja, garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos os cidadãos brasileiros.

Portanto, é crível concluir que o processo de elaboração de políticas públicas voltadas à preservação do meio ambiente necessita de um emaranhado de

⁴⁴ BELLONI, Isaura. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. São Paulo, Cortez, 2003. p. 14.

conexões, capazes de dar sustentabilidade a sua efetivação. De um lado, a sociedade cumprindo com seu papel e, de outro, o Estado no exercício de seu dever constitucional de tornar possível o espraiamento de uma consciência ambiental por meio de ações voltadas às boas práticas preservacionistas.

2.4 COMPETÊNCIA AMBIENTAL E A RESPONSABILIDADE DO ENTE MUNICIPAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS VOLTADAS À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Das lições que se extrai da literatura constitucionalista brasileira, o coro é uníssono ao vociferar o conceito de Estado como um ente abstrato, dotado de soberania e autonomia política, administrativa e financeira. De maneira um tanto quanto metafórica, se pode afirmar que esta figura abstrata representa o que hoje se entende por a mão que embala e protege a sociedade organizada.

Sem a figura do Estado, não haveria o povo, muito menos a definição estrita de território. De qualquer forma, sendo ele o responsável pelo gerenciamento dos interesses plúrimos da sociedade, por certo que, dentre suas responsabilidades, se encontra a de elaborar políticas voltadas ao bem estar de sua coletividade.

Ademais, Secchi reforça este argumento quando destaca:

Não há dúvidas, no entanto, de que o Estado moderno se destaca em relação aos outros atores no estabelecimento de políticas públicas. A centralidade atual do estado no estabelecimento de políticas públicas é consequência de alguns fatores: 1. A elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais da existência do Estado moderno; 2. O estado detém o monopólio do uso da força legítima e isso lhe dá uma superioridade objetiva em relação a outros atores; 3. O Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente⁴⁵;

Assim, principalmente no caso das questões ambientais, é possível afirmar que o responsável pela elaboração de políticas voltadas para este tema é o Estado. Logo, como visto, o seu papel é de suma importância na identificação dos problemas ambientais e, por conseguinte, na proposição de alternativas viáveis para a solução destas dificuldades.

⁴⁵ SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 4.

Neste aspecto, vale lembrar que o texto da Constituição Federal⁴⁶ foi bastante criterioso ao fixar como comum a competência dos entes federados em zelar pela proteção do meio ambiente, bem como a de combater a poluição em qualquer de suas formas.

Não obstante a isto, o poder constituinte originário, foi além desta preocupação ao dividir, igualmente, a responsabilidade dos entes federados pelo zelo para com o ambiente.

Atribui, ainda, uma competência concorrente⁴⁷ no que pertine a legislar sobre o tema, fazendo com que os entes possam estar legitimados para este fim, ressalvadas as suas particularidades.

Sendo assim, a Carta da República atribuiu para União, Estados e Distrito Federal, uma carga impreterível quanto ao zelo para com as questões ambientais, mormente quanto à matéria legislativa.

Por conseguinte, os poderes executivos e legislativos da União, dos Estados e do Distrito Federal não podem se furtar ao cumprimento deste dever constitucional estando, portanto, todos aptos para a implantação de diretrizes e políticas de resguardo de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesta toada é importante uma abordagem integrada de todos os entes da Federação, que permite uma aproximação das agendas e evita a proliferação de argumentos irracionais.

⁴⁶ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

⁴⁷ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[..]

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

[...]

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Canotilho preleciona que:

Um Estado constitucional ecológico pressupõe uma concepção integrada ou integrativa do ambiente, e consequentemente, um direito integrado e integrativo do ambiente. Embora não seja ainda muito claro o conceito de direito integrado ambiental (o conceito aparece, sobretudo, na avaliação integrada de impacto ambiental), ele aponta para a necessidade de uma proteção global e sistemática que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, luz, água, solo vivo, subsolo, flora, fauna) ou dos componentes humanos (paisagem, patrimônio natural e constituído, poluição). As consequências de uma proteção integrada do ambiente são relevantes sob os vários pontos de vista⁴⁸.

Portanto, pensar nas questões de competência dos entes federados, em termos de elaboração de políticas ambientais, é refletir de forma integrativa sobre o ambiente. Por esta razão, sendo o Município considerado, nos termos do Pacto Federativo um ente dotado de personalidade jurídica própria, autonomia financeira, orçamentaria e administrativas próprias, por suposto que possui, igualmente, papel relevante no tocante a formulação de políticas públicas voltadas ao segmento ambiental.

Contudo, como já asseverado em linhas anteriores, as competências estão bem definidas no texto constitucional. No tocante à competência de ordem material uma análise, ainda que perfunctória, dos artigos da Carta Magna, permite concluir que a incumbência de execução de políticas ambientais é conjunta.

No entanto, como este estudo está direcionado para uma visão de âmbito local, cabe investigar a respeito do papel do ente municipal, mais especificamente no que se refere à questão da competência em matéria legislativa. Contudo, antes de falar do poder legiferante é necessário depreender qual é o seu limite em termos legislativos.

Pelo princípio da predominância do interesse cabe à União Federal todas as matérias de interesse nacional, ou seja, matérias estas que necessitem de regramento uniforme e geral. Em contrapartida caberá aos Estados os assuntos focados no caráter regional, isto é, não são de dimensões nacionais, muito menos, locais. Por fim, em relação aos Municípios, pelo princípio em voga são afetas as matérias de ordem local.

⁴⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato. *Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 8.

A semântica se faz clara ao ler, no inciso I do artigo 30 da Constituição da República, que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Apesar disso, na seara da proteção ambiental, resta abstruso definir exatamente o que são matérias de ordem local, já que o ambiente é intitulado de bem de uso comum do povo. Por isto, se torna imensamente difícil estabelecer um critério identificador dos temas ambientais afetos aos interesses locais.

Para Hely Lopes Meirelles o interesse local significa a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União Federal⁴⁹. Já Paulo Leme Machado avança um pouco mais em sua interpretação acerca do sentido da norma constitucional ao referir:

O “interesse local” não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do Município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que se compõe um Município. Foi feliz a expressão usada pela Constituição Federal de 1988. Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja da conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um subdistrito ou de um distrito⁵⁰.

De todo modo, do que se verifica da doutrina, é que o legislador constituinte agiu bem ao não taxar quais são os interesses intitulados de locais, justamente, porque as mutações ocorridas em sociedade não permitem que se engesse a competência municipal. Diuturnamente as necessidades humanas provocam novos comportamentos e, por decorrência, novas posturas dos órgãos de controle. Assim, estabelecer de forma restritiva quais são os interesses afetos aos municípios poderia tornar o rol totalmente antiquado, não possibilitando, desta feita, o cumprimento dos fins públicos por parte do Município.

O certo é que os entes municipais possuem competência legislativa, respeitada, contudo, a sua circunscrição territorial. Neste amadurecer conceitual brotam os seguintes questionamentos: O meio ambiente pode ser considerado assunto de interesse local? Os Municípios poderiam legislar sobre matéria ambiental?

Como já referido, o texto constitucional atribui a União, Estados e DF a responsabilidade por legislar de forma concorrente sobre a proteção ambiental. Em

⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed., São Paulo: Malheiros, 2006. p. 134.

⁵⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 389.

seu artigo 24, o legislador constituinte originário não afixou no rol dos legitimados a pessoa política do Município.

De toda forma, pensar que a matéria ambiental não possa ser de competência municipal é desprestigiar o dever constitucional entabulado no artigo 225 da mesma Carta.

Milaré⁵¹ afirma que, diante da ausência da presença do ente municipal no rol dos legitimados do artigo 24, muitos concluiriam de forma precipitada de que ele não teria a referida competência normativa para esta matéria.

E continua observando:

Levando-se ao pé da letra tal entendimento, chegar-se-ia ao absurdo de sustentar também que ele não tem competência para legislar sobre urbanismo, por ser matéria de competência concorrente incluída no artigo 24. É evidente o disparate⁵².

Portanto, não se têm como desassociar esta legitimidade municipal no tocante as questões ambientais. Todavia, se torna necessário realizar um exercício teleológico para retirar da própria Constituição esta legitimação legislativa do ente municipal.

Assim, da junção dos incisos I e II do artigo 30, combinados com o artigo 24 da Carta Magna, é que se pode inferir esta propensão legislativa municipal ambiental.

Sobre o ponto, Baracho Júnior pontua:

Ao analisarmos a autonomia do Município e estudar a configuração global de suas competências, podemos sustentar que, com o objetivo de concretizar o disposto nos artigos 23 e 225, podem estas organizações editar leis em matéria ambiental. O artigo 30 da Constituição brasileira, em seu inciso I, prescreve que compete aos Municípios: "I – legislar sobre assuntos de interesse local". Aos Municípios, quando é conferida a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, não se definiu qualquer restrição quanto à matéria. Neste sentido, a Constituição não criou obstáculos para que o Município, desde que o interesse seja local, legisle em matéria ambiental⁵³.

⁵¹ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 6. ed. Revista dos Tribunais: 2009. p. 191.

⁵² Idem.

⁵³ BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Proteção do meio ambiente na Constituição da República*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 148.

Sendo assim, como desconfigurar a responsabilidade municipal em questões como a coleta de lixo, o fornecimento de água potável, temas típicos do ambiente natural e artificial? Por óbvio que não somente estão cingidas ao âmbito municipal, posto que, em determinadas ocasiões, podem ganhar dimensões que ultrapassem o perímetro urbano como, por exemplo, a questão da poluição de um rio que faz divisa entre dois municípios.

Entretanto, o que importa aventar é que a competência legislativa do Município, em termos de preservação e proteção do meio ambiente, há de se fazer valer, respeitando, por conseguinte, a questão da hierarquia constitucional especificamente definida quanto ao tema.

O argumento encontrado na doutrina de Baracho⁵⁴, que dá sustentabilidade a competência legislativa dos entes municipais em matéria de meio ambiente, está relacionado com Política Urbana⁵⁵, preconizada pela Carta Constitucional. A ordenação territorial interfere, diretamente, na qualidade ambiental. Nesta toada, pensar em desenvolvimento ordenado das cidades e na melhoria de qualidade de vida de seus habitantes é, sem sombra de dúvida, ratificar a legitimidade dos Municípios no papel de agentes da efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por derradeiro, merece ser pontuado sobre a novel Lei complementar nº 140⁵⁶, de 08 de dezembro de 2011, que regulamenta o artigo 23 da Carta da República no tocante a competência comum dos Entes em matéria ambiental. Neste

⁵⁴ BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Proteção do meio ambiente na Constituição da República*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 150.

⁵⁵ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

⁵⁶ Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 30 de maio de 2015.

sentido, cumpre destacar que o artigo 9º inciso III da referida Lei observa ser de competência dos Municípios formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal do Meio Ambiente. Neste sentido, resta clara a parcela de responsabilidade dos entes municipais no trato das questões ambientais. Esta divisão administrativa, vislumbrada pela Lei em cotejo, traz uma série de obrigações de âmbito municipal, o que faz refletir a respeito do grau de intervenção municipal na gestão ambiental.

Seguramente, em face da evolução legislativa, os Entes municipais se aparelham cada vez mais para assunção do compromisso elencado no artigo 225 da Carta da República. Até porque é importante ressaltar que os problemas ambientais, sociais, econômicos se dão dentro das estruturas municipais. Nesta linha, dizer que o poder público municipal não está diretamente imbricado com as questões ambientais, uma vez que o texto constitucional não lhe explicita tal parcela de responsabilidade, é fingir não entender o caráter sociopolítico em que se localiza o ente federado município.

Por estas razões, em face da repartição de competências definida pela Lei Maior, os Municípios estão plenamente legitimados a fomentar o desenvolvimento de políticas públicas de qualidade voltadas ao desenvolvimento econômico de forma sustentável. Consequentemente, no sentido de ratificar, na esfera municipal, esta nova forma de percepção da formulação de políticas públicas, é que se passa a elencar alguns exemplos de políticas ambientais de âmbito local, que têm colhido bons frutos nestes últimos anos.

2.5 EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Como destacado alhures, o Brasil despertou, de uma maneira geral, para a importância do meio ambiente enquanto elemento fundante de uma sociedade, a partir da crise global, deflagrada entre os anos 60 e 70, com a publicação do relatório *The limits to growth*, atinente à questão da finitude dos recursos naturais.

De lá para cá, as lentes estatais foram sendo paulatinamente ajustadas em sua miopia intelectual, operacional e estrutural, no tocante às questões ambientais. No entanto, somente o ajuste de foco ainda não se faz suficiente.

De toda maneira, pelos idos de 1981, o Brasil, almejando marcar definitivamente sua posição no cenário da política mundial ambiental, aprova, no dia

31 de agosto do referido ano, a Lei de Política Nacional do Meio ambiente – Lei nº 6.938/81.

Com a entrada em vigor da PNMA⁵⁷, todas as diretrizes traçadas pelos entes federativos brasileiros que se sucederam para a formulação de políticas públicas, de uma forma geral, começaram a ganhar uma perspectiva ambiental, com a finalidade de compatibilizar o crescimento e desenvolvimento econômico com o meio ambiente.

A este propósito, é Sirvinckas que leciona:

A política nacional do meio ambiente tem por objetivo a harmonização do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico (desenvolvimento sustentável). Essa harmonização consiste na conciliação da proteção do meio ambiente, de um lado, e a garantia de desenvolvimento socioeconômico, de outro, visando assegurar condições necessárias ao progresso industrial, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da pessoa humana.

Assim, com os passar dos anos, novas políticas foram sendo desenvolvidas como, por exemplo, a Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997; a Política Nacional de Educação Ambiental – Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999; a Política Nacional de Recursos Sólidos – Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010.

Isto sem falar, ainda, das reformulações construídas ao longo destas décadas dentro da problemática ambiental, tais como a questão da revogação do antigo Código Florestal, com a entrada em vigor da nova Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

Respeitando sempre as competências constitucionais previamente definidas, via de regra o Poder Público Federal traça as normas gerais no campo da seara ambiental. Desta feita, os Poderes públicos estaduais e municipais se adequam as diretrizes, suplementando, por vezes, as lacunas deixadas quanto à formulação de novas ideias.

Nesta linha, as políticas ambientais foram se forjando, dentro dos poderes públicos, como uma necessidade latente de melhor compreensão da relação homem e sociedade. A parcela de responsabilidade estatal na disseminação desta forma de entender o ambiente passou a ganhar maior representatividade no cenário público.

⁵⁷ Política Nacional do Meio ambiente.

Em decorrência disto, na última pesquisa realizada pelo IBGE (2013), foi constatado um crescimento na inclusão de programas ambientais em âmbito local.

A tabela 1, a seguir, demonstra isto.

Tabela 1 – Percentual de municípios com programas na área ambiental implantados em parceria com o Governo federal, por programa implantado, segundo as grandes regiões – 2013.

Grandes Regiões	Percentual de municípios com programas na área ambiental implantados em parceria com o governo federal, por programa implantado (%)							Sustentabilidade ambiental das instituições públicas, como a Agenda Ambiental na Administração - A3P
	Com pelo menos um programa	Coletivo Educador	Sala Verde	Circuito Tela Verde	Conferência Infantojuvenil pelo Meio Ambiente	Educação Ambiental no Plano de Gestão de Resíduos Sólidos		
Brasil	34,1	4,4	6,5	1,7	9,0	25,5	5,2	
Norte	44,2	5,3	6,9	1,1	14,0	36,0	7,3	
Nordeste	31,3	3,5	4,7	1,8	12,5	21,9	5,3	
Sudeste	32,8	3,6	8,2	2,1	6,4	23,1	7,1	
Sul	35,5	6,2	6,7	1,3	5,5	28,5	2,5	
Centro-Oeste	36,6	5,1	6,6	1,3	9,4	29,8	3,4	

Fonte: IBGE, 2013.

Segundo os dados obtidos pelo IBGE, nesta última pesquisa, do total de 5.770 municípios brasileiros, 1.902 (34,1%) implantaram pelo menos um dos programas acima destacados⁵⁸.

Do que verifica da tabela colacionada, o programa de maior relevância e incidência é o de Educação Ambiental, no plano de gestão dos resíduos sólidos, por ser este uma exigência da Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

Como condição principal para que o município tenha acesso à recursos públicos, incentivos e financiamentos, este programa obteve o maior percentual de inserção nos municípios brasileiros.

Igualmente, impende destacar, o programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), criado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

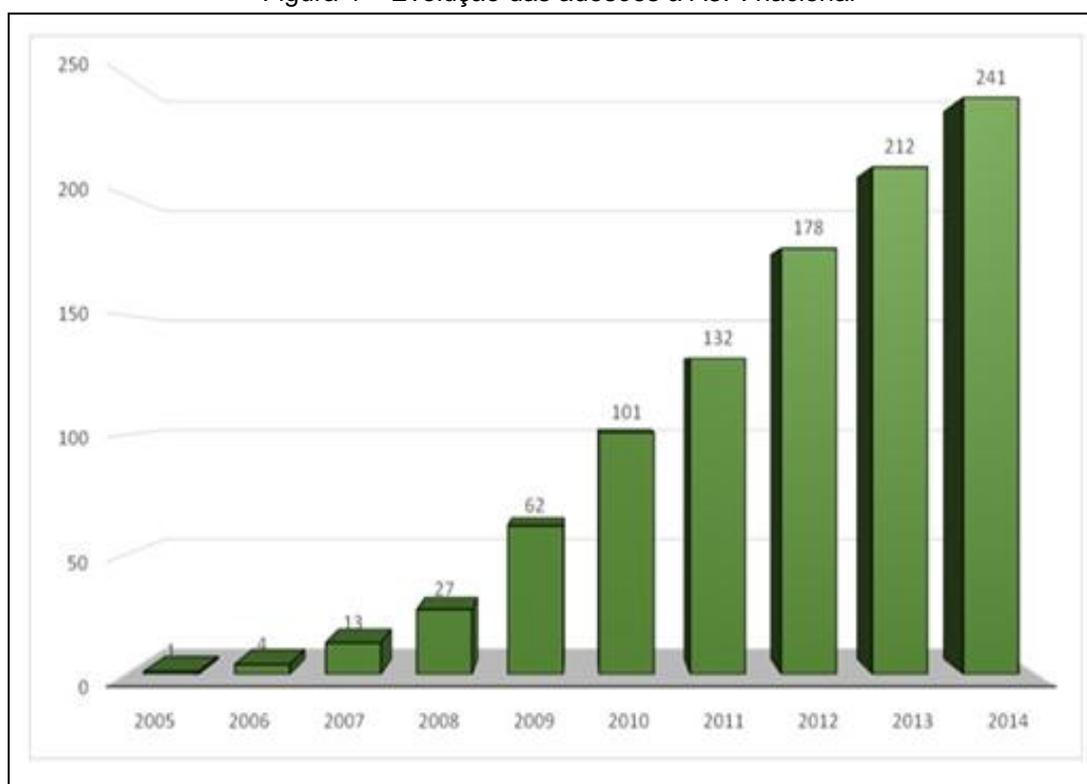
Este programa completou, em 2014, 15 anos de existência e o seu principal objetivo é promover e incentivar as instituições públicas no país a adotarem e implantarem ações na área de responsabilidade socioambiental, em suas atividades internas e externas.

⁵⁸ IBGE, 2013. *Perfil dos municípios brasileiros*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>. Acesso em: 30 mai. 2015. p. 73.

É uma iniciativa voluntária e que demanda engajamento pessoal e coletivo. As instituições e seus funcionários são incentivados a adotar ações sustentáveis no ambiente de trabalho, desde pequenas mudanças de hábito até atitudes que geram economia, com base em cinco eixos temáticos: uso racional dos recursos naturais e bens públicos, gestão adequada dos resíduos gerados, qualidade de vida no ambiente de trabalho, sensibilização e capacitação e licitações sustentáveis⁵⁹.

Os números demonstram de forma clara a receptividade do programa pelos entes federados de todo o país.

Figura 4 – Evolução das adesões à A3P: nacional



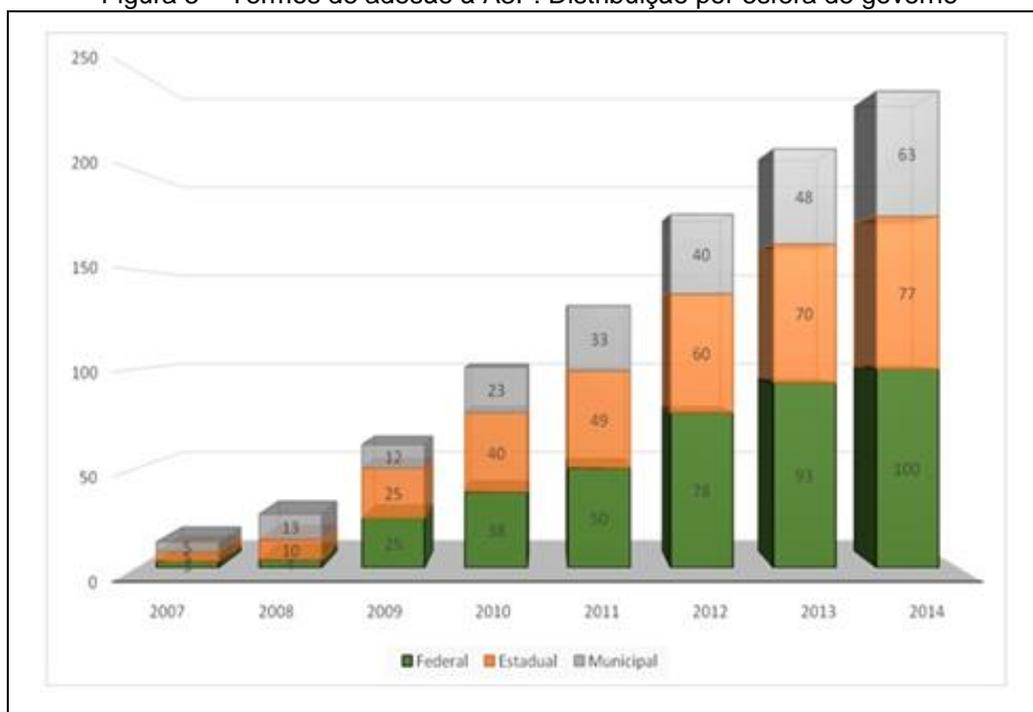
Fonte: A3P/SAIC/MMA

Conforme se verifica, 241 instituições públicas municipais, estaduais e federais possuem termo de adesão vigente com o programa.

Entretanto, é possível ter uma noção mais especificada do programa, em termos locais, a partir do gráfico publicado na sequência:

⁵⁹ Disponível em: <http://www.ministeriodomeioambiente.gov.br/mma-em-numeros/a3p>. Acesso em: 22 mai. 2015.

Figura 5 – Termos de adesão à A3P: Distribuição por esfera de governo



Fonte: A3P/SAIC/MMA

Os dados comprovam que, no âmbito local, o programa ganhou força nestes últimos quatro anos, pois dobrou o número de municípios que firmaram o termo de adesão com o governo federal para incremento e melhoramento de sua estrutura municipal.

Outra política criada pelo governo federal e que vem ganhando força dentro do cenário local é política de resíduos sólidos. Como já observado, em âmbito local, a grande parte dos municípios brasileiros vêm se adequando à esta política, elaborando, portanto, suas legislações municipais, a fim de incentivar esta nova forma de aproveitamento e utilização de materiais recicláveis e não recicláveis, como também, para obtenção de recursos públicos vindos do governo federal para o fomento e ampliação desta política em termos locais.

Vale ressaltar que a Lei nº 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), é bastante atual e contém instrumentos importantes para permitir o avanço necessário ao País no enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos.

Prevê a prevenção e a redução na geração de resíduos, tendo como proposta a prática de hábitos de consumo sustentável e um conjunto de

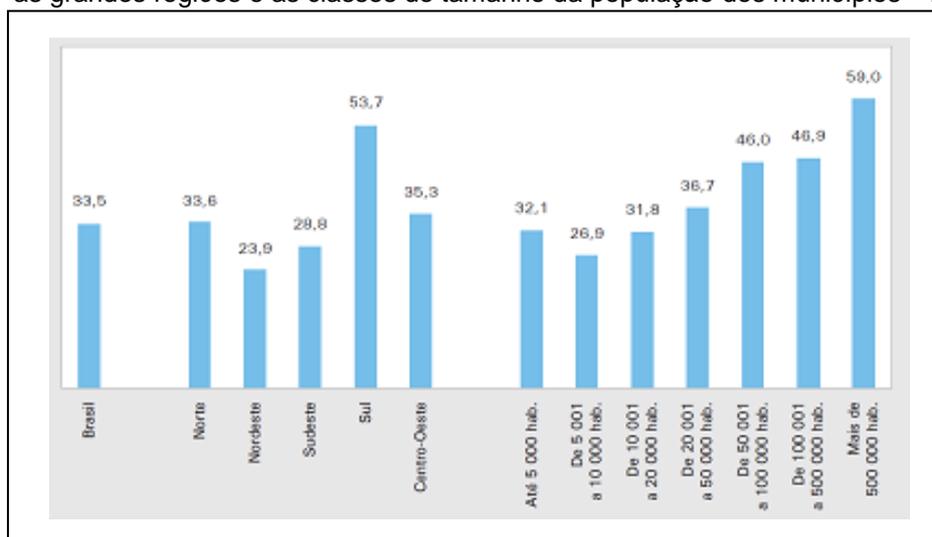
instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos (aquilo que tem valor econômico e pode ser reciclado ou reaproveitado) e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos (aquilo que não pode ser reciclado ou reutilizado)⁶⁰.

A responsabilidade compartilhada dos geradores de resíduos: dos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, o cidadão e titulares de serviços de manejo dos resíduos sólidos urbanos na Logística Reversa dos resíduos e embalagens pós-consumo e pós-consumo é um das metas principais desta política pública.

Cria metas importantes que irão contribuir para a eliminação dos lixões e institui instrumentos de planejamento nos níveis nacional, estadual, microrregional, intermunicipal e metropolitano e municipal; além de impor que os particulares elaborem seus Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos⁶¹.

Segundo dados do IBGE⁶² em 2013 cerca de 1/3 dos municípios brasileiros possuíam plano de gestão integrada de resíduos sólidos. O gráfico a seguir demonstra de forma mais clara.

Figura 6 – Percentual de municípios com Plano de Gestão integrada de Resíduos Sólidos, segundo as grandes regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2013.



Fonte: IIBGE, 2013.

⁶⁰ BRASIL. Disponível em: <http://www.ministeriodomeioambiente.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em: 22 mai. 2015.

⁶¹ Idem.

⁶² IBGE, 2013. *Perfil dos municípios brasileiros*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>. Acesso em: 30 mai. 2015. p.72.

Um ponto que merece destaque diz respeito à Região Sul do Brasil. A maior parte dos municípios, que fazem parte deste plano de gestão integrada, se encontra localizada no sul do país o que, por decorrência, demonstra o grau de amadurecimento dos gestores públicos gaúchos para com as questões de políticas públicas ambientais.

Uma última informação, referente ao PNRS, que é importante registrar, é que, segundo o Ministério do Meio Ambiente, os instrumentos deste plano ajudarão o Brasil a atingir uma das metas do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, que é de alcançar o índice de reciclagem de resíduos de 20% em 2015⁶³.

Outro projeto interessante diz respeito à Sala Verde. Nascido com o foco eminente de cunho bibliotecário foi transformada, com o passar do tempo e em virtude das potencialidades denotadas pelo MMA durante seu processo de implantação. Em sua origem o Departamento de Educação ambiental do MMA vislumbrava disseminar pelos entes municipais a distribuição de livros e materiais referentes à temática ambiental, buscando assim, formar uma consciência mais aprimorada a respeito do meio ambiente⁶⁴.

Atualmente, este projeto consiste no incentivo de espaços socioambientais dentro dos entes federativos para a formação de centros de informação e formação ambiental.

Enfim, do que se deduz das políticas públicas acima elencadas é que todas almejam uma melhora na consciência ambiental, não só dos gestores públicos brasileiros, mas também, na sociedade brasileira de um modo geral. Através da educação existe a possibilidade de formar uma consciência da importância que o ambiente representa em nosso cotidiano e, nesta formação do despertar ambiental, o Poder Público assume papel de destaque.

Por isto, a disseminação das políticas pública ambientais há de ser realizada pelos entes federados através da identificação dos problemas públicos apontados pela sociedade. Ocorre que, não obstante existir uma estruturação político-administrativa bem definida pelo princípio do Pacto Federativo, que amolda a Constituição da República Federativa do Brasil, impende que se frise que tais problemas públicos são sentidos dentro dos âmbitos municipais. É neste cenário que

⁶³ BRASIL. Disponível em: <http://www.ministeriodomeioambiente.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em: 22 mai. 2015.

⁶⁴ BRASIL. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/educacao-ambiental/salas-verdes/#projeto>. Acesso em: 31 mai. 2015.

as pessoas enfrentam dilemas relacionados com a falta de consciência e amadurecimento em relação ao meio ambiente, como, por exemplo, a questão dos lixões a céu aberto, a falta de saneamento básico, a poluição dos rios e lagoas. Como observado anteriormente, a política nacional dos resíduos sólidos vem sendo um das grandes fomentadoras de novos comportamentos ambientais no cenário local, pois, através de uma releitura sobre a importância da reciclagem, é possível avançar no sentido de preservação do ambiente e, por consequência, melhoramento das condições de vida.

Neste sentido, as experiências brasileiras mostram que as políticas ambientais vêm crescendo nestes últimos anos e ganhando papel de importância na gestão pública, mormente, a gestão municipal. Agora o que cabe indagar é se existe alguma forma de conexão entre a política pública focada no meio ambiente e o direito tributário.

A junção de conceitos entre o direito tributário e meio ambiente é capaz de formar uma política pública focada na preservação ambiental? É possível vislumbrar em âmbito local a possibilidade de apresentação de uma alternativa ambiental através da tributação?

Para responder a estes questionamentos, obrigatoriamente se deve avançar os estudos, saindo um pouco deste cenário da concepção e formulação de políticas públicas ambientais, para ingressar no campo teórico doutrinário do direito tributário. Esta incursão se fará necessária para que seja possível entender alguns dos conceitos e institutos integrantes da matriz tributária. Com a depuração destes elementos, por certo, ao final se terá condições de analisar a viabilidade de construir por meio da matriz tributária uma política voltada à preservação do ambiente.

Sendo assim, se passa para o segundo capítulo deste trabalho, onde será possível aprofundar esta problemática, com a finalidade de, ao final, encontrar a sua resposta.

3 TRIBUTAÇÃO E MEIO AMBIENTE

Em continuidade ao aprimorar conceitual proposto a ser enfrentado nesta pesquisa, se enveredará para a seara tributária, buscando depreender o seu canal de ligação para com o meio ambiente e as políticas elaboradas pelo Estado sobre o viés ambiental. Neste contexto, sendo a proteção ambiental um princípio basilar da ordem econômica e fundamento do Estado Democrático de Direito, a tributação não se justificaria, como descreve Tupiassu⁶⁵, se não fosse para servir a esta promoção.

E sobre esta premissa é que se direcionam os esforços; a partir de agora, na busca das peculiaridades que permeiam a questão tributária no cenário ambiental de modo a comprovar a plausibilidade da correlação, ora suscitada pelo caminho das políticas públicas.

3.1 A TRIBUTAÇÃO COMO FERRAMENTA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

3.1.1 Noções conceituais do Poder Tributário

O resgaste histórico do surgimento da matriz tributária remonta a uma história de amor e ódio, por assim dizer. Nestes 20 séculos de história da humanidade, a relação da sociedade para com a carga tributária jamais chegou perto de ser harmoniosa.

A bem da verdade, na antiguidade o tributo nasce como uma espécie de ferramenta de dominação dos vencedores sobre os vencidos, dos mais fortes sobre os mais fracos, dos monarcas sobre seus súditos⁶⁶.

A cobrança dos tributos era feita de forma arbitrária, não se valendo dos critérios de justiça, solidariedade ou segurança. O que havia, apenas, era um sentimento de que o poder tributário do Estado sedimentava, em seu poder soberano, isto é, no seu *ius imperium*. Logo, legitimado se encontrava o Estado para estabelecer o seu caráter obrigatório frente à sociedade.

⁶⁵ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 97.

⁶⁶ MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação ambiental. Reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 171.

No entanto, com a chegada das teorias Kantianas⁶⁷, a relação da ética e do direito faz com que surjam novos valores na ordem jurídica, transformando assim a perspectiva do direito tributário igualmente. Neste contexto, se passa a questionar a visão estritamente positivista que até então havia vigorado em matéria tributária. O tributo passa a ser visto como um instrumento que há de assegurar a liberdade e os direitos fundamentais dos cidadãos.

Tupiassu, inebriada com as lições de Locke e Rawls, sustenta que o limite do poder de tributar estatal está, justamente, na liberdade do indivíduo e seus direitos fundamentais⁶⁸. Para a autora, Rawlsensina, a liberdade pode ser limitada apenas em nome da própria liberdade⁶⁹.

Locke, ao falar sobre liberalismo, sustenta:

[...] os homens são por natureza livres, iguais e independentes, e por isso nenhum pode ser expulso de sua propriedade e submetido ao poder político de outrem sem dar o seu consentimento. O único modo legítimo, pelo qual alguém abre mão de sua liberdade natural e assume os laços da sociedade civil, consiste no acordo com outras pessoas para se juntar e unir-se em comunidade, para viverem com segurança, contato e paz umas com as outras, com a garantia de gozar de suas posses e de maior proteção contra quem não faça parte dela⁷⁰.

Conectando as percepções de Locke e Rawls sobre liberdade com a questão do Poder tributário, é possível dizer que, sendo este um poder decorrente da manifestação de potestade⁷¹ soberana do Estado e, por sua vez, inerente ao poder político estatal, não há dúvida de que o Poder tributário pode ser empregado no sentido de cingir as liberdades individuais. Entretanto, há de se respeitar, acima de tudo, os direitos fundamentais incrustados na pedra fundamental do ordenamento jurídico, isto é, respeitar sempre os princípios constitucionais dispostos no texto da Carta Magna.

Pela ótica do positivismo, esta sujeição da liberdade ao poder de império do Estado era o fundamento de seu poder tributário. Nesta senda, este poder era visto como uma relação de superioridade, uma faculdade quase de ordem absoluta, onde

⁶⁷ MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação ambiental. Reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 172.

⁶⁸ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 100.

⁶⁹ RAWLS, John. *Uma teoria da Justiça*, p. 267.

⁷⁰ LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. p. 76.

⁷¹ MONTERO, op. cit., p. 172.

não havia brechas para ingerências da sociedade e a vontade estatal preponderava em sua máxima potência.

Contudo, a concepção de Estado foi mudando ao longo dos séculos aperfeiçoando, da mesma forma que a visão de representatividade do poder soberano. Desta forma, o gerenciamento estatal passou a estar ligado à ideia de representação dos interesses de uma sociedade.

Por esta razão, Montero⁷² afirma que o povo passou a autoconsentir o tributo, vez que seus representantes é que o definem com o objetivo de melhor gerenciar a sociedade.

Nas palavras de Torres,

O Poder tributário pela sua extrema contundência e pela aptidão para destruir a liberdade e propriedade, surge limitadamente no espaço deixado pela autolimitação da liberdade e pelo consentimento no pacto constitucional. Em outras palavras, o tributo não limita a liberdade nem se autolimita, senão que pela liberdade é limitado, tendo em vista que apenas a representação e o consentimento lhe legitimam a imposição⁷³.

Portanto, o fundamento do poder de tributar Estatal não está na necessidade de se autofinanciar; pelo contrário, a sua razão de existir encontra-se fulcrada na própria preservação das liberdades constitucionais, sobretudo naquelas inerentes aos direitos e garantias fundamentais.

Não obstante, é sabido que a relação do Estado com a função fiscal é visceral, já que dela carece o atendimento das políticas públicas e dos objetivos dispostos no texto da Carta Constitucional. Sendo assim, para a implementação de suas funções primárias, necessita, obrigatoriamente, de recursos financeiros que serão aportados pela sociedade.

É nesse contexto que a materialização das relações jurídico-tributárias exsurge.

O Estado, no afã de atender as políticas públicas definidas em suas plataformas de governo, se utiliza de instrumentos tributários definidos em sua política fiscal para colocar a disposição de seus contribuintes uma maior gama de bens e serviços públicos.

⁷² MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação ambiental. Reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 174.

⁷³ TORRES, Ricardo Lobo. *A ideia de liberdade no Estado patrimonial e no Estado fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. p. 127.

Mas, como dito, jamais perdendo de vista a observância quanto à obrigatoriedade de respeito aos princípios e direitos fundamentais inerentes aos contribuintes. Nessa linha de raciocínio, poder-se-ia ponderar que as ferramentas tributárias utilizadas pelo Estado para atendimento das necessidades públicas estariam vinculadas apenas as questões inerentes às liberdades, ou seja, aos direitos fundamentais de primeira geração.

Contudo, conjecturar esta exegese de ordem restritiva é, por certo, esquecer absolutamente do longo e constante processo de amadurecimento evolutivo dos direitos fundamentais.

A conquista de tais direitos se deu de forma gradual e organizada. A busca pelas liberdades individuais alcançou contornos outros, que não se limitou na esfera de cunho pessoal, sendo, portanto, expandida ao âmbito social e coletivo.

A apropriação dos direitos civis e políticos (direitos de 1ª geração) fizeram que outras dimensões, com o passar dos séculos, fossem conquistadas. Desta forma, a tirania e autoritarismo estatal deu lugar à força dos direitos de liberdade, igualdade e solidariedade que, traduzidos, refletem aos administrados direitos fundamentais de natureza individual e coletiva. Neste sentido, as dimensões dos direitos fundamentais, paulatinamente, foram sendo introduzidas no contexto de gerenciamento estatal como limitadoras da vontade do governo e, principalmente, de seus governantes.

Não obstante a supremacia⁷⁴ vigorante em termos de postura estatal, esta jamais poderá ser contrária aos direitos de natureza primária, que foram conquistados ao longo da história.

Destarte, falar tão somente da efetividade da utilização de ferramentas tributárias para a proteção apenas dos direitos de primeira geração é se esquecer da história atinente à conquista dos direitos inerentes à sociedade moderna.

É por isto que Tupiassu enfatiza a necessidade de utilização dos instrumentos tributários na implementação dos direitos fundamentais de todas as dimensões, inclusive naqueles de terceira geração, especialmente os relacionados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável⁷⁵.

⁷⁴ Supremacia do interesse público sobre o particular.

⁷⁵ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 106.

É de imaginar, portanto, que em decorrência deste ponto de vista é que Sarlet⁷⁶ afirma que se vive hoje em um Estado Socioambiental. Sustenta o autor que a convergência das agendas social e ambiental num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano faz com que se pensem os direitos fundamentais de forma conectada e não dissociada⁷⁷.

É plenamente factível pensar em uma tributação que vise à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A busca desta proteção, pelo viés tributário, não só irá acarretar uma melhora na qualidade do ambiente, como também irá aumentar, potencialmente, a possibilidade de uma maior educação e conscientização ambiental da sociedade que, a partir do emprego de mecanismos como estes, passarão a introjetar, em sua rotina cotidiana, uma cultura preservacionista.

Atualmente, a ideia de fiscalização no campo ambiental se limita a mecanismos ineficientes e obsoletos, quanto à sua efetividade protetiva. A inefetividade das medidas punitivas⁷⁸ e das píffias taxas de fiscalização comprova o alegado. Tais exações não possuem a força suficiente capaz de reformular a consciência marrom que se encontra alojada no seio da sociedade. Árvores continuam a cair, rios continuam a sumir, o ar está cada vez mais poluído, os alimentos cada dia mais industrializados. Enfim, mister se faz que novos instrumentos punitivos e reformadores de consciência se apresentem.

Neste compasso, as políticas públicas estatais voltadas à seara ambiental vêm buscando alternativas no campo da tributação para atingir seus objetivos. Não apenas pela função arrecadatória, mas principalmente, pelo viés da função extrafiscal do tributo como se verá a seguir.

Em verdade, esta busca do Estado pelo melhoramento das políticas ambientais, através da perspectiva tributária, nada mais é do que a observância por parte dos gestores públicos a um dos princípios luz do direito ambiental, ou seja, ao princípio do poluidor pagador (PPP). A título de resgate contextual, vale lembrar que o PPP apareceu para a comunidade mundial quando da realização da Conferência da ECO92 no Brasil. Nesta conferência, representantes de aproximadamente cento

⁷⁶ SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 16.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 17.

⁷⁸ Multas administrativas fixadas pela legislação ambiental.

e oito países promulgaram a Declaração do Rio de Janeiro, que em seu texto fez constar o princípio de nº 16, assim entabulado:

Princípio 16 – Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais⁷⁹.

Consoante se verifica, a essência do princípio está sedimentada na internalização dos custos ambientais, isto é, todo aquele que do meio ambiente se utilizar e, por conseguinte, causar alguma espécie de dano deve arcar com os encargos para a reparação ou quiçá minoração deste dano. Nesse sentido, doutrina Edis Milaré:

Assenta-se este princípio na vocação redistributiva do Direito Ambiental e se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo (v.g., o custo resultante dos danos ambientais) precisam ser internalizados, vale dizer, que os agentes econômicos devem levá-los em conta ao elaborar os custos de produção e, conseqüentemente, assumi-los. Busca-se, no caso, imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico, abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza. Em termos econômicos, é a *internalização dos custos externos*⁸⁰.

Em síntese, com a aplicação do PPP se procura corrigir o custo adicionado à sociedade, impondo sua internalização ao agente econômico causador do dano, pois, do contrário, este ficaria com os lucros da produção e socializaria somente as perdas decorrentes do processo produtivo⁸¹. De todo modo, há que se destacar que não se deve pensar neste princípio como um instrumento apenas reparador, mas, também, como uma ferramenta preventiva de combate aos danos ambientais. Sobre este ponto Aragão ensina:

Apesar de a formulação do princípio recordar efetivamente o princípio jurídico segundo o qual quem causa um dano é responsável e deve suportar as medidas adequadas à reparação do dano causado, pensamos, com o apoio de uma grande parte da doutrina (entre outros, Jean-Philippe Barde,

⁷⁹ MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 63.

⁸⁰ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 267-268.

⁸¹ MODÉ, op. cit., p. 63.

Emilio Gerelli, Allonso Garcia, Eckard Rehbinder, e Ludwig Kramer; ano nível nacional, Gomes Canotilho e Souza Franco), que o PPP não se reconduz, de todo, a um simples princípio da responsabilidade civil⁸².

De qualquer sorte, o que importa gizar é sua relevância para a formulação de políticas públicas, pelo viés da tributação ambiental. A propósito, Canotilho⁸³, ao escrever sobre o tema, entende que o PPP não se identifica como o um princípio da responsabilidade, pois abrange ou pelo menos foca, outras dimensões não enquadráveis neste último. Neste sentir, sendo ele um princípio multifuncional há de ser entendido também como um princípio da tributação e, por fim, um princípio que tende a regular a responsabilidade ambiental.

Logo, o PPP funciona bem no campo tributário, posto que tenha atuação para o Estado como uma espécie de regulador do mercado econômico e, por consequência, acaba influenciando na elaboração de políticas tributárias capazes de controlar o ímpeto degradador dos agentes econômicos modernos.

Portanto, as correlações existentes entre a tributação e o meio ambiente restam inquestionáveis.

A doutrina já referenciada sacramenta este entendimento, vez que demonstra que a necessidade de prevenção dos danos ambientais passa, muitas vezes, por iniciativas estatais no sentido de provocar no agente econômico formas conscientes de produção dos bens de consumo.

Neste caminhar, estando devidamente contextualizada a relação do poder tributário com o ambiente, se passa a avaliar de que forma este poder estatal pode ser implementado na gestão das políticas públicas de ordem ambiental.

Para tanto, é necessário investigar sobre a função fiscal e extrafiscal dos tributos para que se tenha uma noção mais completa sobre a maneira com a qual o Estado deve proceder para a efetivação das políticas ambientais pela perspectiva do direito tributário.

⁸² ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O princípio do poluidor pagador*: pedra angular da política comunitária do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. p. 23.

⁸³ CANOTILHO, José Gomes. A Responsabilidade por danos ambientais: aproximação juspublicista. In: RECH, Adir; BUCTZKE, Alindo; GULLO, Maria Carolina. *Direito, Economia e Meio ambiente olhares de diversos pesquisadores*. Dados eletrônicos – Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. p. 59.

3.1.2 A função fiscal e extrafiscal dos tributos

Norteados pela premissa de um Estado Democrático de Direito, a Administração Pública tem, por escopo, a satisfação das necessidades públicas representadas pela colocação à disposição da sociedade de uma expressiva gama de serviços públicos. Contudo, a satisfação destes interesses representa um custo significativo para o Estado.

Nesta senda, a tributação tradicional, também concebida como fiscal, entra como fonte de custeio de todas as necessidades primárias que o Estado possui frente aos particulares. Em outras palavras, a função fiscal do tributo tem cunho eminentemente arrecadatário, munindo os cofres públicos de valores que, por certo, financiarão as necessidades e prioridades elencadas nas agendas públicas de cada esfera de governo.

Como bem observa Torres⁸⁴, com o advento do liberalismo se transforma o tributo na categoria básica da receita dos Estados. O tributo faz com os entes federados custeiem suas necessidades primárias, garantindo, em tese, a liberdade e os direitos dos cidadãos.

Trocando em miúdos, o custo desses direitos deve ser assumido pela sociedade através do tributo, que constitui o preço da liberdade, pois é o instrumento que distancia o homem do Estado⁸⁵.

Neste sentir, o tributo tem função primordial no que concerne a organização e convivência da sociedade moderna.

O Estado depende desta função que, aos olhos da doutrina especializada é identificada como fiscal, para colocar em ação todas suas plataformas de governo, proporcionando aos cidadãos melhores condições de uma vida digna e equânime. Sobre esta faceta do tributo, Sebastião aduz ser:

[...] aquela que mais comumente se associa aos tributos, vale dizer, enquanto receitas derivadas do Estado. São necessárias para fins de fornecimento de recursos financeiros para que o mesmo possa por em

⁸⁴ TORRES, Ricardo Lobo. A ideia de liberdade no Estado Patrimonial e no Estado fiscal. In: MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação ambiental – reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 177.

⁸⁵ Idem.

prática suas atividades no cumprimento das metas preestabelecidas de atingimento do bem estar comum e da paz social⁸⁶.

Na mesma linha, porém de forma mais aprofundada, a doutrina portuguesa de Nabais observa:

[...] a tributação não constitui, em si mesma, um objetivo (isto é, um objetivo originário ou primário) do estado, mas sim o meio que possibilita a este cumprir os seus objetivos (originários ou primários), actualmente consubstanciados em tarefas de estado de direito e de estado social, ou seja, em tarefas do estado de direito social. Um meio que, por um lado, pressupõe certo tipo de estado do ponto de vista de seu suporte financeiro – um estado fiscal – e, de outro, se traduz, atento ao seu actual carácter social na exigência de uma parte considerável do rendimento ou patrimônio, enquanto tais ou enquanto gastos ou consumidos na aquisição de bens ou serviços, dos seus cidadãos. É que não podendo o estado dar (realizar prestações sociais), sem antes receber (cobrar impostos), facilmente se compreende que, quanto menos ele confiar na autorresponsabilidade dos cidadãos relativa à fiscalização das suas necessidades (autossatisfação), mais se descarta do princípio da subsidiariedade, extremando-se num estado social paternalista preocupado, se não mesmo obcecado, no limite, com a realização da felicidade até o pormenor (que incluirá os tempos livres) dos indivíduos e, conseqüentemente, mais se onera a sua capacidade de prestação fiscal⁸⁷.

Didaticamente é possível definir o caráter fiscal do tributo como uma das facetas que almeja, basicamente, a obtenção de recursos financeiros para os cofres estatais, para que, desta sorte, possa o Estado traçar a destinação daqueles no sentido de atender aos interesses plúrimos latentes de sua sociedade.

No entanto, não se pode deixar de ressaltar que esta face do tributo, via de regra, por ter esta de natureza meramente arrecadatória, não vincula o ente estatal a execução de finalidades específicas.

Paulo de Barros Carvalho deixa claro este ponto quando escreve que a função fiscal dos tributos tem como finalidade exclusiva, o abastecimento dos cofres públicos, sem que outros interesses, sejam sociais, políticos ou econômicos, interfiram no direcionamento da atividade impositiva⁸⁸.

⁸⁶ SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo Ambiental – Extrafiscalidade e função promocional do direito*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 130.

⁸⁷ NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2009, p. 185-186.

⁸⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 17. ed. São Paulo: Saraiva: 2005, p. 228.

Por sua vez, Cristóbal J. Borrero Moro assevera que:

El tributo es un instituto jurídico que, por su propia naturaleza, se encamina a la obtención de recursos para el Tesoro Público. Se caracteriza por su naturaleza contributiva por cumplir una función fiscal. Esta función va a permitir a los entes públicos contar con recursos para atender por la vía del gasto a los fines constitucionales encomendados⁸⁹.

Em verdade, o que se deduz é que os tributos nascem como instrumentos jurídicos de abastecimento dos cofres públicos⁹⁰. Neste norte, como conclui Wildner⁹¹, interessa, dentro da fiscalidade, unicamente a arrecadação e não tendo a tributação, no âmbito fiscal, qualquer pretensão de induzir comportamento outro do administrado que não seja a entrega, ao Estado, de dinheiro.

Dos ensinamentos colhidos na literatura supra referida, a faceta da fiscalidade se traduz no elemento fundante do tributo, posto que se proponha a preservar a liberdade da sociedade por meio da repartição equânime dos encargos públicos entre os seus integrantes.

Mas, para que isto aconteça, há que se observar, como lembra Moro, sua natureza contributiva. Por esta razão o Estado há de cobrar os tributos de seus contribuintes, respeitando sempre ao fundamento epistemológico do dever tributário, isto é, a sua capacidade contributiva⁹².

Enveredando pelos contornos históricos da capacidade contributiva, é possível dizer que ela se mistura com a própria história do tributo. Segundo Anis Jr.⁹³, o pensador Adam Smith teve papel importante na evolução do conceito sobre o que podia ser entendido como capacidade contributiva. Em sua obra clássica – *A riqueza das nações*⁹⁴ –, observava que os súditos de todos os Estados deveriam contribuir para a manutenção do governo, tanto quanto possível, em proporção das respectivas capacidades, isto é, em proporção do rédito que respectivamente usufruem sob a proteção do Estado.

Se não fosse assim, ou seja, respeitando o Estado a capacidade individual de cada cidadão em contraprestar a sua parcela de responsabilidade pelo

⁸⁹ BORRERO, Moro Cristobal J. *La tributación ambiental en España*. Madrid: Tecnos, 1999. p. 43.

⁹⁰ ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 29

⁹¹ WILDNER, Marcio Leandro. *A extrafiscalidade tributária como ferramenta de proteção do meio ambiente*. Caxias do Sul: UCS. 2012. p. 51

⁹² GOUVEA, Marcus de F. *A extrafiscalidade no direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 41.

⁹³ KFOURI JUNIOR, Anis. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 127.

⁹⁴ SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1999. p. 485.

gerenciamento e manutenção dos serviços públicos, estaria o Estado a ferir de morte a própria Legalidade o que, como plenamente sabido, é amplamente inconstitucional.

De toda forma, avançando além da própria legalidade, se chega a conjecturar que a fiscalidade tributária, em verdade, sustenta o que se chama de princípio supremacia do interesse público sobre o privado. No campo do direito administrativo a maior parte dos administrativistas tradicionais⁹⁵ brasileiros sustenta ser este princípio um dos pilares do regime jurídico administrativo.

Traduzindo, a supremacia do interesse público sobre o privado representa as prerrogativas de que dispõe o Estado para colocar em prática os fins dispostos no texto da Constituição, ou seja, apoiado neste pilar de sustentação administrativa pode o Estado praticar seus atos de império visando à satisfação das necessidades públicas. Dito de outra forma, o Estado deve fazer valer a sua vontade frente aos desejos de ordem pessoal e individual dos seus administrados, posto que, seu agir, respeitada a legalidade, há de se sobrepôr ao interesse particular, eis que almeja atender a interesses de ordem plúrima, portanto, sociais.

Neste sentido, a Administração pública pratica o chamado *poder extroverso* (poder de império) quando impõe, de forma coercitiva, obrigações aos particulares, estabelecendo assim uma desigualdade jurídica intitulada pela doutrina⁹⁶ de verticalidade das relações jurídicas entre o público e o privado. E esta verticalidade é plenamente palpável no campo da seara tributária.

A cobrança impositiva de tributos, de maneira desvinculada, se faz necessária, justamente, para que o ente abstrato Estado possa demonstrar aos seus administrados que a sua presença é de vital importância para a manutenção da ordem e da paz social. Portanto, a contribuição do particular para o aparelhamento estatal se faz crucial, sem que existam questionamentos neste sentido. Assim, parece claro que a faceta fiscal do tributo se transmuta numa ferramenta da supremacia do público sobre o privado.

Mas, o que interessa dizer é que não somente desta faceta o Estado sobrevive. Carece, outrossim, do outro lado da moeda para permitir que seus subordinados repensem os seus comportamentos, a fim de que possam adotar condutas voltadas ao atendimento dos fins sociais a que ele, o Estado, se propõem.

⁹⁵ Dentre eles, Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, José Santos Carvalho Filho, Marçal Justen Filho, Celso Antônio Bandeira de Melo, etc..

⁹⁶ ALEXANDRINO, Marcelo e Vicente Paulo. *Direito administrativo descomplicado*. São Paulo: Método, 2010. p. 189.

Nesta toada, a função extrafiscal exsurge como instrumento estatal promotor de novos comportamentos econômicos e sociais. Carvalho ensina:

A experiência jurídica nos mostra (...) que vezes sem conta a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais, o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários, dá-se o nome de extrafiscalidade⁹⁷.

Escrevendo com outras palavras, mas na mesma direção Ataliba observa:

Consiste a extrafiscalidade no uso de instrumentos tributários para a obtenção de finalidades não arrecadatárias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente assegurados⁹⁸.

Como se percebe, a faceta extrafiscal dos tributos busca aproximar mais o Estado de questões afetas a parte comportamental de seus contribuintes, isto é, faz com que a Administração pública estimule ou até mesmo desestimule-os a praticar algo que a ordem jurídica entenda como conveniente e produtora.

Buffon⁹⁹ diz que se a fiscalidade se refere à forma pela qual o Estado arrecada tributos, a extrafiscalidade e, por óbvio, corresponde a uma fórmula que ocupa um espaço alternativo para esta ideia.

O fato é que a faceta extrafiscal do tributo está ligada diretamente ao crescimento do papel regulatório que o Estado desempenha na sociedade moderna. Com o aumento das necessidades sociais, passa o Poder público a se utilizar dos mecanismos tributários para regular a economia e impor sua forma de gerenciar a sociedade.

Nesta senda, não somente através da face fiscal, mas, principalmente, da extrafiscal, pode o Estado conformar as regras do mercado a fim de que os fins públicos sejam atingidos em sua plenitude.

⁹⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 148.

⁹⁸ ATALIBA, Geraldo. IPTU. Progressividade. *Revista de direito público*. V. 23. Nº 93,1990. p. 233-238.

⁹⁹ BUFFON, Marciano. *Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 219.

É Torres quem destaca:

[...] a extrafiscalidade, diluída na fiscalidade, exerce variadíssimas tarefas de política econômica, competindo-lhe, entre outras: a) a melhoria do nível de vida do povo, sem a criação de obstáculos ao livre jogo da economia; b) a manutenção do emprego pleno; c) a coibição de atividades prejudiciais à higiene ou à segurança, bem assim, o desestímulo ao consumo de certos bens, como é o caso da gasolina, e como aconteceu no direito americano da margarina; c) do incentivo ao consumo de certas mercadorias, como o álcool carburante após a crise do petróleo; e) o combate à inflação e a estabilização econômica; f) a proteção ao patrimônio cultural¹⁰⁰.

No entanto, insta sublinhar que estas faces do tributo não se repelem. Podem, seguramente, conviver harmoniosamente havendo, contudo, mais prevalência de uma do que outra em certas ocasiões da política fiscal elegida pelo governo. A este propósito, Becker assim leciona:

A principal finalidade de muitos tributos (que continuarão a surgir em volume e variedade sempre maiores pela progressiva transfiguração dos tributos de finalismo clássico ou tradicional) não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio de despesas públicas, mas de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada. Na construção de cada tributo não mais será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão de um modo consciente e desejado; apenas haverá maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo¹⁰¹.

Logo, sopesar esta ambivalência do tributo é, por suposto, olhar de que forma o Estado faz implementar a sua política fiscal para gerenciamento da sociedade organizada.

Se, de um lado o tributo visa o angariamento de receitas para abastecimento dos cofres públicos, por outro a sua presença pode, através de incentivos fiscais, reduzir a carga tributária com o fito de provocar novas atitudes dos particulares ou até mesmo aumentar a carga para desestimular a prática de determinada atitude danosa à sociedade de um modo geral.

A verdade é que a perspectiva da extrafiscalidade tributária pode ser aplicada para o atingimento de inúmeros objetivos definidos pela gestão pública dos entes federados.

¹⁰⁰ TORRES. Ricardo Lobo. A política industrial da era Vargas e a Constituição de 1988. Curso de direito tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. In SANTI, Eurico Marco Diniz de (Coord.) São Paulo: Saraiva, 2008. p. 257-8. In: WILDNER. Marcio Leandro. *A extrafiscalidade tributária como ferramenta de proteção do meio ambiente*. Caxias do Sul: UCS. 2012. p. 57

¹⁰¹ BECKER. Alfredo A. *Teoria Geral do direito tributário*. 3. ed. São Paulo: Lejus, 2002. p. 587-588.

Como enaltece Hack¹⁰², a função extrafiscal dos tributos pode atender a diversas finalidades, tais como a proteção ao mercado financeiro (barreiras alfandegárias), proteção à saúde pública e, ainda, proteção ao meio ambiente.

Logo, a ferramenta extrafiscal, numa visão holística de Estado social, é de grande valia, pois proporciona que este, por meio de incentivos comportamentais de seus contribuintes, melhore, por vezes, determinado desajuste econômico detectado por sua política fiscal ou provoque um despertar perceptivo do papel do cidadão frente à sociedade em se encontra inserido.

E sobre esta postura indutiva (extrafiscal) do Poder público é que se aterá, nas próximas linhas, a fim de comprovar sua conformação com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.2 A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA E O MEIO AMBIENTE

Já foi apresentado que a faceta extrafiscal dos tributos busca a instrumentalização de políticas de intervenção do Estado no domínio econômico, visando, com isto, necessariamente, o aumento das chances de uma mudança comportamental da sociedade, mormente se tal atitude estiver voltada a questão ambiental.

Neste sentido, a interligação da tributação com o meio ambiente se dá através da ferramenta da extrafiscalidade. A utilização desta ferramenta proporciona uma mudança nos impactos ambientais gerados pela sociedade capitalista através da implementação da ideologia arraigada pelo princípio do Poluidor pagador.

Assim, todo aquele que causar dano ao ambiente na realização de sua atividade produtiva fica responsável pela internalização destes custos ambientais.

A ideia não é nova, pois remonta ao início do século XX, com as pesquisas realizadas por um economista chamado Arthur C. Pigou¹⁰³.

Nesta senda, para que seja possível depreender o uso da ferramenta da extrafiscalidade tributária no campo ambiental, primeiro, como rito de passagem, deve ser rememorado os comentários feitos acerca das teorias pigouvianas.

¹⁰² HACK, Érico. *Noções preliminares de direito administrativo e direito tributário*. 2. ed. rev. atual. ampl. Curitiba: Ibpex, 2008. p. 226.

¹⁰³ PIGOU, Arthur Cecil. Economista, graduado pela Universidade de Cambridge, Inglaterra, pupilo e sucessor de Alfred Marshal na cátedra de Economia Política. Autor da obra *Essays in Economics*. London: Macmillan & Co., 1952, e *The Economics of Welfare*. 4a ed. London: Macmillan & Co., 1962.

3.2.1 A internalização das externalidades negativas

Esta questão de internalizar os custos do processo de produção de bens de consumo, como dito anteriormente, remonta ao início do século passado. O primeiro a tratar do tema foi o economista Alfred Marshall, que ao se debruçar sobre esta ótica se apercebeu da discrepância existente entre o preço final dos bens produzidos e os custos efetivos para sua produção.

Em virtude da relevância do assunto para a economia global, o estudo de Marshall ganhou novos adeptos, pois seu sucessor, o brilhante economista Arthur C. Pigou assumiu para si a obrigação de aprimoramento daquelas orientações traçadas perfunctoriamente por Marshall.

Desta forma, Pigou passou a denotar a influência que os custos sociais não computados representavam em todo o processo produtivo, entendendo, desta forma, que as externalidades nada mais eram do que falhas do mercado.

Para melhor compreensão, durante o processo de produção determinados bens deixam de contabilizar corretamente todos seus custos, não refletindo, desta sorte, o seu valor real de mercado já que, numa primeira análise, alguns destes custos são identificados como externos à própria atividade produtiva.

De forma mais didática, as externalidades, nas palavras de Nusdeo, correspondem aos males e também aos bônus que circulam externamente ao mercado, mas que acabam por não serem compensados, em razão da impossibilidade de imputar-lhes um preço¹⁰⁴.

A doutrina de Modé¹⁰⁵ mostra que das teorias pigouvianas surgiram duas espécies de externalidades, a saber: as externalidades positivas correspondentes a certos benefícios à sociedade e as externalidades negativas que, contrariamente, refletem prejuízos a toda à sociedade quando da produção de bens de consumo.

As externalidades positivas são os ganhos sociais derivados da fabricação do bem para aquele que o produz e para aquele que o consome. Ainda para toda a sociedade que o recebe. De um modo geral, a produção atinge de uma só vez um emaranhado de pessoas que lograrão proveito com aquele processo construtivo.

¹⁰⁴ NUSDEO, Fabio. *Curso de economia: introdução ao direito económico*. São Paulo: RT. 1997 apud TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 68.

¹⁰⁵ MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 112.

Mankiw¹⁰⁶ exemplifica pelo prisma educacional. Nesta hipótese na eventualidade de um professor investir na realização de um curso de aperfeiçoamento para fins profissionais e curriculares não somente ele será atingido pelos efeitos de sua produção, mas também os seus alunos e todos aqueles que o cercam.

Na contramarcha as externalidades negativas não trazem nenhuma espécie de contributo social, apenas individual para aquele responsável pela atividade produtiva. Os custos sociais decorrentes da prática da atividade não são internalizados e divididos de forma igualitária. O enriquecimento se dá apenas pelo prisma individualizado e egoístico do fabricante.

Nesta linha, as chamadas deseconomias externas ou externalidades negativas ocorrem quando os valores que são precificados e lançados ao produto no mercado e não representam efetivamente o seu custo social, mas apenas o seu custo produtivo.

Em vista disto, o desencontro entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente cada vez mais se torna uma realidade.

Vale lembrar que tais percepções foram sentidas há aproximadamente um século atrás, quando dos estudos de Pigou.

Contudo, se mostram por demais atuais em face do cenário vivenciando em termos de crescimento e desenvolvimento econômico.

Assim, contextualizando estas questões denotadas pela internalização das externalidades com a perspectiva voraz da sociedade moderna, Tupiassu ensina:

Muitas vezes, a ação de um ente econômico acarreta benefícios à comunidade e/ou a uma unidade produtiva, sem cobrar-lhe diretamente por isso. Ocorre neste caso uma externalidade positiva. Exemplos comuns são a execução de obras de infraestrutura por parte do Estado, ou o investimento no sistema de educação e pesquisa, os quais, em última instância, são responsáveis pelo desenvolvimento do processo produtivo, sem que seja imposta às empresas uma cobrança por tal serviço.

No entanto, atividades por um lado benéficas podem trazer consigo consequências adversas à comunidade, gerando externalidades negativas, cujos exemplos mais comuns são os impactos ambientais.

Assim, quando o bem-estar de uma família é afetado pela poluição despejada ao ar por uma indústria vizinha, ou um pescador se vê desprovido de seu sustento em razão da poluição de um rio, os custos de eventuais problemas de saúde da família e o desemprego do pescador não são computados nos gastos operacionais da indústria, constituindo-se em externalidades, ou seja, preços suportados por terceiros em razão da

¹⁰⁶ MANKIWI, N. G. *Introdução à economia*. (Tradução: Allan Vidigal Hastings). São Paulo: Cengage Learning. 2010. p. 207.

atuação danosa gratuita do ente econômico em detrimento do meio ambiente¹⁰⁷.

Conforme se afere das teorias apontadas, o reflexo direto das externalidades se traduz na falta de zelo e conscientização da degradação ambiental gerada com o processo produtivo e, por que não dizer, com todo contexto ocasionado pelo crescimento econômico.

Em decorrência da visão antropocêntrica e capitalista do homem, a sociedade moderna sente, hoje, os danos ocasionados pela falta de atenção para com este ponto.

Nesta esteira, se faz mister que os agentes econômicos passem a internalizar seus custos de produção, mormente os ambientais, para que se tenha a possibilidade de continuar a sonhar com um desenvolvimento econômico sustentável.

Acontece que, em razão desta corrida desenfreada pelo crescimento e desenvolvimento econômico, a maior parte destes agentes pouco se preocupa com tais fatores.

Logo, diante desta desídia proposital dos atores sociais, cabe ao Estado, assim como predizia Pigou, a responsabilidade pela mudança de cenário. Neste contexto, faz-se necessária à intervenção do Poder Público no domínio econômico, a fim de que sejam corrigidas as falhas decorrentes das externalidades ecológicas do mercado. E de que maneira poderia se dar esta intervenção estatal?

Para Pigou o Estado, na condição de agente regulador do mercado, atuaria por meio de uma política fiscal severa com a imposição de uma carga tributária mais pesada, com a finalidade de coibir aos agentes econômicos a levarem em consideração os efeitos negativos de sua produção. Ou também, nos casos onde o agente econômico atuou de forma a gerar uma externalidade positiva no sentido de estimulá-lo com alguma espécie de incentivo fiscal.

Enfim, pelo viés da tributação, o Estado é convocado a sanar as irregularidades da economia, equilibrando, desta feita, o mercado de maneira a proporcionar uma diminuição nas desigualdades sociais.

¹⁰⁷ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 69.

Ligando as ideias do referido economista com os dias atuais, insta frisar que não obstante se possa já identificar suas lições em nossos mercados econômicos, através de algumas mudanças legislativas que busquem uma maior compatibilização entre a proteção ambiental e o lucro privado, ainda se tem um longo caminho a trilhar para a perfectibilização do sistema político fiscal vigente, mormente se estiver a olhar pelas lentes do direito ambiental.

É preciso adotar, como regra, a internalização dos custos ambientais externos, no processo produtivo, de forma a incorporar a proteção ambiental como princípio lógico e irrefutável de toda atividade econômica.

A utilização do potencial extrafiscal dos tributos é de extrema importância para este intento, na medida em que, se introduzido na base de cálculo critérios de proteção e preservação do meio ambiente, poder-se-á tornar a conduta aliada ao meio ambiente mais vantajosa no contexto da competição econômica gerada pelo mercado.

Seguindo a mesma linha, escreve Tupiassu:

É necessário, portanto, que os poderes públicos intervenham para limitar as externalidades ambientais, através da otimização de sua função ambiental, numa ação integrada com os entes privados. A realização de tal objetivo perpassa, notadamente, pela utilização de um modo mais racional e substancial, fundamentada nos princípios contidos na Constituição, dos próprios mecanismos, disponíveis para a implementação de políticas públicas, dentre os quais se sobressaem a repartição de verbas orçamentárias e tributos¹⁰⁸.

Nesta toada, resta claro o papel que a tributação extrafiscal ocupa no cenário da proteção ambiental, traduzindo-se em uma forte aliada na indução de condutas que, se utilizadas corretamente, podem reduzir as externalidades negativas produzidas durante os processos econômicos.

Por esta razão, entendida a importância do uso da ferramenta extrafiscal no combate das discrepâncias do processo produtivo, impende que se conheça agora um pouco das formas com as quais esta extrafiscalidade foi apresentada no cenário internacional para que, em seguida, se possa avançar em seus meandros dentro do âmbito nacional.

¹⁰⁸ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 73.

3.2.2 A extrafiscalidade ambiental no direito comparado

Viu-se que o despertar ambiental se deu em virtude de consequências, nefastas, do desenvolvimento econômico desenfreado ocorrido no pós-guerra. Os alarmes ecoaram pela comunidade científica de todo o mundo, especialmente pela comunidade europeia que, em face de sua maior capacitação, já detinha a expertise necessária para denotar claramente os efeitos gerados pela corrida desenvolvimentista.

Nesta senda, a questão ambiental passa a ser uma questão transfronteiriça e de múltiplas facetas. Os dilemas do crescimento econômico sem controle se chocam com esta nova percepção finita dos recursos naturais, rogando assim por uma mudança drástica da visão antropocêntrica de mundo. Logo, a ideia de proteção do meio ambiente urge pelo repensar da construção de novas políticas públicas de crescimento e desenvolvimento econômico.

O meio ambiente em decorrência desta inequívoca visão de finitude passa a ganhar maior importância nas agendas públicas tornando-se, portanto, fator de preocupação por parte da comunidade internacional.

Surgem neste caminho novas formas de compatibilizar o crescimento e desenvolvimento da economia com a preservação do ecossistema. E por ter a maior e mais aguçada percepção dos problemas decorrentes da degradação, por conseguinte, as primeiras formas de readequação das políticas econômicas exsurtem nas comunidades europeia.

Os governos dos países desenvolvidos vislumbraram, na política fiscal, alternativas economicamente eficientes para a minimização dos nefastos efeitos ocasionados pela degradação ambiental. Com efeito, o mote da discussão sobre a tributação ambiental acaba ganhando outros contornos, estabelecendo-se, por decorrência, como uma pauta presente nas agendas de todos os países desenvolvidos.

É claro que esta mudança comportamental de atitude não se implementou imediatamente. A reestruturação da visão político-econômica capitalista, até meados da década de 1980, ainda dava sinais de resistência. Todavia, diante da constatação dos danos gerados pela economia marrom, os poderes públicos se viram obrigados a fomentar novas culturas, especialmente aquelas envolvendo o uso dos instrumentos tributários para a promoção de uma nova visão do orbe.

Destarte, governos como o da Suécia, a partir dos idos de 1991, idealizaram e implementaram uma reforma fiscal verde. A energia e os combustíveis foram os precursores desta política verde. Taxas diferenciais incidentes sobre automóveis, dióxido de carbono e dióxido de enxofre foram os primeiros elementos poluentes do sistema capitalista de produção a sofrerem com a nova forma de incidência tributária¹⁰⁹.

Montero¹¹⁰ afirma que a busca por esta reforma fiscal verde, em virtude da forma das peculiaridades, que permeavam cada economia dos países desenvolvidos se apresentou de dois modelos: a primeira sob o enfoque restrito ou parcial e a segunda, sob o enfoque generalizado ou intitulado de reforma integral.

No modelo parcial os tributos ambientais ainda possuíam caráter eminentemente arrecadatório, sendo introduzidos de forma isolada e distanciando-se, por conseguinte, de um objetivo claro de reforma. Os países adeptos a este tipo de modelo são aqueles ligados ao velho continente, isto é, Estados Unidos, Alemanha, Bélgica e Grã-Bretanha¹¹¹.

Na outra ponta, sob a perspectiva de uma reforma integral, restaram os países nórdicos que, como já esboçado, foram os pioneiros nesta nova leitura da economia verde. Para os países como a Suécia, Noruega, Dinamarca, Holanda e Finlândia, a mudança fiscal efetivamente culminou com o esverdeamento da tributação, pois a partir deste esverdeamento partiram do pressuposto que a tributação ambiental não deveria ser considerada secundária, mas sim, basilar na formação desta nova consciência verde¹¹².

Impende repisar que esta nova onda de esverdeamento da economia se deu, *a priori*, pelo viés da tributação ambiental ativa, isto é, com a utilização de mecanismos focados na arrecadação de receita aos cofres públicos, de modo a angariar fundos específicos para atendimentos das necessidades ambientais. Com efeito, como a perspectiva da fiscalidade é mais forte por ser inerente ao manejo das ferramentas de ordem tributária, por suposto que sua aplicação no campo ambiental se introduziria, primeiramente, por este viés.

¹⁰⁹ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 167.

¹¹⁰ MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação ambiental – reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 257.

¹¹¹ Idem.

¹¹² Idem.

Contudo, com o fortalecimento e solidificação da matriz tributária ambiental, os países desenvolvidos começaram a avançar no aperfeiçoamento de suas políticas públicas ambientais, trazendo a outra face da tributação para este contexto. Desta sorte, não só os países nórdicos passaram a se utilizar da ferramenta extrafiscal para o combate a degradação ambiental, como também os do velho continente. Impostos e outros tributos foram empregados pelo viés extrafiscal no escopo de fomentar a redução de poluentes atmosféricos, ou quiçá, a redução da degradação dos recursos naturais.

Nesta linha, os Estados Unidos passaram a estimular a tributação sobre as matrizes energéticas, tributando, portanto, a gasolina e outros combustíveis, bem como a eletricidade, o gás natural e os serviços de telefonia. Por volta de 1990, o governo americano criou o imposto sobre os CFCs¹¹³, obrigando ao pagamento de uma série de impostos sobre a emissão de poluentes¹¹⁴.

Por sua vez a Bélgica não ficou para trás. Desde meados de 1993 esta nação já possuía, em sua legislação, a Lei de Ecoimpostos, que incorporava a carga tributária nacional a existência de seis novos impostos de cunho ambiental. A carga tributária ambiental desenvolvida almejava atingir a produção de papel, fabricação de pilhas, embalagens, enfim, produtos de ordem descartável. Obviamente, buscando sempre o fomento dos sistemas de reciclagem¹¹⁵.

Na mesma marcha, a Alemanha, a partir de 1998, estabeleceu a criação de tributos que impactassem de modo negativo o ambiente natural, especificamente sobre a utilização de recursos naturais e sobre as emissões. Nesta levada, implementou a Reforma Ecológica Alemã visando, justamente, o uso racional da energia, bem como amenizar os efeitos provocados pelas mudanças climáticas. Nesta reforma, os incentivos fiscais foram nítidos, especialmente para os setores agrícola e industrial, posto que tais segmentos utilizavam das fontes energéticas que deveriam e poderiam ser preservadas para a redução do impacto ambiental.

Para a Grã-Bretanha, a partir de 2001, com a entrada em vigor da *Climate Change Levy – CCL* provocou mudanças em sua legislação tributária no intuito de promover isenções aos produtores e fornecedores de energias renováveis, como

¹¹³ Clorofluorcarboneto

¹¹⁴ MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação ambiental – reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 257.

¹¹⁵ Idem.

também, àqueles que de algum modo tinham assumido *Standards* de eficiência energética¹¹⁶.

Como se deduz, a disseminação da tributação ambiental nos países desenvolvidos alavancou esta nova forma de pensar a relação dos bens de consumo. Neste sentido, a adoção da faceta extrafiscal do tributo, para a busca por uma economia mais verde, trouxera novos exemplos que, por sua vez, acabaram por ser reproduzidos pelos países ainda em desenvolvimento, como o caso do Brasil, Argentina e Uruguai.

Estes países latino-americanos diante desta eclosão global, o uso de ferramentas tributárias para a promoção do bem ambiental, introduziram em suas legislações leis indutoras de comportamentos preservacionistas, especialmente pelo prisma extrafiscal da tributação, com a promoção de incentivos fiscais para uma produção mais consciente em relação aos bens de consumo e a sua forma de fabricação.

3.2.3 As perspectivas da extrafiscalidade ambiental

A dificuldade encontrada, pelo Estado, no gerenciamento equitativo do crescimento e desenvolvimento econômico para com o meio ambiente é uma realidade. Logo, se faz necessário que o emprego de ferramentas, como a extrafiscalidade, sejam, cada vez mais, difundido como políticas públicas capazes de aplacar os danos ambientais gerados pela clássica visão antropocentrista¹¹⁷ de mundo que se faz instaurada em nossa sociedade.

Como se pode inferir dos estudos até então alcançados a busca pela sustentabilidade do desenvolvimento econômico de parte do Estado passa, obrigatoriamente, pela utilização dos mecanismos extrafiscais.

Neste diapasão, Derci¹¹⁸ assevera que o Estado pode apresentar tais instrumentos de duas maneiras: ou pelo viés da *indução positiva* ou pelo viés da *indução negativa*.

¹¹⁶ MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação ambiental – reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 257.

¹¹⁷ ALMEIDA JUNIOR, Antônio Borja de e Francisco Seráfico da Nobrega Coutinho. *A matriz teoria do direito ambiental: uma reflexão sobre o fundamento da necessidade da preservação do meio ambiente*. In: file:///C:/Users/marcos/Downloads/267-1043-2-PB.pdf. Acesso em: 04 jul. 2015.

¹¹⁸ DERCI, Misabel Abreu Machado. In: BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário brasileiro*. 11. ed. Atual, Forense, 2000. p. 43.

Se o ente federado optar pelo caminho da indução positiva, em verdade terá que praticar, em sua política tributária, atitudes administrativo-legais que provoquem a desoneração da carga tributária, isto é, deverá o Estado promover a redução de alíquotas ou a diminuição da base de cálculo ou, ainda, promover alguma espécie de isenção tributária aos setores de produção da sociedade que gerem, com sua atividade, algum tipo de dano ao ambiente.

De outro norte, no caminho da indução negativa, o Estado, por intermédio de sua política fiscal, trabalhará de forma a aumentar a carga tributária ou com a incidência de novos tributos ou com o aumento da matriz tributária dos tributos já existentes, a fim de que os contribuintes retraiam seu ímpeto consumista e degradador.

Ocorre, porém, que ao se cogitar este tipo de política pública a ser praticada pelo Estado, na busca pela proteção ambiental, se depara, conseqüentemente, com alguns dilemas de ordem principiológica, especialmente os atinentes a isonomia, capacidade contributiva e vedação ao confisco.

Na seara do direito tributário, tais princípios são o norte para a implementação de políticas fiscais equânimes aos contribuintes. Mas, afinal, de que maneira estes princípios poderiam ser violados, quando da aplicação de uma política pública extrafiscal, visando à preservação do meio ambiente?

Começando pelo viés positivo da extrafiscalidade.

Com a desoneração da carga tributária, por certo, em algum percurso desta jornada, pode o Estado, ainda que de forma involuntária, exercer algum tipo de tratamento diferenciado para determinada parcela de contribuintes que se encontrem em situação de igualdade o que, como é sabido, fere a Lei Maior. Desta feita, é preciso que a elaboração dos instrumentos normativos, que proporcionarão esta forma de indução desonerativa, seja construída sempre respaldada pela Lei e observando, acima de tudo, a vedação de tratamento desigual aos iguais.

Acontece que pensar, por exemplo, na sistemática de concessão de algum tipo de isenção fiscal, obrigatoriamente, levará a atender aos interesses de certa categoria. Todavia, o que importa lembrar são o sentido e objetivo propostos. Se estiver a falar de meio ambiente, por conseguinte, não obstante o benefício fiscal reste atrelado à determinada parcela da população, ainda sim, os efeitos gerados pela redução tributária poderão ser sentidos de forma mais ampla pela sociedade.

A violação da isonomia não se fará presente desde que, para a concessão deste benefício, existam motivos relevantes que, por suposto, ultrapassem a esfera de interesses apenas daqueles beneficiados diretamente pela medida.

Neste mesmo sentido, Yamashita¹¹⁹ observa que o princípio da igualdade tributária seria violado apenas na hipótese de não haver algum motivo razoável para a diferenciação legal ou um tratamento igual aos desiguais.

Já pela perspectiva da indução negativa, se depara com o outro lado da moeda, onde o Estado, ao invés de abrandar seu controle, revela-se ainda mais severo quando da implementação da oneração da carga tributária. Aqui se enfrentaria dilemas da ordem contributiva e não confiscatória. Como aumentar a carga tributária sem ofender a capacidade financeiro-orçamentária de cada contribuinte, que varia de acordo suas condições frente à sociedade?

O exercício não é fácil. De toda sorte, haja vista o bem maior que está em jogo (meio ambiente), a flexibilização destes princípios também se faz inerente.

Torres, ao tratar do assunto, asseverou:

A expressão “sempre que possível” permite que a capacidade contributiva e seus subprincípios se ajustem às varias espécies de impostos, mas não admite que deixem de ser aplicados quando isso for possível. [...] De outra parte, a ressalva constitucional visa a compatibilizar a capacidade contributiva com a extrafiscalidade. Sempre que possível o legislador observará o princípio da capacidade econômica; mas, em certos casos, a seu prudente critério, poderá utilizar o imposto para atingir objetivos extrafiscais relacionados [...] com a proteção do meio ambiente¹²⁰.

Enfim, seja pelo viés positivo ou negativo, entraves irão surgir ao longo do caminho. No entanto, devem ser sopesados de forma razoável a fim de que não sejam descartados em face da dificuldade operacional que possam vir a ocasionar.

Destarte, num primeiro prisma perfeitamente admissível, parece a aplicabilidade desta ferramenta extrafiscal pelo caminho da indução positiva e indução negativa.

Claro que melhor seria poder pensar que somente pela perspectiva positiva (isenções fiscais) se pudesse ter a promoção de novas políticas tributário-ambientais, posto que a população já se encontre escangalhada com a enfadonha

¹¹⁹ TIPKE, Klaus, YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e principio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 23.

¹²⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e tributário*. 19. ed. São Paulo: Renovar, 2013. p. 83.

carga tributária hodierna. Todavia, se sabe que em certas ocasiões o emprego de ferramentas coibidoras como o caso da elevação do imposto de importação sobre o tabaco, se faz prementes.

Mas, de todo modo, estas questões atinentes aos limites enfrentados pela extrafiscalidade tributária, com certeza, vão ser melhores estudadas no terceiro capítulo deste trabalho, para que se possam vislumbrar quais os entraves sofridos pelos entes municipais para a implementação destas políticas públicas tributárias de proteção ambiental.

O fato é que os dois lados da moeda extrafiscalidade são de grande valia na atual conjuntura de Estado. Se, a duras penas, consegue perceber os reflexos irreversíveis dos danos provocados por nossas atitudes não eco-conscientes e se, em vista disto, busca migrar para um Estado de maior consciência ambiental, por certo, se deve aprimorar os instrumentos de batalha.

Neste sentir a extrafiscalidade identificada como sendo este instrumento capacitador, desta nova roupagem da tributação, sem sombra de dúvida se reflete como essência do tributo ambiental, tanto em seus fins quanto em seus efeitos. Todavia, sempre deverá agir sobre a batuta da Lei Maior para que deste modo seja realmente feita a justiça fiscal¹²¹.

Consequentemente, aceitar que o Estado, através da extrafiscalidade tributária positiva ou negativa, pode melhorar a forma de vislumbrar a importância do meio ambiente é dar um passo a frente na percepção mais evoluída do lugar do indivíduo neste ecossistema intitulado Terra.

Enquadrando-se o Brasil no rol dos países emergentes, que se encontra em pleno processo de expansão e desenvolvimento econômico, naturalmente as lições colhidas pelo cenário internacional replicaram na política econômico-fiscal do país. Dessa forma, o Estado brasileiro buscou implantar, em suas legislações vigentes, alternativas legais para a reformulação de consciência da população em geral.

Apresenta-se, portanto, de que forma as lições dos países desenvolvidos em termos de extrafiscalidade tributária ambiental chegaram a eclodir nas políticas fiscais brasileiras.

¹²¹TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 132.

3.3 AS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS BRASILEIRAS E A EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL

Consoante já discorrido alhures, a tributação é importante ferramenta de manejo do Estado para a consecução de seus fins públicos. De todo modo, o que interessa investigar neste trabalho é justamente se, pelo viés da extrafiscalidade, ela pode ser útil em âmbito municipal, para a disseminação de uma nova consciência preservacionista acerca do meio ambiente.

Para isto será necessário, ainda que perfunctoriamente, analisar o cenário jurídico tributário brasileiro vigente, de forma a identificar se os tributos existentes se amoldam para uma proposta ambiental ou se carece da construção de novos paradigmas tributários para a consecução destes fins ambientais.

Impende que se ressalte que a literatura especializada no tema não é uníssona, no que diz respeito à figura tributária ideal para a proteção do ambiente. Muitos autores divergem sobre o assunto.

Montero¹²² faz interessante apanhado literário em sua obra, elencando uma variedade de autores estrangeiros, que pontuam perspectivas diferentes sobre qual o tributo melhor se adapta a temática ambiental.

Por sua vez, Tupiassu¹²³ aventa a possibilidade de construção de uma nova figura tributária com o propósito único e exclusivo de proteção ao meio ambiente. Contudo, diante da atual conjuntura da sociedade brasileira, a referida autora chega à conclusão de que pensar na criação de um tributo específico para tal desiderato é

¹²² Miguel Buñuel González, por exemplo, considera que a fiscalidade ambiental caracteriza-se pelo uso dos impostos e das taxas. Para Túlio Rosembuj, o tributo ambiental por excelência é o imposto, mas destaca a utilidade das contribuições, inclusive das denominadas contribuições especiais negativas. Por sua vez, Palao Taboada explica que a relação que existe entre o PPP e o princípio da equivalência sugere que o tributo mais adequado para a proteção ambiental é a taxa. [...] Em sentido similar, Jimenez Hernández destaca que a internalização dos custos sociais parece mais próxima da justiça se é realizada através das taxas e das contribuições, uma vez que os fatos geradores desses tributos permitem visualizar mais claramente a relação entre os agentes econômicos e os custos provocados. No entanto, o autor considera que o imposto é o tributo ambiental por antonomásia. [...] Para Cláudia Campos Araújo et al. Não há possibilidade de utilizar o imposto na defesa do meio ambiente uma vez que o imposto não possui uma finalidade específica e visa apenas a angariar fundos para os cofres públicos. Sustenta que a natureza e a finalidade dos impostos contrariam a especificidade que o tributo ambiental requer. Afirma que só caberia a proteção ambiental através dos impostos de forma indireta sob a forma de incentivos ou benefícios fiscais. Em sentido contrário, Lidia Maria Lopes Rodrigues Ribas considera que os impostos são o campo mais fértil da extrafiscalidade, através dos impostos em geral e principalmente dos indiretos, que incidem sobre a produção e o consumo.

¹²³ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 138.

uma utopia. Os motivos para esta conclusão parecem naturais, eis que os contribuintes brasileiros, hoje, sofrem com uma pesada e desproporcional carga tributária sobre seus ombros. Em outras palavras, os brasileiros gastam mais da metade de seus ganhos anuais com o pagamento de tributos aos cofres públicos. Estimativas feitas pelo IBPT¹²⁴ apontam que a carga tributária acumula aproximados 35,42% do produto interno bruto – PIB no ano de 2014¹²⁵.

Nessa linha, sonhar com a criação de mais uma espécie tributária, mesmo que esta fosse para um bem maior, não se faz plausível diante deste contexto social instalado atualmente.

De toda sorte impende frisar que esta percepção de cenário pode não ser de ordem perene. É claro que o momento social não permite afirmar que a sociedade brasileira estaria preparada para aceitação de novos tributos, especialmente se isto trouxesse o agigantamento de seus encargos sociais. Todavia, se espera que este sentimento, com o auxílio do aprimoramento das políticas públicas, possa vir a ser dissipado num futuro próximo, ainda mais se estiver a falar da correlação, cada vez mais estreita, entre a tributação, as políticas públicas e o meio ambiente.

Enfim, se almeja um futuro melhor neste sentido. Mas, enquanto este futuro não acontece, os olhares se voltam para as ferramentas já existentes no sistema tributário vigente. Seriam elas capazes de atender aos fins ambientais e não somente aqueles inerentes a sua essência arrecadatória?

Como bem assevera Vargas:

Impostos ambientais não necessitam ser novos impostos, mas características dos já existentes. Não há necessidade e nem conveniente à criação de um novo tributo; basta adaptar aqueles que já estão sendo cobrados, tornando-os mais racionais e lucrativos para todos¹²⁶.

Neste sentido, em face do cenário contemporâneo, vivenciado pela maioria da população brasileira, em relação aos seus elevados custos para a manutenção dos bens vitais, como dito, o que se faz imperioso, realmente, é a readequação racional das ferramentas já existentes com as políticas públicas de ordem ambiental.

¹²⁴ BRASIL. IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Disponível em: <https://www.ibpt.org.br/>

¹²⁵ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/carga-tributaria-avanca-para-3542-do-pib-em-2014-aponta-ibpt.html>. Acesso em: 12 jul. 2015.

¹²⁶ VARGAS, Jorge de Oliveira. O direito tributário a serviço do meio ambiente. In: *Cadernos de direito tributário e Finanças públicas*. São Paulo, v. 6, nº 25, p. 62-75, out/dez. 1998.

Tomando-se por referência as premissas do texto da Carta Republicana, se tem, no atual sistema tributário vigente, uma classificação que, no entender de Ricardo Lobo Torres¹²⁷, há de ser compreendida como quadripartida, compreendendo, portanto, dentre os tributos existentes os impostos, as taxas, as contribuições e os empréstimos compulsórios.

Portanto, sendo esta pesquisa voltada ao âmbito municipal, os direcionamentos feitos aqui recairão, obviamente, sobre as espécies de competência tributária dos entes municipais. Desta feita, os apontamentos tomarão rumo certo. Para ser mais específico, a partir de agora se tecerá observações sobre o grau de conectividade que os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria têm para com a faceta extrafiscal, bem como para com o meio ambiente.

Como se sabe, tais espécies (impostos, taxas e contribuições de melhoria) são as mais frequentemente empregadas pelo gestor público no trato do gerenciamento tributário municipal.

Talvez seja por isto que Carvalho¹²⁸ não desdenhe da importância das três exações supracitadas para o campo ambiental. Nesta linha, assevera que, em que pese os impostos ofertarem um maior campo de atuação extrafiscal nos tributos, igualmente não se pode afastar esta peculiaridade das taxas e das contribuições de melhoria que, apesar de apresentarem certas dificuldades na gestão regulatória da entidade tributante, servem, indubitavelmente, para incentivar ou instigar de igual maneira certos comportamentos pro ambiente.

No que concerne aos empréstimos compulsórios, nos dizeres de Montero¹²⁹, estes não se correlacionam adequadamente com os fins almejadas pela tributação ambiental, uma vez que não cumprem seu papel orientativo em relação às condutas do agente econômico frente ao meio ambiente. Ademais, por não ter o respectivo tributo assento cativo nas políticas tributárias municipais, não será esmiuçado neste trabalho.

Destarte, se passa a analisar, em pormenores, cada uma destas espécies tributárias para que, ao fim e ao cabo, se possa vislumbrar, no campo municipal, de

¹²⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 16 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 371.

¹²⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 230.

¹²⁹ MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação ambiental – reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 240.

que forma os gestores públicos podem delas se utilizar para a formação de uma nova política pública ambiental.

3.3.1 Taxas

Esta espécie tributária tem sua matriz constitucional no Artigo 145, inciso II, da Carta Republicana e infraconstitucional no Artigo 78 do Código Tributário Brasileiro¹³⁰, traduzindo-se, em síntese, na contraprestação realizada pelo particular aos serviços públicos prestados ou colocados pelo Estado à disposição do contribuinte. De outro prisma, também pode ser interpretada como a contraprestação realizada pelo contribuinte em face do poder de polícia estatal.

Denota-se, por conseguinte, estar esta exação vinculada a certo tipo de comportamento direcionado do Estado a um fim específico.

No que se refere a sua correlação com as questões ambientais, a doutrina entende perfeitamente possível a sua intersecção com o ambiente. Nusdeo¹³¹ sustenta ser plenamente factível haver a aplicação prática da cobrança de taxa ou tarifas pela usufruição dos bens ambientais em face do princípio poluidor pagador.

Traduzindo de maneira mais simples, se paga ao Estado um *quantum* a ser definido em lei para o consumo e/ou exploração de bens ambientais, a exploração de áreas verdes ou recursos naturais. De todo modo, vale refletir que ao pagar pela licença e/ou autorização de determinado bem ambiental é como se estivesse legalmente validando a conduta humana em degradar o ambiente. Isto é extremamente preocupante, pois os valores arrecadados por esta forma de tributação, muitas vezes sequer chegam perto do efetivo dano ambiental gerado com aquela atitude.

¹³⁰ BRASIL. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. - Art. 78. Considera-se poder de polícia 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966) Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

¹³¹ NUSDEO, Fabio. *Curso de economia: introdução ao direito económico*. São Paulo: RT. 1997 apud TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 63-64.

Esta forma de modulação da exação é interpretada pela doutrina como *taxas de tolerância*, onde o seu pagamento, em verdade, autoriza a prática de atividades com algum tipo de incidência negativa sobre o meio.

Por esta razão, teorias surgem acerca da real contribuição que este tipo de exação vem ofertando ao meio ambiente. Qual seria a força incentivadora por ela provocada? Que tipo de mudança no comportamento poluente este tipo de tributo estaria gerando com esta sistemática?

Montero destaca que:

As taxas ambientais recebem críticas no sentido de que têm pouca capacidade incentivadora, pelo fato de serem calculadas com base em valores muito reduzidos se comparados com o dano ambiental, o que as distancia do PPP. Por outro lado, o tributo também é considerado responsável pela venda de autorizações para poluir, uma vez que existe a possibilidade da cobrança de taxas pela autorização de exploração de recursos naturais e pela liberação de atividades potencialmente poluentes¹³².

É claro que tais apontamentos fazem questionar até que ponto os mecanismos tributários poderiam ser realmente eficientes na disseminação de uma nova ordem ambiental? De toda sorte, não obstante este viés analítico, não se pode deixar inebriar somente por um dos pontos de vista. E neste sentido, também caminha a doutrina.

Por esta razão, apesar das ponderações a respeito do seu grau de efetividade em termos de meio ambiente, ainda sim é possível afirmar que esta espécie tributária pode de ser considerada como um valioso instrumento fomentador de novos comportamentos ambientais.

Nesta pegada, Sebastião¹³³ entende que mesmo estando vinculada a determinado tipo de atividade específica às taxas podem ser adotadas com índole extrafiscal no sentido de concessão de benefícios fiscais para a promoção do ambiente. Um dos exemplos do seu caráter extrafiscal se faz refletido nos serviços de coleta de lixo ou reciclagem. Em circunstâncias como estas, a exação, ora em foco, transmite ao contribuinte poluidor efeitos de ordem psicológica e, portanto, extrafiscal, posto que acabe por induzir aos cidadãos a busca por alternativas não

¹³² MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação ambiental – reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 248-249.

¹³³ SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo Ambiental*. 6ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2011. p. 167.

poluidoras, a fim de que não mais cruzem no caminho da exação ou, ao menos, reduzam seus custos operacionais com este pesado encargo.

Assim sendo, abstraindo-se parte dos comentários negativos elencados por parte de alguns autores sobre a efetividade da taxa no trato da questão ambiental, o que se verifica, em verdade, é que, sem sombra de dúvida, ela pode auxiliar ao Estado através de uma hipótese de incidência previamente estabelecida na indução de condutas comportamentais proativas na minoração dos danos ambientais, refletindo, portanto, seu caráter extrafiscal em toda a sua plenitude.

3.3.2 Contribuição de melhoria

Na seara da discussão sobre a natureza jurídica dos tributos é encontrado este tipo de exação na linha daqueles de ordem vinculada, isto é, tributos de cunho eminentemente arrecadatários conectados aos benefícios diretos, ocasionados em face de uma valorização imobiliária decorrente da atitude estatal.

Nesta esteira, por ter um caráter vinculado, autores como Sebastião¹³⁴ questionam a sua faceta extrafiscal. De que forma esta espécie tributária poderia ter uma face não fiscal se a sua cobrança visa tão somente ressarcir o poder público dos custos gerados com uma obra estatal?

A relação travada nesta forma de exação está diretamente ligada ao binômio custo/benefício, que engloba no cálculo final o custo total realizado para a concretização da obra pública e o benefício gerado ao contribuinte com a atitude estatal.

O que se transmite num primeiro olhar, avaliar esta relação - *contribuinte x Fisco* - como uma relação pessoalizada do contribuinte para com o Estado. Nesta senda, nas palavras de Jorge de Oliveira¹³⁵, resta difícil vislumbrar nestas contribuições alguma correspondência de natureza extrafiscal voltada ao meio ambiente, eis que sua cobrança tem, como requisito, a valorização dos imóveis particulares e não atendendo, portanto, o caráter plúrimo do bem ambiental que, por suposto, almeja indubitavelmente a satisfação dos interesses coletivos.

¹³⁴ SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo Ambiental*. 6ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2011. p. 168.

¹³⁵ VARGAS, Jorge de Oliveira. O direito tributário a serviço do meio ambiente. *Cadernos de direito tributário e finanças públicas*. São Paulo: RT, jul/set. 1998. p. 25-70.

No entanto, uma vez mais se é obrigado a limpar as lentes para que não se foque os olhares somente pelo inebriante viés arrecadatário do direito tributário. Como estudado alhures, dependendo do contexto em que está inserido, todo tributo pode apresentar outra faceta não arrecadatória. Basta que se amplie o campo de visão de nossas lentes.

Por seu turno, afastar a possibilidade de correlacionar as contribuições de melhoria com as questões ambientais também se faz precipitada por parte de alguns doutrinadores. A resposta a estes posicionamentos, hostis por parte de alguns, vem pelas palavras da eminente ministra do Superior Tribunal de Justiça, Regina Helena Costa que, em uma de suas obras, assim aduz:

Cremos que a contribuição de melhoria, outrossim, pode prestar-se à proteção ambiental. Pressuposto necessário para a sua exigência, a realização de obra pública que venha a provocar valorização imobiliária particular (CR, art. 145, III). Assim, se a obra pública voltar-se à preservação ambiental, como, por exemplo, a construção de um parque, poder-se exigir uma contribuição de melhoria “verde”. A absorção dessa plus-valia pelo Poder público, está atrelada ao custeio da obra, de modo que, em se tratando de meio ambiente urbano, a contribuição de melhoria pode revelar-se num expediente profícuo para fins urbanísticos¹³⁶.

Seguindo os passos da eminente ministra se cogita a sua viabilidade extrafiscal pelo aspecto da internalização das externalidades geradas com alguma determinada obra pública. Como já visto um dos fundamentos da política tributária extrafiscal e, por conseguinte, de sua utilização em prol do meio ambiente, está na internalização dos danos ambientais nos processos produtivos.

Ao se falar nesta espécie de exação, que exsurge como forma compensatória de eventual valorização imobiliária, provocada pela realização de obras governamentais, é crível presumir ser admissível introjetar neste cenário a internalização das externalidades provocadas por este processo urbano. Assim, diante dos danos ambientais provocados com o empreendimento urbanístico, realizado pelo poder público, nada mais justo e salutar que estes custos sejam divididos com aqueles que, a priori, serão os seus beneficiários.

Nusdeo é um dos grandes defensores desta forma de enxergar o caráter extrafiscal das contribuições de melhoria. Para o autor, este tipo de exação poderia

¹³⁶ COSTA, Regina Helena. Tributação ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.) *Direito ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 1998. p. 306.

ser facilmente cobrado a guisa de compensação financeira pelos danos ambientais provocados pelas obras públicas na medida em que estes se traduzem nas já citadas externalidades negativas¹³⁷.

Neste norte, Peña estende a linha de interpretação dada à referida exação para que, assim, se faça a sua efetiva utilização pelo prisma ambiental. Segundo o doutrinador, esta espécie tributária poderia ser empregada para a criação de parques e áreas de conservação ambiental, como também, a criação de obras hidráulicas específicas, obras de saneamento básico, tratamento de resíduos, etc.¹³⁸.

Logo, como se denota, igualmente a contribuição de melhoria não se cinge para uma matriz acarreadória tão somente, podendo ir além do fim de ressarcimento iminente dos cofres estatais, bastando, para tanto, à vontade e iniciativa dos responsáveis pela gestão pública local.

3.3.3 Impostos

Então, deste modo, se chega à principal exação tributária existente em nosso sistema tributário vigente, pois seu campo de incidência se permeia sobre os mais diversos fatos econômicos da atualidade. Os impostos, sem pestanejar, são de longe a maior fonte de angariamento de recursos para abastecimento dos cofres públicos.

Sua matriz constitucional se encontra incrustada no inciso primeiro do Artigo 145, da Constituição Federal de 1988, tendo por base infraconstitucional o Artigo 16 do CTN, que o apresenta como um tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte.

Neste caminhar, não somente pelo prisma da fiscalidade, esta espécie tributária há de ser explorada por todas as pessoas políticas que compõem o Pacto Federativo, mas, principalmente, pela perspectiva da extrafiscalidade. Sua própria

¹³⁷ NUSDEO, Fabio. *Curso de economia: introdução ao direito económico*. São Paulo: RT. 1997 apud TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 429.

¹³⁸ PEÑA, Alonso. José Luis. La finalidad extrasfiscal y la estructura de los tributos ambientales. In. BECKER, Fernando; CAZORLA, Luis Maria et. Al (dirs.) *Tratado de tributación medioambiental*. V. I. Pamplona: Aranzandi, 2008. p. 472.

definição, ao clarividenciar a ausência de vinculação estatal específica, abre a possibilidade de sua utilização para as mais variadas necessidades que o Estado possa carecer.

Logo, pensar os impostos como ferramentas aptas a auxiliar o Estado, não somente do ponto de vista arrecadatário, mas também indutor de novos comportamentos é plenamente factível. Sobre este aspecto, Sebastião¹³⁹ enaltece que os impostos são a espécie tributária que melhor se presta a instrumentalizar uma finalística extrafiscal.

Os exemplos desta faceta extrafiscal se fazem presentes nos mais variados impostos existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Sebastião¹⁴⁰ destaca, dentre eles, o imposto de importação (II) e exportação (IE), o imposto sobre produtos industrializados (IPI), o imposto de renda (IR), o imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguros, títulos e valores mobiliários (IOF), o imposto territorial rural (ITR).

Todos estes, na medida de suas particularidades, deixam aflorar o seu lado extrafiscal. Basta que seja analisado, a título de exemplo, os impostos de importação e exportação para que, rapidamente, se denote este viés. Nestes, em particular, não raras às vezes o governo federal deles se utiliza para regular as políticas econômicas, mais especificamente, concernentes à entrada e saída de produtos advindos do exterior com o fito de proteção da economia interna.

Assim, tanto o II quanto o IE, num sincronismo quase que perfeito, objetivam estimular à exportação com a quase supressão do encargo tributário sobre os produtos nacionais a serem exportados, como também, desestimular a importação com a incidência de pesadas alíquotas sobre bens de natureza similar aos de produção nacional¹⁴¹.

Já o IPI também funciona, por vezes, como regulador da política industrial e do comércio exterior quando da sua incidência com a modulação de alíquotas mais altas, como no caso dos cigarros, para o desestímulo do consumo de certos produtos, ou em razão da essencialidade de certos bens com a aplicação de alíquotas seletivas para produtos supérfluos.

Já no tocante a propriedade, o caso do ITR, adentrando mais especificamente na seara do direito ambiental, quando do impulsionamento das

¹³⁹ SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo Ambiental*. 6ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2011. p. 162.

¹⁴⁰ *Ibid.*, 163.

¹⁴¹ DERCI, Misabel Abreu Machado. In: BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário brasileiro*. 11. ed. Atual, Forense, 2000. p. 465-470.

terras improdutivas ou ainda não exploradas com o aumento progressivo de suas alíquotas a fim de atender ao que dispõe a Carta Republicana sobre a política agrária¹⁴².

Sobre o ponto, a lição de Horvath nos mostra:

O imposto sobre a propriedade territorial rural, de seu turno, terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel (CF, art. 153, §4º). Nada mais evidente para salientar o caráter predominantemente extrafiscal desse imposto¹⁴³.

Continuando pelo caminho dos direitos sobre a propriedade, vale ainda destacar o papel que o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana pode ensejar em termos de extrafiscalidade ambiental.

No mesmo norte, o IPTU, a fim promover a política urbana e o crescimento urbanístico ordenado das cidades, também traz consigo uma face extrafiscal ao impor ao proprietário, nos termos do artigo 182 §4º da CRFB¹⁴⁴, um aumento

¹⁴² BRASIL, Constituição Federal. Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

¹⁴³ HORVATH, Estevão. *O princípio do não confisco do direito tributário*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 93

¹⁴⁴ BRASIL, Constituição Federal. **Art. 182**. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

progressivo de suas alíquotas até o atendimento da função social basilar de toda e qualquer propriedade urbana.

Por fim, o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) não foge a regra de possuir uma vertente extrafiscal e, por decorrência, poder estar conectado da mesma forma com o fomento de condutas pro ambiente.

Na escolha por parte dos gestores públicos de programas promovedores de incentivos fiscais para determinados segmentos da prestação de serviços e de limpeza, que fomentassem em seus nichos a exploração de materiais recicláveis, ou ainda, a utilização de produtos biodegradáveis para a manutenção dos serviços.

O fomento da criação de novas empresas prestadoras de serviços, vinculados a atividades ambientais, tais como a compostagem de resíduos sólidos orgânicos.

Enfim, são atitudes ecologicamente corretas que, face ao contexto de sua realização pudessem gozar de benefícios ou incentivos fiscais voltados à redução de alíquotas ou da base de cálculo do imposto para fins de incremento destas novas atitudes voltadas a disseminação de uma maior consciência ambiental.

Tupiassu preleciona:

O que é primordial é verificar que, pautando-se sobre a própria principiologia constitucional em vigor, a vontade política pode, sem a necessidade de alterações radicais no sistema constitucional tributário, construir uma estrutura fiscal pautada em alíquotas mais seletivas, capaz de se adequar as exigências do desenvolvimento sustentável e à melhoria da qualidade de vida dos brasileiros¹⁴⁵.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

¹⁴⁵ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 148.

Nesta toada, nos parece inquestionável o papel que a face extrafiscal da tributação brasileira representa frente à questão ambiental moderna.

Sem sombra de dúvida os mecanismos tributários colocados à disposição do gestor público são por demais úteis para o atingimento da nova forma de manejar o equilíbrio da balança entre os vetores do desenvolvimento econômico e meio ambiente.

O que se possa atestar até o presente momento deste epítome é que, por intermédio da tributação, os governos podem transformar o jeito com que seus administrados percebem, lidam e se posicionam frente ao meio ambiente.

A tributação ambiental já é uma realidade estabelecida. No entanto, a disseminação desta nova forma de fazer política pública ainda não se faz uníssona em todas as esferas de governo. Por esta razão, em face dos pontos já debatidos, parece devidamente plausível admitir que os governos municipais, por intermédio de sua competência tributária, adotem medidas de fomento a esta nova percepção de mundo.

Neste diapasão, em face da inequívoca constatação de que os mecanismos tributários se correlacionam perfeitamente com o meio ambiente e que, por conseguinte, podem ser utilizados como instrumentos de políticas locais para fomento de um despertar ambiental, se passa agora a elencar quais são os possíveis entraves enfrentados pelos governos locais nesta forma de política, bem como, os caminhos e exemplos de implementação destas políticas em âmbito municipal.

4 AS POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES DA EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE MANEJO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

A sociedade brasileira sempre foi seduzida, ao longo de sua história, pelas perspectivas inerentes ao futuro dos acontecimentos sociais, cuja perspectiva estimula os povos a buscarem formas e instrumentos necessários à melhoria de vida no orbe terrestre. Considerando as diferentes exposições e manifestações comportamentais que o ser humano apresenta, o Estado brasileiro se vale da permeabilização extrafiscal no intuito de direcionar o comportamento social na direção necessária a ser orbitada, seja econômica ou socialmente.

Se na fiscalidade tributária, operada pelo poder legal de tributar, o Estado imputa ao contribuinte a obrigação de recolher impostos, a fim de sustentar as despesas angariadas no interesse público, a extrafiscalidade retrata o mesmo braço potestadico do Estado, porém sem vistas à arrecadação compulsória pecuniária. Nesta feita, tem por finalidade expor verdadeiras colunas de balizamento no alfanje direcionador do comportamento dos contribuintes.

Com efeito, é no âmbito municipal que vive o cidadão pagador de tributos, mormente quando se trata de preservação ambiental, porquanto uma vez virtualizados, a União e os estados membros, apresentam-se como meros coadjuvantes na efetividade do manejo dos instrumentos, ações e políticas públicas de proteção ambiental. Nesse sentido estão os instrumentos extrafiscais de incentivo e proteção do meio social, especialmente da estrutura ambiental na qual se orbita toda a humanidade.

Reforçando tais afirmativas Oliveira¹⁴⁶ afirma que a extrafiscalidade, em sua capacidade arrecadatória, tem fins precípuos diversos da pecúnia compulsória e ela se orienta em sentido oposto à arrecadação de dinheiro para o erário público, visa no contexto social em que se apresenta redistribuição equitativa de terra e renda, isonomia na política econômica a partir da livre concorrência, investir naquilo que é mais produtivo e adequado ao interesse público, promovendo, acima de tudo, a igualdade social e regional nos diversos setores alcançados pelo Estado brasileiro.

¹⁴⁶ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O conteúdo da extrafiscalidade e o papel das cidades: efeitos decorrentes da não utilização dos recursos arrecadados ou da aplicação em finalidade diversa. *Revista dialética de direito tributário*, São Paulo, nº 131, ago. 2006. p. 44.

Desse modo, a extrafiscalidade visa incentivar, diretamente, o comportamento social e econômico, desestimulando toda e qualquer iniciativa repudiada, que viole o tratado de preservação dos interesses públicos, com ênfase a nova ordem social de proteção ambiental, com a conseqüente ênfase de medidas protetivas do bem comum¹⁴⁷.

Ademais, se o Estado manipula os interesses individuais, a bem do interesse difuso, interferindo diretamente nas ações, por via de incentivos e benefícios de ordem tributária, é evidentemente necessária à educação ou reeducação daquele indivíduo que ainda insiste em contrapor os ideais pactuados pela sociedade de proteger o meio ambiente e tornar melhor o ambiente onde se vive.

Nesse contexto se mostra viável e necessário o manejo dos instrumentos extrafiscais aderentes aos impostos, que orbitam os municípios, para fomentar uma nova mentalidade, quiçá a produção de novas políticas incrementadas de incentivo à preservação do meio ambiente. Sob esta égide, alguns municípios promissores, do sul brasileiro, vêm instrumentalizando o denominado IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) verde, cujo caráter jurídico normativo não se afasta da exação tributária, mas, indubitavelmente, se mostra como ferramenta adequada e eficiente para o exercício dos objetivos extrafiscais da não tributação.

Nesse arroyo, é mister a decomposição das possíveis e positivas iniciativas que poderiam viabilizar tais incentivos e benefícios, assim como a coerente demonstração de limitações impostas ainda pela burocracia administrativa, daquilo que se convencionou chamar de benefício fiscal, eis que de um lado legítimas são as barreiras de controle advindas do arcabouço legal versado pelo direito tributário, mas, de outro, não se viabiliza o impulso necessário aos investimentos privados possibilitando de forma rápida e desburocratizada a aquisição de insumos destinados a atender a demanda proposta e incentivada pelo estado na proteção de Biomas e Biotas.

Para satisfazer as imposições do Estado, na direção em que a sociedade deve caminhar, no âmbito das políticas públicas de proteção ambiental, valendo-se efetivamente dos impostos incentivados de competência municipal, revolve-se o

¹⁴⁷ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O conteúdo da extrafiscalidade e o papel das cidades: efeitos decorrentes da não utilização dos recursos arrecadados ou da aplicação em finalidade diversa. *Revista dialética de direito tributário*, São Paulo, nº 131, ago. 2006. p. 45.

entrelaçamento harmônico da legislação que aborda e reveste a temática, como as Leis nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), nº 9.605/98 (Lei dos Crimes Ambientais), nº 10.257/01 (Estatuto das Cidades) e a própria Carta Constitucional de 1988.

Daí extrair-se-á a probabilidade necessária a estimular o contribuinte ao comportamento esperado, socialmente e autossustentável, de preservação do ambiente que o rodeia, eis que assim o contribuinte, visando evidentemente algum benefício, no caso de ordem fiscal, poderá realizar medidas mitigadoras, renovadoras e preservacionistas que atendam às políticas públicas fomentadas e implantadas pelo governo municipal visando à proteção do meio ambiente.

No entanto, para garantir a fruição de direitos constitucionalmente garantidos destinados a revestir o bem-estar social público, bem como incentivar a proteção ambiental *lato sensu*, o governo deve se valer de importantes ferramentas regulatórias diretas do comportamento munícipe e de incentivos econômicos de contexto municipal, que despertem no contribuinte o interesse natural de contrapartir na direção do interesse coletivo a bem das políticas públicas municipais voltadas ao meio ambiente.

Sendo, portanto, através da indução ou manipulação comportamental que os municípios devem sempre levar em consideração que as políticas públicas no que concerne a tributação municipal, se deve proporcionar matizes incentivadoras através dos benefícios fiscais visando sempre à disposição da norma mandamental prevista no art. 170, VI e 225 do texto magno de 1988.

Donde a ordem econômica geral, pormenorizada em âmbito municipal se funda, dentre outros aspectos, nos princípios da defesa do meio ambiente, consubstanciando tratamento diferenciado de acordo com os processos, de produtos e serviços, que apresentem certo grau, maior ou menor, de impacto ambiental. Posto que, se desfrutar de meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito metaindividual, sendo este essencial à qualidade de vida e bem-estar do cidadão, impera ao poder de tributação estatal, seja ele, fiscal arrecadatório ou extrafiscal incentivador, o dever de instituir políticas sociais públicas de preservação e defesa ambiental para todas as gerações, envidando para tanto, todos os esforços possíveis e criativos nos ditames da estrita legalidade, como percepção valorosa do estado democrático de direito, paz e bem estar social.

Não obstante, para a efetiva construção da estrutura social que despontará, em âmbito municipal, novos comportamentos por parte de contribuintes conscientes de seu papel no microssistema, é mister considerar alguns fatores, tais como a incidência distributiva, a aceitação social dos incentivos e benefícios concedidos, a eficácia ambiental do tributo e a capacidade contributiva e arrecadatória dos partícipes, entre outros.

Porém, é na condição de política pública que se vislumbra a possibilidade de aferição de tais quesitos, mormente na fixação da redução de penalizações como metodologia incentivadora do esverdeamento do sistema fiscal. Ademais, o manejo e a instrumentalização extrafiscal dos incentivos tributários, no âmbito dos municípios, devem de sobremaneira atender as realidades sociais, axiológicas e jurídicas de cada região.

Em vertente próxima, a gradualidade dos níveis de distribuição e aplicação do benefício verde no contexto tributário se reveste do momento sociocultural em que a sociedade da região beneficiada se encontra. Porquanto, é necessário a equitatividade das concessões ofertadas pelo poder público, a fim de que estas não comprometam o benefício do incentivo fiscal verde por serem contrárias à política municipal de proteção ao meio ambiente.

Com efeito, a permissividade consciente do sistema ecofiscal permite à sociedade atrelar-se, em absoluta parceria com o poder público, naquilo que lhe é pertinente, nas políticas de preservação ambiental, voltadas ao bem-estar de toda a comunidade.

Na essência do conceito de tributação extrafiscal, a administração pública deve sopesar a relação de viabilidade administrativa e os objetivos de eventual reforma fiscal nos planos e políticas públicas que alcancem a preservação do meio ambiente, sob pena de inviabilizar a aceitação social e engessar o orçamento público.

Todavia, em análise aos preceitos articulados pela sistematização dos arts. 174, 170, VI e Art. 30, I e II, da Epístola Constitucional de 1988¹⁴⁸, apresenta-se a

¹⁴⁸ BRASIL, CRFB, 1988. 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 tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

guisa da luminosa instrumentalidade, ferramentas eficientes para a concessão de benefícios extrafiscais e incentivo de ações positivas por parte do contribuinte, sejam econômicas e normatizadoras ou, ainda, apenas balizadoras e omissivas, que legalizam e legitimam o progresso sustentável e a responsabilidade social consciente de todas as partes envolvidas no processo.

Evidentemente, não se pode olvidar que a eficiente utilização dos instrumentais mencionados são molas propulsoras da eficácia plena das políticas públicas, instituídas pelo poder governamental; outrossim, a habilidade administrativa do gestor público na identificação das matizes necessárias de pronto emprego da instituição de tributo, da redução de alíquota, da concessão de incentivo naturalmente extrafiscal, conduzirá a máquina administrativa aos resultados satisfatórios e promissores na colheita do melhor interesse público no que tange a atitudes preservacionistas e auto sustentáveis de proteção do meio ambiente.

Destarte, esta celeuma não se desenvolve sobre a imposição, ou não, de benefícios e concessões de natureza extrafiscal na proteção do meio ambiente, mas, sobretudo, acerca do impacto que isto causaria no planejamento orçamentário público e suas peculiaridades na implantação, pelo governo municipal, de políticas fiscais ambientais destinadas a beneficiar aqueles contribuintes que colaboram com as intenções do Estado, em âmbito municipal, face ao arcabouço normativo que regula e limita a ação estatal do poder de tributar, com a autonomia que lhe confere a Carta Magna e a legislação esparsa da matéria.

Ademais, o compartilhamento da responsabilidade de preservação do meio ambiente, com a conseqüente utilização responsável dos recursos hídricos, a correta aplicação das medidas de tratamento e processo dos resíduos sólidos, franqueia adequada socialização ao princípio essencial da proteção do meio ambiente, vinculando políticas públicas de favorecimento extrafiscal à mutação comportamental de potenciais contribuintes irresponsáveis, que se escusa de atender aos interesses coletivos no âmbito do assunto de tão relevada importância.

Nesse entendimento, Modé racionaliza os argumentos na conduta de aplicação do princípio do poluidor pagador, conjecturando a tributabilidade

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

necessário à fragmentação permissiva da divisão de ônus fiscal, internalizados na cadeia produtiva, ocasionando a justa e perfeita medida solidária das responsabilidades da obrigação extrafiscal passiva decorrente da eliminação do impacto efetivo externo inerente à geração de receita pública¹⁴⁹.

Kelsen destaca que o princípio contumaz de coercibilidade estrita da sanção é a censura de ato negativo, que, no entanto, pode mutar-se quando ofertado em contraposto por uma premiação ou vantagem à pena sancionatória, efetivamente aplicada quando a conduta negativa passar a reagir positivamente à retribuição reacionária da sanção. Ou seja, uma conduta negativa realizada pelo contribuinte a *contrario sensu* do interesse público na preservação do meio ambiente, se combatida com o princípio retributivo do benefício da imposição de medidas extrafiscais reversivas desta conduta, conduzirão o agente ao ato comportamental paralelo e reparador da conduta¹⁵⁰.

A doutrina vem se consolidando, ao longo do tempo, ante a retórica de que a vinculação das receitas arrecadadas pelo município, através da instituição de tributos específicos ou de alíquotas reduzidas, destinadas à preservação do patrimônio ambiental, via de regra, por seu caráter extrafiscal, tem destinação certa e direcionada, que é a proteção do meio ambiente. No entanto, se ousa discordar sem temerária repercussão, porquanto se a capacidade contributiva é proporcionalmente sistêmica à capacidade arrecadatória, se tem que, ante a razão de natureza extrafiscal do benefício fiscal concedido aos tributos verdes, estes não se revestem do princípio formal de não afetação da receita, cuja essência axiológica regula apenas a natureza impositiva e legal dos impostos de natureza estritamente fiscal¹⁵¹.

Não obstante, se reitera que a utilização e o manejo de apenas alguns dos princípios estabelecidos no campo do direito ambiental não são, eminentemente, eficientes na indução de comportamentos preservacionistas ambientais a bem do interesse público e geral do planeta. Assim é o caso do já mencionado princípio do poluidor pagador, que tem por finalidade a responsabilização do agente passivo da

¹⁴⁹ MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação Ambiental: a função do Tributo na Proteção do Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 97.

¹⁵⁰ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 2. ed. São Paulo: M. Fontes, 1987. p.27-28.

¹⁵¹ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 150.

obrigação tributária e perpetrador da conduta perniciosa pela poluição ou destruição ambiental por ele realizada, atrelando a isso, um ônus sancionatório de cunho pecuniário a fim de mitigar o dano ecológico que abrange os bens e as pessoas no ambiente onde estão inseridos.

Sua ineficácia está no sentido proporcional inverso, eis que se o agente da conduta negativa suportar o ônus e pagar a sanção pecuniária imposta pelo estado, este, irresponsavelmente, poderá voltar a destruir, conduta esta que em nada contribui com a preservação do meio ambiente.

Assim é a forma participativa em que o estado incentiva o agente passivo da obrigação tributária, concedendo-lhe benefícios de caráter extrafiscal, como é o caso do tributo verde, que condicionará, pelo “prêmio” recebido, sua conduta à positividade da preservação e proteção ecológica que, por via adversa, atenderá substancialmente e de forma eficaz as diretrizes estabelecidas nas políticas públicas ambientais, as quais, de fato, invocam o princípio ambiental da cooperação entre os povos, eis que a proteção do meio ambiente supera as fronteiras físicas dos limites territoriais de municípios, estados-membros e todos os demais integrantes da ordem mundial.

De forma que, para alcançar os objetivos estabelecidos de preservação do meio ambiente, vale-se o estado brasileiro, por seus municípios, do caráter extrafiscal da tributação, cuja natureza jurídico-sociológica, se mostra eficaz, quando este desencadeia a ingerência necessária sobre a esfera do particular, em sua capacidade contributiva, para estabelecer as bases e diretrizes fundamentais das políticas públicas de preservação do meio ambiente municipal.

Absolutamente é cediço que a tributação tradicional ocorra com o intuito de auferir receitas; porém, quando a supremacia dos interesses públicos é relativizada, a fim de atender interesses diversos do auferimento de receita, descortina-se a extrafiscalidade, eis que é exatamente na relativização da supremacia do interesse estatal vinculado, ou seja, do interesse público, que se legitima a tributação com fim diverso do arrecadatório, porquanto, no caso em comento, se posiciona favoravelmente como instrumento supedâneo na concepção de política pública de proteção ambiental¹⁵².

¹⁵² GOUVÊA, Marcus F. *A extrafiscalidade no direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 43.

Sob as colunas emergentes da globalização, transparência e eficiência das políticas públicas, tramita sua conseqüente e finalística prioridade, cuja sua imperatividade se apoia na orientação dos indivíduos no atendimento dos interesses públicos por via estatal, as quais têm por presunção a organização da vida social harmoniosa com a civilidade do comportamento autossustentável de preservação do meio ambiente.

Noutras palavras, tem por finalidade o nivelamento eficiente dos modos de viver, educando as próximas gerações.

Destarte, para fundamentar qualquer teoria relativista da implicação tributária de caráter extrafiscal, com vistas à proteção dos recursos naturais e meio ambiente *lato sensu*, é mister avaliar a importância do bem comum e sua interconectividade com a política pública, implantada em nível municipal, porquanto o indivíduo, alvo do benefício fiscal de natureza extrafiscal, habita no território municipal. Logo, a incidência da renúncia positiva de arrecadação incidirá, sem dúvida, no campo normativo da permissividade jurídica municipal.

Com efeito, na implantação de políticas dessa natureza, deve o gestor municipal verificar, dentre outros pressupostos, se o convívio social comporta a concessão de benefícios e incentivos com vistas à preservação ambiental através da extrafiscalidade tributária.

Em suma, deve considerar as possibilidades e limitações inerentes ao conjunto normativo do direito posto, naquilo que alcança a administração pública quando concede incentivos fiscais de natureza extrafiscal, visando o comportamento induzido do particular na preservação do ambiente natural nos limites municipais.

Mas paira, no cerne da discussão da medida, a seguinte indagação: até que ponto a limitação legal, imposta pela regra matriz de incidência tributária, no âmbito das políticas públicas destinadas à preservação da fauna e flora, dos biomas, das biotas, do ambiente ecologicamente vulnerável, em razão da ação destruidora e irresponsável do homem, bem como a onda avalassadora do capitalismo, influenciam a concessão, ou não, de incentivos dessa ordem, sejam eles por indução comportamental do agente passivo da obrigação positivamente, sejam eles por indução negativa, quando o estado aumenta a alíquota tributária, sem que o foco principal da medida seja unicamente arrecadatório?

4.1 LIMITAÇÕES NORMATIVAS IMPOSTAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Respondendo à questão introdutória do caput capitular, urge apresentar as bases legais que norteiam e balizam o entroncamento normativo da concessão de incentivos e outros benefícios extrafiscais, objetivando tornar eficaz e eficiente às políticas públicas, que integram o plano político brasileiro de preservação do meio ambiente em âmbito municipal.

Quando se é mencionada a superficial possibilidade de concessão de benefícios fiscais de caráter extrafiscal, cuja medida tem por finalidade induzir o contribuinte, voluntária ou coercitivamente, a comportar-se da maneira como assim o quer o estado, visando a eficácia de políticas públicas instituídas, no caso voltadas a proteção do meio ambiente, não se pode olvidar que os atos voltados à esfera tributária da Administração Pública estão, via de regra, pautados em duas colunas fundamentais, quais sejam, a imposição normativa incidente prevista no art. 37 da Carta Magna de 1988 e o disposto no art. 150 e parágrafos do mesmo diploma.

Neste diapasão, influência fortíssima sofre o poder de império do agente credor da obrigação tributária, quando se reveste da carga principiológica que plastifica os atos administrativos do Estado na criação, supressão, isenção e redução, entre outras imputações devidas e pertinentes ao contribuinte.

Com efeito, a municipalidade não se afasta dos elementos limitadores do poder de tributar do ente público; outrossim, a norma descreve, na sua efetiva aplicação, quais as situações em que o gestor público pode ou não instituir, reduzir ou isentar tributos, entre outras ações.

Não raro, infelizmente, o Estado brasileiro, sob a discricionariedade que o norteia em alguns casos, tenta a aplicação deste princípio nos assuntos de ordem tributária, o que enseja de plano, em razão da impossibilidade de agir com absoluta discricionariedade neste tema, o manejo de ação judicial por parte do contribuinte, a fim de ver garantidos os seus direitos e o restabelecimento da ordem jurídica justa e da pacificação social.

Nesse sentido, é possível concluir que a limitação ao poder de tributar da União, estados-membros, DF e municípios é, via de regra, balizado e desbastado pelos princípios do Direito e administração tributária e, também, pelos dispositivos

legais dispostos no Texto Constitucional, no Código Tributário Nacional, nos Códigos Tributários Estaduais e Municipais, bem como em legislações esparsas.

Não se pode dizer, taxativamente, que as limitações impostas ao poder de tributar do Império são exclusivamente para impedir a proteção ambiental. Evidente que não são, pois há que se acautelar que tal disposição diz respeito a qualquer tipo de prestação pelo Estado que encerre atividade de interesse público, revestido pela possibilidade de cobrança arrecadatória de tributo, mormente quando sob o espectro da municipalidade o gestor lança mão da ferramenta tributária, objetivando induzir o contribuinte a agir no sentido do público interesse.

Portanto, as balizas que limitam o poder de tributar do ente estatal funcionam como instrumento efetivo da segurança jurídica dos excessos que, eventualmente, possam se perpetuar, porquanto é no manto protetivo da principiologia tributária que se revela o Estado democrático de Direito em toda sua plenitude.

Não obstante, em que pese à inexistência hierárquica entre os instrumentos limitadores do poder em questão, estes se fragmentam em imunidades e princípios; logo, com a finalidade de tornar substancialmente adstrito ao conteúdo temático, será abordado apenas os limitadores principiológicos e normativos da ação estatal, no âmbito da preservação do meio ambiente em sentido estrito.

Em abordagem necessária, como devidamente sopesada nos capítulos anteriores, a extrafiscalidade pressupõe a efetividade na atribuição imperial de estímulo ou não dos comportamentos daquele que é agente passivo da obrigação tributária.

Nesse sentido, em qualquer das exações instituídas e cobradas pelo Estado, haverá certo grau de extrafiscalidade, mas, no entanto, quando a Administração Pública excede em seus limites, o excesso de exação praticado torna-se aderente a um dos princípios limitadores do poder de tributar, cujo direcionamento será tratado adiante¹⁵³.

Uma vez delimitado, em vias gerais, nos apontamentos anteriores do disserto em apreço, se tem que metodologicamente é mostrado de relevante viabilidade atacar a influência principiológica que sofrem os tributos e o poder de tributar do Estado em âmbito municipal, até mesmo para se evitar a prolixidade de

¹⁵³ AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 89.

defesa, sobejamente se verifica que as afirmações aqui manejadas são inerentes a todos os entes da federação, ou seja, União, estado-membros, DF e municípios.

Deste modo, atrelado à necessidade de real existência, vigência efetiva e eficácia plena, o arcabouço jurídico tributário municipal, bem como os demais, só se aplica ao particular incidindo sobre seus bens, renda ou serviços, se houver estrita previsão legal, porquanto assim o determina as limítrofes do princípio da legalidade ou estrita legalidade, cuja disposição, expressa no art. 150, I da CRFB/88, veda a criação, exigência ou aumento de alíquota dos tributos sem que haja estrita previsão legal.

Tal disposição tem o condão de promover a segurança jurídica necessária à harmoniosa relação entre o Estado e o contribuinte.

Em análise profilática aos dispositivos estabelecidos no texto constitucional de 1988 e na Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional), é possível destacar a ação impositiva do legislador, enaltecendo o princípio da legalidade tributária quando este faculta aos entes, integrantes do pacto federativo, a instituição de impostos, taxas e contribuições de melhoria e, porém, dispõe no dispositivo normativo subsequente a evidente necessidade de lei complementar para resolução de conflitos de competência com o intuito de combater a bitributação¹⁵⁴, bem como regular as limitações ao poder de tributar do estado e estabelecer normais gerais em matéria tributária.

Não obstante, o art. 150 da CF/88 traz em seu bojo¹⁵⁵, concomitante com o art. 97 do CTN¹⁵⁶, estabelece vedações expressas ao poder de tributar estatal,

¹⁵⁴ A cobrança de um determinado tributo, incidente sobre o mesmo fato gerador sobre o mesmo contribuinte por dois entes estatais diversos.

¹⁵⁵ BRASIL. Senado Federal. CFRB, 1988. Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; III - cobrar tributos: a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado; b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; IV - utilizar tributo com efeito de confisco; V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público; VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; b) templos de qualquer culto; c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão. e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras

inclusive dos municípios, que ficam absolutamente adstritos à imposição legal para instituir, extinguir, majorar, reduzir, definir fato gerador da obrigação principal, fixar alíquota do tributo e da base de cálculo, cominar penalidades omissivas ou comissivas aderentes ao tributo, estabelecer hipóteses para excluir, suspender e extinguir créditos tributários, ou dispensar ou reduzir penalidades previstas na norma.

Ademais, o princípio da legalidade regula, inclusive, a concessão de subsídios ou isenções, que tenham por objetivo redução da base de cálculo ou concessão de crédito presumido, por anistia ou remissão, relativos aos tributos em espécies assim definidos em lei, os quais só passam a produzir efeito no mundo fático e jurídico após sua instituição por lei federal regulando especificamente a matéria apreciada nos termos do § 6º do art. 150 da CFRB/88.

Além disso, é na essência nuclear do art. 150, incisos I, II, III da Magna Carta, que os princípios limitadores do poder tributário do Estado tomam forma, eis que, se o inciso I estabelece a obrigatoriedade de lei para, como já dito, exigir ou aumentar tributo, no inciso II emerge o princípio da isonomia tributária em razão da capacidade contributiva do agente passivo, cujo ato impositivo legal deve,

musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser. § 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I. § 2º A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes. § 3º As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel. § 4º As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas. § 5º A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços. § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

¹⁵⁶ BRASIL. Lei nº 5.157 (Código Tributário Nacional), 1966. Art. 97. Somente a lei pode estabelecer: I - a instituição de tributos, ou a sua extinção; II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65; III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo; IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65; V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas; VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

sobretudo, considerar que contribuintes de mesma categoria, ou que possuam idêntica capacidade contributiva, deve ser tributado de maneira igual, não se admitindo qualquer forma de privilégio, prevalecendo a paridade de condições.

De outro norte, importa regurgitar a ingerência da limitação dos princípios em âmbito municipal, onde o poder público encontra inúmeras dificuldades para equilibrar tais limitações com a instituição efetiva de políticas públicas de proteção ambiental. Porquanto, o dever de instituir políticas eficientes de amparo ao meio ambiente natural, em face de distúrbio social que degrada e reduz o bem-estar e a condição do ambiente onde vive o homem, não se sobrepõe aos princípios inerentes e necessários a instituição de tributos. Entretanto, há que se considerar a inexistência de hierarquia entre tais elementos como fonte da hermenêutica jurídica.

Sobejamente, é na inteligência do art. 145, §1º da CFRB/88 que se revela o princípio limitador da capacidade contributiva do afeto da relação tributária com o agente passivo da obrigação. Por este, a incidência tributária alcançará, via de regra, a personalidade e a dimensão econômica e financeira do contribuinte, obviamente, sem que exista o desrespeito aos direitos e às garantias necessários ao contribuinte.

Mas, que tal distinção axiológica pode ser relativizada quando se considerar que a capacidade contributiva ao ser analisada pode vier a ser complementada pela concessão de incentivos tributários a fim de proteger o ambiente ecológico.

Veja que, segundo Goron (2013) *apud* Torres (2005.p.97),

Não se pode negar a importância fundamental da preservação ambiental nos dias atuais e tampouco a imperiosa necessidade de coordenar meios e evitar esforços para dar efetividade às determinações constitucionais sobre o dever dos poderes públicos e da sociedade de preservar o ambiente e garantir sua manutenção para as gerações futuras, como reclama o nosso art. 225. Para tanto, Estado e sociedade devem encontrar instrumentos eficazes que permitam essa medida de conservação. E a tributação pode ser uma alternativa para alcançar fim tão nobre, superadas as dificuldades que envolvem tal entrelaçamento de princípios e valores.

Outrossim, a relativização do princípio da capacidade contributiva pode contribuir, sobremaneira, aos apelos da imposição extrafiscal contributiva, porquanto não se pode emergir a invocação da isonomia formal, vez que, ante tal incentivo, mostra perfeitamente coerente observar se o beneficiado possuirá maior aptidão para atender aos interesses das políticas públicas de proteção ambiental instituída pelo município brasileiro.

Não obstante, convém esclarecer, ainda, a existência da uniformidade tributária nacional ou geográfica que, no âmbito das medidas e das políticas públicas de proteção ambiental, visa sorver a igualdade entre os entes pactuantes da federação, com a conseqüente instituição regular e estável dos tributos, combatendo a guerra fiscal e viabilizando a concessão de benefícios, a fim de promover ações do contribuinte, seja o induzindo ou o sancionando, com vistas à proteção ambiental.

Assim, de forma que, em que pese à existência de outros princípios limitadores tão importantes quantos aqueles até aqui citados, estes se mostram de melhor aplicabilidade à celeuma proposta, no sentido de contribuir para o entendimento doutrinário, que não se faz escasso acerca da temática.

Nesse sentido, ao invocar as limitações normativas de concessão de benefícios fiscais, com a finalidade de proteger o patrimônio ambiental natural, importa ressaltar os dispositivos esparsos legalmente instituídos, previstos, efetivamente no arcabouço jurídico normativo que trata da matéria; outrossim, tanto quanto atender aos princípios normativos do direito tributário, afetos à matéria de ordem ambiental, é mister atender as imposições das leis de responsabilidade fiscal que estabelecem taxativamente quais são as condições necessárias para que o administrador público possa implementar políticas públicas de concessão extrafiscal a fim de atender ao interesse público na proteção do meio ambiente. Com efeito, o art. 14 da Lei Complementar nº 101/00¹⁵⁷, também denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, parametriza os atos de gestão do poder público quando da

¹⁵⁷ BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

concessão de incentivo ou beneficiamento de tributo, ainda que de caráter extrafiscal, vez que, importando renúncia de receita em razão de eventual concessão de beneficiamento, deve o poder concedente demonstrar o não prejuízo ao erário, com a ausência de arrecadação que dali advirá.

Nessa toada, é possível afirmar que o dispositivo apontado é, dentre todos destacados, o maior obstáculo. Porém é, evidentemente, importante em face da instituição de políticas públicas que atendam a prioridade instrumental de proteção do meio ambiente natural. Dessa forma, no planejamento de política pública que incentive positivamente o contribuinte a fomentar e realizar atos que visem o beneficiamento social, no que tange ao meio ambiente natural, deve o poder executivo municipal atender ao disposto no caput e incisos do art. 14 da Lei nº 101/00.

Atendendo ao contexto general da lei, o dispositivo em comento visa invocar a responsabilidade, a transparência e a prevenção dos atos de gestão do administrador público, a fim de evitar que ocorra eventual desequilíbrio financeiro-orçamentário com a concessão de benefícios fiscais, ainda que em atendimento aos interesses públicos na proteção do meio ambiente. Nesse sentido, tem por finalidade estimular o gestor público a modular os efeitos de planejamento, por ocasião das políticas públicas de proteção ambiental, cujas ferramentas de instrumentalização estimularão os contribuintes a aplicação de medidas de coordenação e controle, bem como de efetivo manejo na mudança comportamental esperada, que mitigue ou elimine a depredação do patrimônio ecológico municipal.

Destarte, a ponderação emergente é a de que, uma vez visando atender ao interesse público, qual seria a interferência que a política orçamentária sofreria com a concessão de incentivos alternativos extrafiscais que visem à indução ou o estímulo aos comportamentos sociais que priorizem a proteção do bem-estar social ecológico e ambiental. Com efeito, verifica-se que “*La intervención fiscal con fines sociales se puede efectuar de dos modos: de un lado, favoreciendo situaciones económicas necesitadas de tutela; de otro, acentuando la carga tributaria sobre situaciones de especial riqueza*”¹⁵⁸.

Nessa feita, ainda que atenda situações econômicas favoráveis do contribuinte, ou que a redução ou aumento de alíquota incidente sobre o fato

¹⁵⁸ MOSCHETTI *apud* SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo ambiental. Extrafiscalidade e função promocional do direito*. Juruá. Curitiba: 1999. p. 147.

gerador desencadeie reflexos variáveis na arrecadação municipal, tal medida não pode relegar à marginalização os impositivos efetivos das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal em âmbito municipal.

Logo, ampliar o caráter extrafiscal do tributo, atendendo o corolário legal imposto pelos limitadores do poder tributário do município, visando incentivar o manejo de medidas que atendam aos fins sociais e ao interesse público na preservação do meio ambiente, é missão invariável do poder executivo municipal que pode instrumentalizar tais concessões fiscais, através de incentivos e aumento de alíquotas em casos de externalidades negativas, no intuito de cumprir o fim a que se destinam, sem ultrapassar as barreiras impostas pela constituição federal, tampouco as leis infraconstitucionais que balizam o tema.

Assim, é perfeitamente aceitável e aplicável, ainda que superficialmente e em conseqüente rota de colisão com os princípios da generalidade e universalidade tributárias, os quais legitimam o pagamento de impostos por todos e que todos os bens, serviços e rendas devem ser tributados pelo estado, está o princípio constitucional administrativo da supremacia do interesse público, que em favor do bem comum pode o poder público municipal, simetricamente, renunciar receita no sentido de atender aos imperativos do art. 225 da CFRB/88, o qual impõe à Administração Pública o dever de garantir com eficiência a qualidade de vida, a preservação do meio ambiente para as gerações presentes e as futuras¹⁵⁹.

4.2 OS REFLEXOS DA INDUÇÃO POSITIVA E NEGATIVA DA EXTRAFISCALIDADE COMO FERRAMENTA DE MANEJO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO MUNICÍPIO

4.2.1 A indução positiva pela isenção do tributo ou redução da alíquota

Diante da ampla argumentação apresentada até aqui, não se pode olvidar que o manejo e a instrumentalidade do caráter extrafiscal do tributo municipal têm o condão de direcionar as ações do particular, no sentido de atender aos interesses públicos tutelados pelo Estado. Nesse sentido, mostra-se muito mais eficiente as

¹⁵⁹ BRASIL. CFRB, 1988. 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.

políticas públicas de proteção ambiental em seu caráter extrafiscal preventivo do que àquelas destinadas as externalidades negativas que, via de regra, possuem caráter repressivo.

Portanto, a utilização dos incentivos fiscais, por seu caráter extrafiscal como elemento necessário e pressuposto fundamental na regra matriz de mutação comportamental do agente passivo da obrigação tributária, tomador dos benefícios sociais a que se destina o resultado da política aplicada pelo município brasileiro, tem o condão de permitir aos gestores operacionalizar de maneira criativa os benefícios fiscais de isenção ou redução de alíquota visando atender as políticas de proteção ambiental.

Com efeito, é possível valer-se da indução positiva de reduzir ou isentar o contribuinte dos impostos praticados pela municipalidade, a fim de estimular o comportamento e as ações de mitigação da depredação do patrimônio ecológico natural. Ademais, não se pode dissociar a atividade econômica praticada pelo contribuinte em ambiente sobejamente capitalista, da promoção de políticas estatais voltadas a estimular a responsabilidade nessas mesmas atividades econômicas.

É mister que se vislumbre o ponto de equilíbrio da participação estatal em consonância absoluta com a práxis social para, em atividade harmoniosa e atemporal, se instrumentalizar as políticas de proteção do meio ambiente.

Corroborando a questão o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/01, destaca-se a necessidade de interação das políticas econômicas e tributárias municipais, cuja finalidade é atender o interesse público, estimulando o fomento ao bem estar social, ao desenvolvimento urbano e à proteção do meio ambiente, bem como a concessão de incentivos àqueles contribuintes que promoverem o bem social, atentando efetivamente para a recuperação do meio ambiente natural e construído, de todo patrimônio¹⁶⁰.

¹⁶⁰ BRASIL. Lei nº 10.257, 2001. Estatuto das cidades. Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...] IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...] VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar

É no diploma em apreço que se encontram as diretrizes para que os municípios possam, a teor de sua autonomia, tornar efetivas as políticas públicas necessárias ao revestimento da temática. Neste, os reflexos da indução positiva na direção dos interesses estatais, atendendo a emergente necessidade de proteção do meio ambiente, invoca o manejo de concessão das isenções de tributos municipais ou a redução de alíquotas das hipóteses de incidência desses mesmos tributos.

Não obstante, deve a gestão pública municipal atentar para o tratamento, à medida necessária, a fim de privilegiar aos contribuintes que colaboram com os interesses coletivos, no sentido de agir de maneira sustentável e preservacionista no ambiente que habitam. Para tanto, as implementações de manejo e instrumentalização, que se vale a municipalidade, devem encontrar ressonância nas disposições do arcabouço jurídico vigente.

Ademais, é no contexto municipal que se fazem presentes as maiores necessidades de implementação de políticas preservacionistas do meio ambiente natural, com a permissão, inclusive, do manejo das ferramentas de arrecadação fiscal, no sentido de beneficiar aquele cidadão ou empresa que atender e contribuir com as políticas locais estabelecidas pelo poder público neste viés.

Realí¹⁶¹ esclarece que o Estatuto das Cidades, nos termos do artigo 182 e 183 da Epístola Magna, trouxe a disposição regulamentar necessária para que os municípios pudessem utilizar os elementos de fomento fisco-ambiental, incentivando as políticas de desenvolvimento urbano, porquanto, sob o manto da autonomia municipal, este goza da liberalidade necessária para cumprir, a seu interesse peculiar, não olvidando as disposições suprassociais, a função social da propriedade urbana, invocando a instrumentalização das ferramentas de natureza tributária para

como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres. VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

¹⁶¹ REALI, Darci. *Dos Municípios e a Tributação Ambiental*. Caxias do Sul: Educs, 2006. p.121.

manejar a motivação e estímulo ao cumprimento dessa função importante do tributo municipal.

Não obstante, do ponto de vista positivo das condutas variáveis acerca da indução social do comportamento do cidadão, no contexto urbano protetivo ambiental, a correta indução pela concessão de incentivos fiscais que permitam ao contribuinte gozar de provável economia financeira, aportada pela conduta correta de proteção do meio ambiente ao seu redor, como a instituição de área verde em propriedades urbanas, bem como a adoção de praças institucionais públicas para preservação e cuidado, ensejam, priorísticamente, a instrução adequada de manejo da extrafiscalidade amplamente tratada, que por viés sociológico e prático traz a consequente sinalização de benefício efetivo, destinado a contemplar as gerações presentes, vindouras e as gerações futuras.

Com efeito, não se pode olvidar nem tampouco relegar à marginalização, que as ações efetivas, por parte do beneficiado com a concessão de benefício fiscal, isentando-o da obrigação tributária por sua conduta favorável e positiva na proteção do meio ambiente, devem pautar-se nas necessidades apresentadas pela municipalidade em políticas públicas eficientes de proteção lato sensu do contexto sócio ambiental, assim compreendendo as medidas protetivas ao correto uso do solo, dos recursos hídricos, das elementares de utilização eólica, dos obturadores de exploração da luminosidade, aeração, equilíbrio da flora, da fauna e dos recursos paisagísticos, bem como, todo o patrimônio que requeira proteção efetiva em razão de fatores intrínsecos ou extrínsecos de salubridade ambiental.

Portanto, é real a necessidade que tem o poder público municipal de fomentar tais condutas, porquanto este tem efetivamente a reponsabilidade de induzir, positivamente, a sociedade para tornar melhor o lugar onde se vive, eis que corroborando o assunto, Souza¹⁶², esclarece que:

A explosão demográfica que reflete o êxodo rural, o crescimento desordenado das cidades, o aumento da violência, os recursos físicos e naturais limitados e escassos, o solo, o subsolo, as águas e a atmosfera desaparecem aos poucos com a ação destruidora do homem, que indiscriminadamente contribui para o aumento da poluição ambiental, do desequilíbrio ecológico do bioma e naturalmente de todo ecossistema.

¹⁶² SOUZA, Aulus Eduardo Teixeira de. *Guarda Municipal: a responsabilidade dos municípios pela segurança pública*. Curitiba: Juruá. 2015. p.29.

Portanto, o município tem, efetivamente, nas mãos a possibilidade de frear a degradação do ambiente socionatural em que vive o homem para, através da concessão de benefícios fiscais, incentivar a conduta positiva, impedindo que tal destruição se perpetue no tempo à custa da mentalidade consumerista e capitalista, que já assoma o território mundial.

De outro norte, é cediço que a redução da alíquota sobre a hipótese de incidência dos impostos municipais, ou ainda, a concessão de incentivo da espécie isenção aos contribuintes, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, possibilitará demonstrar a médio e longo prazo que o emprego adequado dos instrumentos tributários, como forma de induzir ações individuais em prol da coletividade e do bem comum, se mostra como medidas absolutamente sustentáveis naquilo que lhes é peculiar, porquanto ainda que se visualize o benefício contrapartido no primeiro momento, este se traduzirá em rotina permanentemente positiva, ensejando o reflexo evidente na restauração de posturas ecologicamente corretas.

Nessa esteira, pode o município antever a resolução da problemática manejando as rédeas dos benefícios apontados, ainda que dê preferência à obtenção de crédito tributário ou viabilizando subsídios aos contribuintes. A indução positiva das ações de preservação ambiental se tornará efetiva quando ocorrer o estímulo, seja pelos instrumentos apresentados, seja mediante desoneração ou isenção fiscal.

4.2.2 A indução negativa pela elevação da alíquota do tributo

Irremediando o atual contexto socioeconômico do ambiente atual, não se pode afirmar, categoricamente, que todos os indivíduos comportar-se-ão de maneira desbastada em face do perímetro que o cerca. É inevitável trazer a lume que o ser humano, em sua grande maioria, não aplica medidas de restauração e mitigação ecologicamente protecionistas, em razão do preterimento de interesses pessoais, que choquem com os interesses coletivos elencados pelo Estado em âmbito municipal.

Defronte de tal antinomia, se mostra peremptório, sob pena de ineficiência, que o município suplemente as políticas públicas de proteção ambiental, com a conseqüente elevação de alíquota da hipótese de incidência tributária, a fim de, supostamente, praticar certa indução obrigatória ao contribuinte que não se

submeter ao pensamento e comportamento coletivo, de resguardar o meio ambiente e promover suas atividades de maneira sustentável atendendo ao bem comum.

Nessa toada, se verifica que a atividade pública que onera pelo tributo, a fim de promover o comportamento adequado em face do ambiente natural a ser tutelado, mostra-se de salutar eficiência quando a disciplina não é consciente por parte do contribuinte, que não se admoesta em cumprir aquilo que o interesse público lhe convoca.

Ademais, a oneração, através da elevação de alíquota dos fatos já existentes e conseqüentemente tributados, reconhece na ferramenta *a quo*, a necessária medida de coordenação e controle para graduar equitativamente a progressão elevatória das alíquotas que uma vez manejadas desencadearão os comportamentos adequados estabelecidos pelas políticas imputadas pelo poder público municipal.

Sendo este o contexto imperativo do poder público, ou seja, enfatizar aos comportamentos não adequados, no que tange a medidas mitigadoras e controladoras da degradação do meio ambiente, a obrigatoriedade de suportar o pagamento de tributo, com alíquota diferenciada a maior, a fim de induzir a omissão de práticas que prejudicam o meio ambiente, o que estaria por si subsumindo a conduta ao princípio do poluidor-pagador e permeabilizando o caráter extrafiscal do tributo por sua alíquota majorada.

Nesse sentido, mister é considerar a indução negativa do poluidor também pela sistemática sancionatória, porquanto, ainda que não haja a elevação de alíquota do imposto na esfera municipal, poder-se-ia considerar elemento eficaz na proteção ambiental pela instrumentalização dos tributos municipais, a aplicação de multas pela atividade degradatória, em que pese tratar-se de obrigação acessória.

No entanto, considerando a alta carga tributária brasileira, elevar as alíquotas das hipóteses de incidência já existentes ou criar novos tributos destinados à proteção ambiental por novas hipóteses, não flexiona objetivamente que a atividade poluidora restará controlada ou modificada ao longo do tempo, porquanto pagar tributo mais caro ou suportar novo tributo não é sinônimo de conscientização da responsabilidade social em atenção à degradação ambiental em âmbito municipal.

4.2.3 A aplicabilidade das elementares positiva e negativa no fomento à proteção do meio ambiente em âmbito municipal

Ao longo de todo este estudo se buscou depreender de que forma as pessoas políticas, integrantes do Pacto Federativo, podem atender, por meio de políticas públicas conscientes e eficientes, aos anseios entabulados pela Epístola Constitucional, em especial no tocante à preservação do ambiente para às presentes e futuras gerações.

Neste diapasão, se logrou êxito em detectar, ainda que num vislumbre dogmático apenas, que através de ferramentas tributárias pelo prisma da extrafiscalidade os entes federados possuem condições de incentivar uma nova forma de pensar a correlação existente entre as questões ecológicas e as políticas de desenvolvimento e crescimento econômico.

Todavia, não sendo a pretensão deste trabalho analisar em perspectiva amplificada todas as esferas de governo, mas, sim, apenas aquelas de âmbito local e se busca direcionar os olhares para o lugar de maior experimentação das mazelas oriundas do crescimento e desenvolvimento econômico desenfreado, isto é, as cidades. Nelas, a maior parte da população brasileira busca, diuturnamente, o atingimento da plenitude dos direitos fundamentais encrustados na Carta Magna com a preservação de direitos como à vida, à saúde, à educação, à segurança, ao lazer e, mormente, a garantia de um meio ambiente sadio e de qualidade para todos.

Com efeito, metaforicamente falando, os Municípios são as células vivas do corpo Federação, pois são nelas que os cidadãos habitam e, por decorrência, vivenciam suas experiências coloquiais de vida em sociedade. Por isso, são estas células que respondem, em primeiro plano, pelo suprimento das necessidades básicas de todo e qualquer cidadão brasileiro, visto que se fazem, intrinsecamente, conectadas com a realidade social e ambiental hodierna.

Sendo a questão ambiental, como amplamente elucidado, um problema de ordem pública, por certo que os municípios devem, obrigatoriamente, arregaçar as mangas, engajando-se profundamente na solução dos impasses ambientais.

Acontece que esta forma de perceber a parcela de responsabilidade, que o ente municipal possui no direcionamento das soluções ambientais, ainda não se faz totalmente difundida. Este é um evoluir gradual e lento. Pouco a pouco, os entes

municipais vêm despertando para importância de seu papel frente ao cenário degradatório do ecossistema chamado pelos povos andinos de *Pachamama*.

Pelo campo da tributação, os municípios passaram a identificar uma maneira de atender aos reclames ambientais. Como visto a partir desta percepção, a faceta da extrafiscalidade surge como alternativa para a implantação de políticas públicas em torno do meio ambiente.

O problema é que, diante das competências tributárias definidas pela Lei Maior¹⁶³, os entes municipais gerenciam uma pequena parcela das espécies tributárias existentes no ordenamento jurídico.

Nos tópicos anteriores foi possível aferir que as principais espécies tributárias, factíveis de utilização pelos municípios, são os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Mas, efetivamente, impende destacar que dentre as espécies retromencionadas, uma em particular ganha maior representatividade em termos de política urbana, social e, por decorrência, ambiental e que, portanto, merece nossa atenção neste trabalho.

¹⁶³ BRASIL. Constituição da República Federativa. 1988. Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

IV - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 2º O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002)

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

§ 4º (Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Na *práxis* do dia a dia o principal instrumento financeiro que os municípios dispõem a seu alcance é o imposto predial e territorial urbano – IPTU, inquestionável ferramenta de ordenação de uma política urbana, conforme se depreende da Carta Constitucional de 1988¹⁶⁴.

O constituinte reformador a partir dos anos 2000, com a edição da Emenda Constitucional nº 29, clarificou ainda mais o caráter extrafiscal desta espécie tributária, pelo viés da indução negativa, uma vez que autorizou aos municípios, observadas algumas condições, aumentar a alíquota do IPTU de forma progressiva, no tempo para o atingimento da função social da propriedade e o aproveitamento sustentável e urbanístico das cidades.

Nos dizeres de Fiorillo¹⁶⁵, através do referido imposto é que hoje se faz possível penalizar o proprietário que descumprir com as condições e prazos previstos na Lei nº 10.257/2001, através da progressividade de suas alíquotas.

Esta lei federal, intitulada de Estatuto das Cidades, em verdade veio para regulamentar as diretrizes da política urbana traçadas na Carta Constitucional, estabelecendo, nesta senda, as regras para o crescimento organizado das cidades brasileiras. Nesta toada, apresentou instrumentos capazes de tornar possível esta forma de política pública. Com isso, passou o IPTU a ser identificada, naturalmente, como uma ferramenta promotora das políticas urbanísticas dos entes municipais.

¹⁶⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa. 1988. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

¹⁶⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *O IPTU ambiental como sanção de ato ilícito em face da tutela jurídica da cidade no âmbito da Constituição Federal*. Disponível em: www.sairaivajur.com.br/ASSINANTES/serv_doutrinas.aspx. Acesso em: 25 jul. 2015.

Não obstante as discussões¹⁶⁶ sobre a constitucionalidade dos artigos deste Estatuto e da própria Emenda Constitucional nº 29/2000, quanto à possibilidade de estabelecimento de uma progressividade na alíquota do IPTU, a fim de incentivar o efetivo uso da propriedade privada, o que importa aduzir é que este imposto, sem sombra de dúvida, carrega consigo a faceta extrafiscal. Ao primar pelo estabelecimento da hipótese de incidência, capaz de atribuir conduta positiva do contribuinte para o aproveitamento adequado da terra, por certo, se está a vislumbrar o caráter extrafiscal do tributo.

Ademais, sobre a perspectiva extrafiscal do IPTU, Camargo¹⁶⁷ observa que a referida espécie pode apresentar sua face não fiscal, de forma graduada, ou pela proporcionalidade, ou pela progressividade, ou pela regressividade ou, ainda, pela seletividade, dependendo, isto sim, das circunstâncias em que se apresente a sua base de cálculo. Contudo, vale frisar que esta faceta extrafiscal do IPTU está conectada às questões do uso da propriedade privada dentro do campo constitucional do cumprimento da função social.

Aqui, o objetivo deste estudo está mais voltado às nuances da seara ambiental. Não que a função social da propriedade não possa ser enquadrada sob este ângulo, pelo contrário, o atingimento do uso adequado e racional da propriedade por certo traduz um sentimento preservacionista e moderador do manejo da propriedade e, por que não dizer, da terra. No entanto, o foco da análise é para compreender de que forma a tributação, em especial os impostos municipais podem ajudar na disseminação de uma cultura protecionista dos contribuintes brasileiros. De que maneira, podem os entes municipais promover este tipo de incentivo?

Pois bem, enveredando por este caminho igualmente se chega ao amadurecimento do emprego do IPTU como instrumento indutor de novas atitudes ecologicamente corretas. Aproveitando o viés extrafiscal natural, que o tributo em questão suscita, surge à ideia de utilizá-lo no manejo da proteção da flora e da fauna que circundam as cidades. Assim, o gestor público, por meio de outra modulação do caráter extrafiscal (indução positiva), isto é, através de isenções e incentivos fiscais passa a promover a preservação do meio ambiente vinculado à esfera local.

¹⁶⁶ CAMARGO, Juliana Wernek de. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. Belo Horizonte: Fórum. 2013. p. 129-130.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 144-145.

Nessa senda, compreendendo as cidades como um sistema socioecológico consoante, leciona Herzog¹⁶⁸ que o gestor público municipal passa a atribuir outra finalidade que não apenas fiscal ao recolhimento do IPTU, justamente para estimular o repensar da relação de seus munícipes com o meio ambiente. Dessa forma nasce, ainda que embrionariamente, o conceito de IPTU verde ou, para alguns, o IPTU ecológico.

A política pública identificada nesta ferramenta tributária, intitulada de IPTU verde ou ecológico, almeja fazer com que o contribuinte do imposto, por meio da *redução de alíquota* ou até mesmo de sua *isenção parcial ou total*, possa promover ações proativas no tocante às questões ambientais, como o plantio e/ou preservação de área verde em sua propriedade ou, ainda, a cobertura vegetal das áreas livres dos terrenos ou a construção de telhados verdes ou a colocação de sistemas de reciclagem orgânicas das águas cloacais ou o emprego de sistemas de captação de armazenamento das águas pluviais ou a utilização de sistema de aquecimento hidráulico solar, enfim, uma série de medidas visando à sustentabilidade e o uso consciente dos espaços urbanos.

Na lição de Rocco,

Essa regra leva em consideração que a propriedade ecologicamente conservada, mesmo que sob o domínio privado, oferece benefícios a toda a coletividade – compondo efetivamente sua função social, nos termos previstos pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, não há de se cobrar imposto de uma propriedade que presta serviços à comunidade, pois do contrário o proprietário estaria arcando exclusivamente com o ônus dos benefícios públicos de sua propriedade, sem que pudesse estabelecer algum tipo de uso privado¹⁶⁹.

Desta feita, as experiências sobre esta forma de tributação ambiental no Estado do Rio Grande do Sul, começaram pelos idos de 1996, com a inclusão de incentivos fiscais no Código de Posturas¹⁷⁰ do Município de Lajeado, para aqueles

¹⁶⁸ HERZOG, Cecilia Polacow. *Cidades para todos: (re) aprendendo a conviver com a Natureza*. Rio de Janeiro: Manuad, 2013. p. 111.

¹⁶⁹ ROCCO, Rogério. Dos instrumentos tributários para a sustentabilidade das cidades. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 327.

¹⁷⁰ BRASIL. Lei municipal nº 5846/96 – Código de Posturas do Município de Lajeado/RS. Art. 65. Os imóveis urbanos em que houver árvores de considerável anciandade, raridade ou beleza de porte, convenientemente tratados, terão razoável redução dos impostos que sobre eles recaírem, não podendo porém, a redução ultrapassar a 20% (vinte por cento). Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/codigo-de-posturas-lajeado-rs>. Acesso em: 28 jul. 2015.

contribuintes que possuíssem árvores raras em suas propriedades. Por conseguinte, outros municípios gaúchos como Gramado¹⁷¹, Canoas¹⁷² e Porto Alegre¹⁷³ aderiram ao emprego desta ferramenta tributária no escopo de promover a sustentabilidade ambiental, através da indução de comportamentos ambientais proativos por parte de seus contribuintes, premiando, neste norte, aqueles municípios que com sua propriedade prestavam efetivos serviços à comunidade local.

Outros exemplos desta forma de política pública podem ser colhidos na legislação de municípios paulistas como os de São Carlos¹⁷⁴, Araraquara¹⁷⁵, Guarulhos¹⁷⁶ que, igualmente, em face do seu despertar para sua parcela de responsabilidade nos termos do artigo 225 da Carta Magna, arregaçaram as mangas para a promoção de atitudes conscientes no trato da política pública ambiental.

¹⁷¹ BRASIL. Lei municipal nº1.879/2001 do Município de Gramado/RS – Dispõe sobre a isenção da cobrança do IPTU para as áreas de proteção paisagística e defesa ecológica do Município de Gramado e dá outras providências. Disponível em: <http://sistema.camaragramado.rs.gov.br/vistarweb.nsf/publico?OpenFrameSet&link=/vistarweb.nsf/Leis?OpenView>. Acesso em: 28 jul. 2015.

¹⁷² BRASIL. Lei municipal nº 5.681/2012 de 19 de março de 2012 do Município de Canoas/RS – Altera a redação do artigo 86 da lei nº 1943 de 10 de dezembro de 1979, para conceder isenção de IPTU às áreas de preservação permanente e/ou gravadas como de interesse ambiental. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/2012/569/5681/lei-ordinaria-n-5681-2012-altera-o-art-86-da-lei-n-1943-de-10-de-dezembro-de-1979-para-conceder-isencao-de-iptu-as-areas-de-preservacao-permanente-e-ou-gravadas-como-de-interesse-ambiental?q=conceder%20isen%20e3o%20de%20IPTU%20%E0s%20%E1reas%20de%20preserva%20e3o%20permanente%20e%20Fou%20gravadas%20como%20de%20interesse%20ambiental>. Acesso em: 28 jul. 2015.

¹⁷³ BRASIL. Decreto 16.500, de 10 de novembro de 2009 do Município de Porto Alegre/RS - Regulamenta as Leis Complementares nos 7, de 7 de dezembro de 1973, no que diz respeito ao Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); e 113, de 21 de dezembro de 1984, que institui a Taxa de Coleta de Lixo (TCL); e revoga os Decretos nos 5.815, de 30 de dezembro de 1976; e 14.265, de 11 de agosto de 2003. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1973/1/7/lei-complementar-n-7-1973-institui-e-disciplina-os-tributos-de-competencia-do-municipio?q=7>. Acesso em: 28 jul. 2015.

¹⁷⁴ BRASIL. Decreto nº 264/2008 do Município de São Carlos/SP – Regulamenta a aplicação de incentivos ambientais previstos no artigo 44 e 45 da Lei municipal nº 13692/2005 que institui a planta genérica de valores do Município, define critérios de lançamento do IPTU e dá outras providências. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-carlos/lei-ordinaria/2005/1370/13692/lei-ordinaria-n-13692-2005-institui-a-planta-generica-de-valores-do-municipio-define-criterios-para-lancamento-do-imposto-predial-e-territorial-urbano-e-da-outras-providencias?q=13692%2F2005%20> acesso em 28 de julho de 2015.

¹⁷⁵ BRASIL. Lei municipal nº7.152/2009 do Município de Araraquara/SP – Concede isenção do IPTU para propriedades que conservarem área arborizada – IPTU VERDE. disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/a/araraquara/lei-ordinaria/2009/716/7152/lei-ordinaria-n-7152-2009-concede-isencao-de-imposto-predial-e-territorial-urbano-para-propriedades-que-conservarem-area-arborizada-iptu-verde?q=7.152%2F2009%20> acesso em 28 de julho de 2015.

¹⁷⁶ BRASIL. Lei municipal nº6.793/2010 do Município de Guarulhos/SP – Dispõe sobre o lançamento, arrecadação, fiscalização do IPTU e dá outras providências. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/g/guarulhos/lei-ordinaria/2010/680/6793/lei-ordinaria-n-6793-2010-dispoe-sobre-o-lancamento-arrecadacao-e-fiscalizacao-do-imposto-sobre-a-propriedade-predial-e-territorial-urbana-iptu-e-da-outras-providencias?q=6.793%2F2010%20>. Acesso em: 28 jul. 2015.

A capital paranaense Curitiba, identificada como cidade modelo em termos de consciência ecológica, não poderia ficar de fora desta forma de política pública. Neste caminho, por meio de seu Código Florestal Municipal¹⁷⁷, publicado pelos idos dos anos 2000, igualmente, promoveu a aplicação de incentivos fiscais vinculados ao IPTU para a disseminação desta nova forma de entender e usufruir da propriedade privada.

De lá para cá, os anos se passaram e mais alguns dos entes municipais, que compõem a Federação, foram denotando a importância em seu contexto urbano de aplicação desta forma de política pública ambiental, pelo viés extrafiscal do IPTU.

Iniciativa interessante foi implantada pela Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, com a criação da lei que dispõe sobre as “Calçadas Ecológicas”. Visando recuperar a permeabilidade do solo, do equilíbrio ambiental e da qualidade de vida do cidadão carioca, o Poder Público municipal promulgou a Lei nº 5.507, de 12 de janeiro de 2012¹⁷⁸. Os proprietários de imóveis urbanos que aderissem ao programa seriam premiados com descontos sobre o IPTU. Desta sorte, ainda que de forma indireta, o referido tributo, uma vez mais, se fazia presente na aplicabilidade de uma política pública de ordem ambiental lançada pelo município em questão, demonstrando assim sua relevância na indução positiva da extrafiscalidade tributária para a proteção ambiental.

Em janeiro de 2014, a capital catarinense, Florianópolis, legislou no sentido de adequar a utilização do imposto predial e territorial urbano aos fins ambientais. Ponto interessante a ser grifado quanto à legislação, promulgada pela Prefeitura de Florianópolis, diz respeito à isenção de IPTU para aquelas áreas localizadas em zona urbana, identificadas como áreas de preservação permanente (APP)¹⁷⁹ nos moldes do que entabula a novel legislação do Código Florestal Brasileiro.

¹⁷⁷ BRASIL. Lei municipal nº 9806 de 03 de janeiro de 2000 - Institui o Código Florestal do Município de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/981/9806/lei-ordinaria-n-9806-2000-institui-o-codigo-florestal-do-municipio-de-curitiba-revoga-as-leis-n-8353-93-e-8436-94-e-da-outras-providencias?q=lei%209806>. Acesso em: 01 ago. 2015.

¹⁷⁸ Brasil. Lei municipal nº 5.507 de 12 de janeiro de 2012 do Município do Rio de Janeiro – Dispõe sobre a criação das calçadas ecológicas no município do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2012/551/5507/lei-ordinaria-n-5507-2012-dispoe-sobre-a-criacao-das-calçadas-ecologicas-no-municipio-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias?q=IPTU>. Acesso em: 01 ago. 2015.

¹⁷⁹ APP – Área de Preservação permanente - foram instituídas pelo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) e consistem em espaços territoriais legalmente protegidos, ambientalmente frágeis e vulneráveis, podendo ser públicas ou privadas, urbanas ou rurais, cobertas ou não por vegetação nativa. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades->

Particularidade que não se pode deixar de notar diz respeito à forma de composição geográfica da capital Catarinense. Florianópolis é mundialmente conhecida por estar topograficamente dividida entre ilha e continente, isto é, por abarcar dentro de um mesmo território um variado ecossistema. Sendo assim, a atenção para com as questões ambientais se faz premente.

Nesta linha, na condição de um território diferenciado quanto a sua riqueza natural, por suposto a capital catarinense possui, em seu perímetro urbano, áreas atualmente protegidas legalmente em face da degradação ambiental provocada pela ação humana.

Logo, seguindo o modelo de utilização da ferramenta tributária para fins de promoção de atitudes proativas em termos de meio ambiente, o Poder Público Municipal de Florianópolis, por meio da edição do Decreto nº 12.608, de 30 de janeiro de 2014¹⁸⁰, legislou de modo a isentar ou reduzir a alíquota do IPTU para aqueles contribuintes preocupados com o bem estar ambiental.

A propósito, e pegando este gancho do município de Florianópolis em relação a sua composição topográfica de cidade, cumpre frisar que, hodiernamente, se está vivenciando um problema de ordem urbanística e ambiental bastante expressivo pelos entes municipais que se localizam geograficamente junto à costa litorânea brasileira. A maior parte destes municípios se encontra circundada por áreas de preservação permanente. Neste caminhar, boa parte destes municípios já está com a consolidação destas áreas em termos de ocupação populacional e habitacional, o que, pela legislação federal, se faz proibido.

Isto leva a pensar de que forma resolver tal questão diante do contraponto existente entre desenvolvimento e crescimento econômico e preservação do meio ambiente natural. Como coibir ou punir a antropização destas áreas que já se fazem consolidadas?

sustentaveis/areas-verdes-urbanas/%C3%A1reas-de-prote%C3%A7%C3%A3o-permanente.
Acesso em: 02 ago. 2015.

¹⁸⁰ BRASIL. Decreto nº 12.608 de 30 de janeiro de 2014 - Regulamenta os incisos vi, x, xi, xii e xiii do artigo 225; §§ 1º, 2º, 3º e 4º e do artigo 244 da lei complementar nº 007, de 1997, com as alterações da lei complementar nº 480, de 2013, que dispõem sobre as hipóteses de isenção do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - iptu e sobre o desconto para edificações de uso sustentável. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/decreto/2014/12608/decreto-n-12608-2014-regulamenta-os-incisos-vi-x-xi-xii-e-xiii-do-artigo-225-1-2-3-e-4-e-do-artigo-244-da-lei-complementar-n-007-de-1997-com-as-alteracoes-da-lei-complementar-n-480-de-2013-que-dispoem-sobre-as-hipoteses-de-isencao-do-imposto-sobre-a-propriedade-predial-e-territorial-urbana-iptu-e-sobre-o-desconto-para-edificacoes-de-uso-sustentavel>. Acesso em: 01 ago. 2015.

Basta cingir a aventar o exemplo das cidades/praias que compõem o litoral brasileiro. Cidades como Florianópolis, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Recife, internacionalmente reconhecidas por suas belezas naturais, ao mesmo tempo fazem contraste com a modernização do processo de aglomeração humana, retratado pelas estrondosas estruturas verticais de concreto armado e projetadas para formação dos espaços urbanos habitáveis.

Tais estruturas, por motivos de ordem histórico-cultural¹⁸¹, se fazem consolidadas em cima de áreas de proteção ambiental. Nesta senda, é crível presumir que uma atitude radical e eminentemente positivista de seguir as disposições de ordem legal não se faz razoável em face da consolidação no tempo e espaço de tal situação.

Portanto, se deve colocar em contextos como estes e achar alternativas razoáveis para o convívio harmônico do desenvolvimento com o meio ambiente. Neste norte, a radicalização de condutas positivistas nestes casos de nada resolverá o problema, pelo contrário.

A imposição da norma, em desfavor de todo um aspecto social, cultural e histórico de usufruição dos espaços urbanos, por suposto, levará, muitas vezes ao retrocesso e não ao progresso.

Nesta esteira, a proporcionalidade na tomada de decisão dos órgãos de fiscalização e controle se faz premente, a fim de que se mantenha em harmonia o desenvolvimento humano e a sustentabilidade ambiental.

Steinmetz sobre a proporcionalidade na gestão pública nos ensina que:

O princípio ordena a relação entre o fim que se pretende alcançar e o meio utilizado deve ser proporcional, racional, não excessiva, não arbitrária. Isso significa que entre o meio e o fim deve haver relação adequada, necessária e racional ou proporcional¹⁸².

Adotando esta ideologia, uma das alternativas que vem sendo encontrada para harmonizar esta problemática, foi utilizada pela capital catarinense em premiar, através da isenção fiscal de IPTU, aqueles proprietários que possuem suas

¹⁸¹ Povos ribeirinhos influenciaram na formação das cidades litorâneas.

¹⁸² STEINMETZ, Wilson Antônio. *Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 35.

propriedades localizadas topograficamente em cima de áreas identificadas como de APP.

Do mesmo modo, cidades como Rio de Janeiro (RJ) e Fortaleza (CE), em função de possuírem em seu perímetro urbano áreas, atualmente intituladas pela novel legislação do Código Florestal, como sendo Áreas de Preservação Permanente, passaram a incentivar através da isenção ou redução da alíquota do IPTU a preservação das propriedades gravadas com esta pecha advinda da Lei.

Neste diapasão, se denota a importância do caráter extrafiscal do tributo IPTU para a promoção de atitudes conscientes no manejo sustentável do uso da terra e dos espaços urbanos em termos de política públicas municipais. Mas, como dito, não somente por meio desta espécie tributária podem os municípios buscar formas de melhor gerenciar a relação do homem para com o meio ambiente.

No que pertine as demais exações fiscais, contudo, pouco se tem ouvido falar de sua utilização no campo ambiental. Como sublinhado, em face da correlação direta do tributo IPTU com a política pública de organização e ordenação das cidades, esta vem sendo a ferramenta mais lembrada pelos gestores públicos para a adoção de novas políticas de ordem ambiental.

No entanto, não significa dizer que tributos como o imposto sobre os serviços (ISS) não possam ser aplicados na busca do fomento de novos comportamentos ambientais. A título de exemplo desta *práxis*, é citado o município de Itatiba no Estado de São Paulo, que editou a criação do programa IMPOSTO ecológico, no sentido de fomentar seus contribuintes a proteção e recuperação do meio ambiente em contrapartida de benefícios de ordem fiscal para os impostos do IPTU e ISS.

Neste caminhar, com a criação da Lei nº 4.417, de 10 de novembro de 2011¹⁸³, o município de Itatiba/SP não somente buscou premiar os sujeitos passivos da obrigação tributária do IPTU, mas, também, aqueles que se enquadravam na condição de sujeitos passivos da obrigação tributária decorrente do fato gerador do imposto sobre serviços. A particularidade do ISS é que o mesmo está ligado a um determinado tipo de prestação de serviços, isto é, cinge-se, no caso de Itatiba a

¹⁸³ BRASIL. Lei municipal nº 4417 de 10 de novembro de 2011 de Itatiba/SP – Autoriza o Poder Executivo a criar o Programa do Imposto Ecológico. disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/i/itatiba/lei-ordinaria/2011/442/4417/lei-ordinaria-n-4417-2011-autoriza-o-poder-executivo-a-criar-o-programa-imposto-ecologico?q=IMPOSTO%20ECOL%20GICO>. Acesso em: 01 ago. 2015.

política incentivadora a fomentar comportamento ecologicamente correto para aqueles sujeitos cujo fato gerador estivesse relacionado com a construção civil.

Em vista disto, dispunha o inciso II do artigo 2º da Lei Municipal em comento:

II – Em relação ao ISS de construção, o benefício fiscal somente será concedido no caso de construções novas e reformas de edificações, obedecendo-se aos critérios previstos nas alíneas anteriores, desde que o pagamento seja efetuado no ato da liberação do alvará de construção¹⁸⁴.

Destarte, como se deduz, as ferramentas de manejo de políticas públicas ambientais se fazem presentes no sistema legislativo municipal brasileiro. De todo modo, não se pode furta a constatação de que, num universo de aproximadamente 5.570¹⁸⁵ municípios que compõem a Federação brasileira, uma parcela praticamente ínfima destes despertou para esta realidade ambiental e, por que não dizer, para adoção de políticas públicas ambientais de viés tributário.

Evidente que, a partir da edição da lei federal referente ao Estatuto das cidades¹⁸⁶, uma boa parte dos municípios brasileiros passou a elaborar suas legislações ambientais, especialmente seus códigos ambientais. Todavia, o vislumbre sobre esta ferramenta tributária (extrafiscalidade) como instrumento de manejo para a promoção da consciência ambiental ainda não se fez plena.

Os motivos podem ser os mais variados. No entanto, se compreende que cada município tem suas características próprias e que, portanto, em face disto as prioridades de proteção ambiental e desenvolvimento econômico se amoldam a sua estrutura, a fim de se tornar aptas a elaboração de uma política pública ambiental.

De toda sorte, não obstante os entraves provocados pela falta de informação, pela falta de capacitação técnica, pela burocratização dos sistemas legais, ainda sim, como se vê, este tipo de ferramenta tributária voltada para uma potencialização da consciência ecológica já se faz uma realidade na gestão pública brasileira. Necessita, por seu turno, de uma disseminação mais profusa e completa.

¹⁸⁴ BRASIL. Lei municipal nº 4417 de 10 de novembro de 2011 de Itatiba/SP – Art. 2º disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/i/itatiba/lei-ordinaria/2011/442/4417/lei-ordinaria-n-4417-2011-autoriza-o-poder-executivo-a-criar-o-programa-imposto-ecologico?q=IMPOSTO%20ECOL%20D3GICO>. Acesso em: 01 ago. 2015.

¹⁸⁵ Disponível em: <http://7a12.ibge.gov.br/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos>. Acesso em: 28 jul. 2015.

¹⁸⁶ BRASIL. Lei federal nº 10257/2001. – Estatuto das cidades. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 31 jul. 2015.

Para tanto, devem, os gestores locais chamar a responsabilidade para si, no compromisso de incentivar a propagação desta forma salutar de minimizar a degradação ambiental, especialmente, começando pela mudança comportamental de seus contribuintes em relação ao trato de suas propriedades privadas.

Ademais, importa dizer que uma das grandes vantagens no fomento ao emprego deste tipo de política pública em âmbito local está no fato de que a relação Poder Público Municipal e contribuinte se faz mais próxima e real, eis que nesta célula da Federação é que os cidadãos brasileiros cumprem os seus deveres constitucionais e gozam de seus direitos fundamentais. Portanto, nada mais justo que, por meio de incentivos por parte do ente municipal, possam se beneficiar de um meio ambiente mais limpo e equilibrado nos termos do que prescreve a Carta Constitucional.

5 CONCLUSÃO

No campo dos saberes, se ousa afirmar que as ciências ambientais são aquelas que mais crescem, em termos de produção do conhecimento científico, nestas últimas décadas. A partir do relatório intitulado de *The limits to growth*¹⁸⁷, encomendado ao MIT¹⁸⁸ pelo Clube de Roma¹⁸⁹, sobre a teoria do crescimento zero, os sinais de alertas ecoaram fortemente por toda esfera do orbe no sentido de provocar um repensar na forma de gerenciamento e manuseio dos recursos naturais.

Os resultados, gerados pela corrida desenvolvimentista nos grandes países, já eram sentidos antes mesmos de suas ocorrências. A crise ecológica se fazia instalada. Os processos em massa e os resultados danosos oriundos deste processo produtivo sem controle geravam, dia após dia, a elevação dos índices de saturação do planeta. O aquecimento global, o efeito estufa, a poluição em todos os seus sentidos, a escassez dos processos de renovação de bens naturais; enfim, a constatação inequívoca da finitude dos recursos naturais, em face desta sistemática, frenética e descontrolada produção dos bens de consumo e, também, da forma de seu gerenciamento na distribuição perante a sociedade já se fazia suficiente para a percepção do prelúdio do que estava por vir.

Nesse sentido, se fazia imperiosa uma releitura da relação de interatividade do homem para com a natureza. A visão antropocêntrica de mundo necessitava ser superada. Logo, novas formas de vislumbrar a relação do homem para com o meio surgiram, no afã de promover a reoxigenação da visão de ambiente não apenas como objeto, mas, sim, como sujeito de direitos.

Em decorrência desta eclosão de consciência, uma nova concepção de mundo passou a integrar as relações intersubjetivas. Com efeito, esta visão fez nascer um novo jeito de conceber o papel do homem enquanto indivíduo integrante

¹⁸⁷ Limites do crescimento. Disponível em: <http://web.ics.purdue.edu/~wggray/Teaching/His300/Illustrations/Limits-to-Growth.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2015.

¹⁸⁸ Massachusetts Institute of Technology (MIT).

¹⁸⁹ NUSDEO, Fábio. *Introdução ao Direito Econômico*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 27 - Explica que "O Clube de Roma foi uma espécie de instituto acadêmico informal, o qual consistia em encontros periódicos para troca de ideias sobre as perspectivas da humanidade levadas a efeito por uma elite de pensadores universitários, dirigentes de grandes empresas transnacionais, funcionários de alto escalão de entidades internacionais e especialistas convidados".

deste ecossistema chamado Terra, bem como, do próprio Estado, enquanto tutor e fiscal destas relações.

Neste prisma, a constitucionalização do direito ao ambiente possibilitou o nascedouro de um sentimento de segurança a um direito subjetivo ambiental, para todos e sem qualquer tipo de distinção. A defesa dos interesses ambientais passou a ser vista como premissa de ordem básica no cenário jurídico globalizante.

No entanto, a equalização desta nova concepção de mundo e ambiente com o capitalismo (mola propulsora da engrenagem econômica global) ainda continua provocando dissonâncias. A busca pelo equilíbrio entre estes dois pontos parece longe de ser conquistada.

O fato da sobrevivência do próprio ser humano depender, única e exclusivamente, do habitat em que vive faz dele o seu pior inimigo. Por conseguinte, a irreversibilidade dos danos provocados pelas atitudes antropocêntricas do homem, em face do ambiente, faz com que seja necessária a intervenção regulatória e moderadora do Estado. Desta feita, assume o Estado importante papel na promoção de alternativas capazes de gerar o equilíbrio na balança entre o homem e o meio ambiente.

E é neste cenário que exsurge a correlação do direito tributário com o meio ambiente. Sendo o Estado o responsável pelo gerenciamento da sociedade e, por decorrência, pelo atendimento das necessidades básicas da população, ele carece de mecanismos capazes de promover a implantação das políticas públicas inerentes a seus fins. Neste sentido, vale repisar que, por meio da política fiscal, o Estado dispõe de aporte financeiro necessário para a manutenção e atendimento das agendas públicas prioritárias.

Ocorre, porém, que este campo da política fiscal não se restringe somente a captação de recursos financeiros para atendimento das necessidades vitais da população. Como bem visto ao longo deste trabalho, a tributação apresenta duas faces bem definidas e distintas. A primeira delas, de ordem eminentemente arrecadatória, intitulada de fiscal e a segunda, de natureza indutora e promotora de comportamentos proativos em favor do bem comum, chamada de extrafiscal.

Por esta segunda faceta extrafiscal, a tributação tem por escopo a promoção de atitudes comportamentais por parte dos sujeitos passivos/contribuintes da exação no sentido de estimular a adoção de condutas em favor do bem estar social.

Neste caminho, a faceta da extrafiscalidade tributária acena para o Estado como uma ferramenta capaz de atender aos anseios das políticas públicas de ordem ambiental. Através da indução positiva (incentivos ou isenções fiscais) ou indução negativa (oneração das alíquotas), geradas por esta face do tributo podem os entes federados estimular seus contribuintes a um repensar das atitudes proambiental.

Efetivamente, restou comprovado no decorrer de nosso estudo que a extrafiscalidade tributária pode ser empregada como uma eficaz ferramenta indutora de comportamentos ambientais. Esta problematização se cingiu a averiguar quais seriam suas possibilidades e limitações de implantação nas esferas de governo local, isto é, de que forma os Municípios, componentes do Pacto Federativo, dela poderiam se utilizar para fins a promoção de atitudes formadoras de uma nova consciência ambiental.

No tocante às suas limitações, se depara, mormente com entraves legais e principiológicos decorrentes da legislação tributária e financeiro-orçamentária. A busca de incentivos fiscais, pelo viés da indução positiva gera, obrigatoriamente, nos cofres públicos, uma forma de renúncia de receita, eis que, ao isentar ou reduzir as alíquotas, os poderes públicos deixam de angariar os fundos para o atendimento das pautas que se encontram previstos em suas agendas públicas. Logo, para que aconteça a promoção deste tipo de política pública ambiental devem, os entes municipais, se acautelaram dos competentes estudos de impacto financeiro-orçamentário demonstrando, amplamente, que a concessão daquele tipo de benefício fiscal não comprometerá as metas fiscais dos exercícios financeiros seguintes, sob pena de responder o gestor público ordenador da despesa por crime de responsabilidade nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto aos aspectos principiológicos, se denota a necessidade do devido zelo na formulação destas políticas públicas, haja vista a possibilidade de distinção e diferenciação de tratamento entre contribuintes de mesma equivalência e condição social. Por conseguinte, o respeito aos princípios da legalidade tributária, capacidade contributiva e isonomia tributária há de estar sempre presente quando da criação de projetos desta ordem, sob pena de negligenciar questões de premissa constitucional.

No tocante ao aspecto pragmático da formulação de políticas públicas ambientais, pelos entes municipais, por meio do caráter extrafiscal da tributação, é possível colher as informações de que ainda se caminha a passos lentos na sua

implementação. Como bem observado, o principal instrumento utilizado pelos municípios brasileiros para a promoção de comportamentos ambientais positivos é o Imposto Territorial Predial Urbano – IPTU.

Através desta ferramenta alguns dos municípios brasileiros têm promovido à desoneração da carga tributária do referido imposto, no escopo de despertar atitudes mais conscientes em seus contribuintes acerca do meio ambiente e de sua parcela de responsabilidade sobre o mesmo.

No entanto, como destacado, salta aos olhos que esta forma de fazer política ambiental ainda se faz incipiente carecendo do respectivo aprimoramento. É de se imaginar que a falta de informação dos governos locais, a burocratização do sistema tributário vigente, a falta de consciência individual, dos contribuintes de um modo geral, sejam fatores responsáveis por esta pífia representatividade no cenário municipal brasileiro.

Outrossim, é bem verdade que os governos municipais, ao eleger suas agendas públicas, ainda não se aperceberam do lugar que o ambiente deve ocupar em suas listas de prioridades. Esquecem-se, portanto, que sem um ambiente sadio, por suposto, a saúde se faz afetada pela falta de saneamento básico, por exemplo, e a educação igualmente, pois o déficit de atenção e evasão escolar só aumenta quando não se possui condições dignas de vida. Todas estas prioridades de agenda se correlacionam intrinsecamente. Neste norte, a priorização das políticas ambientais também há de ter espaço assegurado na determinação das prioridades dos governos locais.

Não obstante isso, a verdade é que esta ferramenta da extrafiscalidade já se faz uma realidade no sistema tributário municipal vigente. Todavia, carece de uma maior disseminação de sua importância, tanto no campo político, como também no campo individual para que, ao fim e ao cabo, a busca pela formação desta consciência preservacionista seja incutida não como uma questão de ordem pessoal, mas, principalmente, social.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA JUNIOR, Antônio Borja de; COUTINHO, Francisco Seráphico da Nobrega. *A matriz teoria do direito ambiental: uma reflexão sobre o fundamento da necessidade da preservação do meio ambiente*. Disponível em: www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e.../304. Acesso em: 04 jul. 2015.
- AMARO, Luciano. *Direito Tributário Brasileiro*. 12. ed., São Paulo: Saraiva, 2006.
- APPIO, Eduardo. *Controle judicial de políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente*. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. As políticas públicas no Brasil. In: *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000.
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- AYDOS, Elena de Lemos Pinto. *Tributação ambiental no Brasil: Fundamentos e Perspectivas*. Dissertação de Mestrado, UFSC. Florianópolis, 2010.
- BADIN, Arthur Sanchez. *Controle judicial das políticas públicas. Contribuição ao estudo do tema da judicialização da política pela abordagem da análise comparada de Neil K. Komesar*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Proteção do meio ambiente na Constituição da República*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BELLONI, Isaura. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do direito tributário*. 3. ed., São Paulo: Lejus, 2002.
- BORRERO, Moro Cristobal J. *La tributación ambiental en España*. Madrid: Tecnos, 1999.
- BRASIL. Lei municipal nº 4417 de 10 de novembro de 2011 de Itatiba/SP – Autoriza o Poder Executivo a criar o Programa do Imposto Ecológico. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/i/itatiba/lei-ordinaria/2011/442/4417/lei-ordinaria-n-4417-2011-autoriza-o-poder-executivo-a-criar-o-programa-imposto-ecologico?q=IMPOSTO%20ECOL%20GICO>. Acesso em: 01 ago. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 abr. 2015.

_____. Decreto 16.500, de 10 de novembro de 2009 do Município de Porto Alegre/RS. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/1973/1/7/lei-complementar-n-7-1973-institui-e-disciplina-os-tributos-de-competencia-do-municipio?q=7>. Acesso em: 28 jul. 2015.

_____. Decreto nº 264/2008 do Município de São Carlos/SP. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-carlos/lei-ordinaria/2005/1370/13692/lei-ordinaria-n-13692-2005-institui-a-planta-generica-de-valores-do-municipio-define-criterios-para-lancamento-do-imposto-predial-e-territorial-urbano-e-da-outras-providencias?q=13692%2F2005%20>. Acesso em: 28 jul. 2015.

_____. Disponível em: <http://www.ministeriodomeioambiente.gov.br/mma-em-numeros/a3p>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Disponível em: <http://www.ministeriodomeioambiente.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm. Acesso em: 11 mai. 2015.
BRASIL. Lei federal nº 10257/2001. – Estatuto das cidades. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 31 jul. 2015.

_____. Lei municipal nº 4417 de 10 de novembro de 2011 de Itatiba/SP – Art. 2º. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/i/itatiba/lei-ordinaria/2011/442/4417/lei-ordinaria-n-4417-2011-autoriza-o-poder-executivo-a-criar-o-programa-imposto-ecologico?q=IMPOSTO%20ECOL%20D3GICO>. Acesso em: 01 ago. 2015.

_____. Lei municipal nº 5.507 de 12 de janeiro de 2012 do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/2012/551/5507/lei-ordinaria-n-5507-2012-dispoe-sobre-a-criacao-das-calcadas-ecologicas-no-municipio-do-rio-de-janeiro-e-da-outras-providencias?q=IPTU>. Acesso em: 01 ago. 2015.

_____. Lei municipal nº 5.681/2012 de 19 de março de 2012 do Município de Canoas/RS. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/2012/569/5681/lei-ordinaria-n-5681-2012-altera-o-art-86-da-lei-n-1943-de-10-de-dezembro-de-1979-para-conceder-isencao-de-iptu-as-areas-de-preservacao-permanente-e-ou-gravadas-como-de-interesse-ambiental?q=conceder%20isen%20E7%E3o%20de%20IPTU%20%E0s%20%E1reas%20de%20preserva%20E7%E3o%20permanente%20e%20Fou%20gravadas%20como%20de%20interesse%20ambiental>. Acesso em: 28 jul. 2015.

BRASIL. Lei municipal nº 5846/96 – Código de Posturas do Município de Lajeado/RS. Art. 65. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/codigo-de-posturas-lajeado-rs>. Acesso em: 28 jul. 2015.

_____. Lei municipal nº 9806 de 03 de janeiro de 2000. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2000/981/9806/lei-ordinaria-n-9806-2000-institui-o-codigo-florestal-do-municipio-de-curitiba-revoga-as-leis-n-8353-93-e-8436-94-e-da-outras-providencias?q=lei%209806>. Acesso em: 01 ago. 2015.

_____. Lei municipal nº 1.879/2001 do Município de Gramado/RS. Disponível em: <http://sistema.camaragramado.rs.gov.br/vistarweb.nsf/publico?OpenFrameSet&link=/vistarweb.nsf/Leis?OpenView>. Acesso em: 28 jul. 2015.

_____. Lei municipal nº 6.793/2010 do Município de Guarulhos/SP. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/g/guarulhos/lei-ordinaria/2010/680/6793/lei-ordinaria-n-6793-2010-dispoe-sobre-o-lancamento-arrecadacao-e-fiscalizacao-do-imposto-sobre-a-propriedade-predial-e-territorial-urbana-iptu-e-da-outras-providencias?q=6.793%2F2010%20>. Acesso em: 28 jul. 2015.

_____. Lei municipal nº 7.152/2009 do Município de Araraquara/SP. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/sp/a/araraquara/lei-ordinaria/2009/716/7152/lei-ordinaria-n-7152-2009-concede-isencao-de-imposto-predial-e-territorial-urbano-para-propriedades-que-conservarem-area-arborizada-iptu-verde?q=7.152%2F2009%20>. Acesso em: 28 jul. 2015.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Código tributário nacional*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 22 abr. 2015.

_____. *Lei Orçamentária Anual Município de Curitiba – PR*. Disponível em: <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/orcamento2013/orcamento2013.html>. Acesso em: 22 mai. 2015.

_____. *Lei Orçamentária Anual Município de Porto Alegre – RS*. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?reg=1&p_secao=56. Acesso em: 22 mai. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos. In: *Direitos Humanos e Políticas Públicas*. São Paulo: Caderno Polis, 2001.

CAMARGO, Juliana Wernek de. *O IPTU como instrumento de atuação urbanística*. Belo Horizonte. Ed. Fórum, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato. *Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 17. ed. São Paulo: Saraiva: 2005.

COSTA, Regina Helena. Tributação ambiental. In: FREITAS, Vladmir Passos de (Org.) *Direito ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 1998.

DERCI, Misabel Abreu Machado. In: BALEEIRO, Aliomar. *Direito Tributário brasileiro*. 11. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *O IPTU ambiental como sanção de ato ilícito em face da tutela jurídica da cidade no âmbito da Constituição Federal*. Disponível em: <http://www.sairaivajur.com.br/ASSINANTES/serv_doutrinas.aspx.htm>. Acesso em: 25 jul. 2015.

GARCIA, Leonardo de Medeiros; THOMÉ, Romeu. *Direito Ambiental*. 6. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2013.

GOMES, Carla Amado. *O Ambiente como objecto e os objectos do direito do ambiente. Textos dispersos de direito do Ambiente*. Lisboa: aafdl, 2005.

GOUVEA, Marcus de Freitas. *A extrafiscalidade no direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2000.

HACK, Érico. *Noções preliminares de direito administrativo e direito tributário*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Curitiba: Ibpex, 2008.

HERZOG, Cecilia Polacow. Cidades para todos: (re)aprendendo a conviver com a Natureza. Rio de Janeiro. In: BELLONI, Isaura. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. São Paulo, Cortez, 2003 p. 14, Manual, 2013.

IBGE. Disponível em: <http://7a12.ibge.gov.br/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos>. Acesso em: 28 jul. 2015.

_____. *Perfil dos municípios brasileiros*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>. Acesso em: 30 mai. 2015. p.72.

KFOURI JR., Anis. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2010.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. de João Baptista Machado. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009.

MANKIW, N. G. *Introdução à economia*. (Tradução: Allan Vidigal Hastings). São Paulo: Cengage Learning. 2010. p. 207.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Wallace. *Políticas públicas e sustentabilidade na Amazônia*. Manaus: Valer, 2012.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2013.

MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. *Tributação Ambiental. Reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário*. São Paulo: Saraiva, 2014.

MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. Movimento ambientalista e desenvolvimento sustentável In: MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. *O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. 3. ed. rev. e atual. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2008.

MUKAI, Toshio. *Direito ambiental municipal. Abordagens teóricas e práticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2009.

NUSDEO, Fábio. *Introdução ao Direito Econômico*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O conteúdo da extrafiscalidade e o papel das cidades: efeitos decorrentes da não utilização dos recursos arrecadados ou da aplicação em finalidade diversa. *Revista dialética de direito tributário*, São Paulo, nº131, ago. 2006.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

PEÑA, Alonso José Luis. La finalidad extrafiscal y la estructura de los tributos ambientales. In: BECKER, Fernando; CAZORLA, Luis Maria et. Al (dirs.) *Tratado de tributación medioambiental*. V. 1 Pamplona: Aranzandi, 2008.

PIGOU, Arthur Cecil. *Essays in Economics*. London: Macmillan & Co., 1952.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

PRIEUR, Michel Droit de. *Direito do ambiente*. São Paulo: RT, 2000.

QUEIROZ, Jullia Mello de. Desenvolvimento econômico, inovação e meio ambiente: a busca por uma convergência no debate. *Cadernos de Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6, nº 9, 2011.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. *Formação e gestão de Políticas públicas*. 3. ed. rev. atual. Curitiba: Ibpex, 2011.

RAMOS, José Eduardo Silvério. *Tributação Ambiental. O IPTU e o meio ambiente urbano*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

RANGEL, Flávia de Souza. *Extrafiscalidade socioambiental: o tributo como instrumento de tutela do meio ambiente*. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2010/trabalhos_12010/flaviarangel.pdf> Acesso em: 10 jul. 2015.

REALI, Darci. *Os Municípios e a Tributação ambiental*. Caxias do Sul: Educus, 2006.

RECH, Adir; BUCTZKE, Alindo; GULLO, Maria Carolina. *Direito, Economia e Meio ambiente olhares de diversos pesquisadores*. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

ROCCO, Rogério. Dos instrumentos tributários para a sustentabilidade das cidades. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado Socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SEBASTIÃO, Simone Martins Sebastião. *Tributo ambiental. Extrafiscalidade e função promocional do direito*. Curitiba: Juruá, 2013.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro, 2002.

SOUZA, Aulus Eduardo Teixeira de. *Guarda Municipal: a responsabilidade dos municípios pela segurança pública*. Curitiba: Juruá, 2015.

SOUZA FILHO, Vano Sérgio Reis. Tributação ambiental: a possibilidade da cobrança de tributos visando à defesa do meio ambiente. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 103/2012. p. 321. mar / 2012. DRT\2012\2732.

STEINMTEZ, Wilson Antônio. *Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SUPERTI, Eliane. *Políticas públicas e meio ambiente: Reflexões preliminares*. Disponível em <http://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/viewArticle/57> Acesso em: 22 abr. 2015.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha; SCHMIDT, Cíntia; BORATTI, Larissa Verri. *Política Municipal Ambiental. Perspectivas da gestão local do meio ambiente*. Porto Alegre: Paixão, 2011.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. *Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva*. São Paulo: Malheiros, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. *A ideia de liberdade no Estado patrimonial e no Estado fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

_____. *Curso de Direito Financeiro e tributário*. 19. ed. São Paulo: Renovar, 2013.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. *Incentivos fiscais no direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VARGAS, Jorge de Oliveira. O direito tributário a serviço do meio ambiente. *Cadernos de direito tributário e Finanças públicas*, São Paulo, v. 6, nº 25, p. 62-75, out/dez. 1998.

WILDNER, Marcio Leandro. *A extrafiscalidade tributária como ferramenta de proteção do meio ambiente*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, 2012.