

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ODIRALZO BIER DA SILVA

**A proteção do meio ambiente, através da aplicabilidade do tributo ambiental,  
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, como meio instrumental**

Porto Alegre  
2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Odiralzo Bier da Silva

**A proteção do meio ambiente, através da aplicabilidade do tributo ambiental,  
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, como meio instrumental**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Caliendo.

Porto Alegre  
2012

*“Quando o homem aprender a respeitar até o menor ser da criação, seja animal ou vegetal, ninguém precisará ensiná-lo a amar seu semelhante”*

*Albert Schweitzer, Nobel da Paz de 1952*

## RESUMO

Esta pesquisa trata da proteção ao meio ambiente pela aplicabilidade do tributo ambiental CIDE, como meio instrumental. Através do método dedutivo, expõe o meio ambiente e sua história, no mundo e no Brasil, intrinsecamente ligada ao homem e à economia, bem como a necessidade de ações estratégicas, para reduzir os riscos ambientais. A seguir, apresenta o tributo na sua origem e fins buscados pelo Estado, fundamentados pela Constituição Federal de 1988, com seus princípios, calcados no artigo 5º e suas máximas constitucionais específicas para limitar o exercício do poder de tributar e que devem ser acatadas pela legislação infraconstitucional. Por fim, aborda o direito ambiental, norteador pela relação interpessoal entre os seres humanos e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, buscando desenvolvimento e crescimento econômico, sem deturpar o seu direito à preservação. Nesse contexto, sendo o CIDE o tributo pelo qual o ente público atua, intervindo na atividade econômica, com função predominantemente parafiscal, impõe-se a sua efetiva aplicabilidade como instrumento de proteção e também preservação do meio ambiente para atuais e futuras gerações.

Palavras-chave: Meio ambiente. Parafiscalidade. Princípios ambientais tributários.

## **ABSTRACT**

This research deals with the protection of the environment by the applicability of environmental CIDE tax, as an instrumental. Through deductive method exposes the environment and its history in the world and in Brazil, inextricably linked to the man and the economy as well as the necessary strategic actions to reduce environmental risks. The following tables provide the tax at source and ends sought by the state, founded by the Constitution of 1988, with its principles, footwear in article 5 and its maximum specific constitutional to limit the exercise of the power to tax and must be obeyed by the law infra. Finally, it addresses the environmental law, guided by the interpersonal relationship between humans and ecologically balanced environment, seeking economic growth and development, without distorting their right to preservation. In this context, being the CIDE tribute by which the public entity acts, intervening in economic activity, with predominantly for function, it must be its applicability as a tool for effective protection and also preserve the environment for current and future generations.

Keywords: Environment. Taxation to. Principles environmental tax.

## LISTA DE ABREVIATURAS

**ADIn:** Ação Direta de Inconstitucionalidade

**Art.:** Artigo

**CF/88:** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

**CIDE:** Contribuição de Intervenção sobre do Domínio Econômico

**CTN:** Código Tributário Nacional

**ICMS:** Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações, ainda que as Operações e as Prestações de iniciem no exterior

**IPI:** Imposto sobre Produtos Industrializados

**IVC:** Imposto sobre as vendas e consignações

**PPP:** Princípio do Poluidor-Pagador

**STF:** Supremo Tribunal Federal

**STJ:** Superior Tribunal de Justiça

**TCEA:** Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental

**TIPI:** Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
<b>1 MEIO AMBIENTE.....</b>	<b>11</b>
1.1 HISTÓRIA DO MEIO AMBIENTE.....	12
<b>1.1.1 Meio ambiente no mundo.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1.2 Meio ambiente no Brasil.....</b>	<b>17</b>
1.2 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	19
<b>1.2.1 Meio ambiente natural.....</b>	<b>21</b>
<b>1.2.2 Meio ambiente artificial.....</b>	<b>22</b>
<b>1.2.3 Meio ambiente cultural.....</b>	<b>23</b>
<b>1.2.4 Meio ambiente do trabalho.....</b>	<b>25</b>
1.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	25
<b>2 TRIBUTOS.....</b>	<b>28</b>
2.1 DA ORIGEM E DOS FINS DO TRIBUTO.....	28
2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS.....	29
2.3 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS EM ESPÉCIE.....	33
<b>2.3.1 Princípio da legalidade tributária.....</b>	<b>34</b>
<b>2.3.2 Princípio da anterioridade.....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.3 Princípio da personalização dos impostos e da capacidade contributiva.....</b>	<b>36</b>
<b>2.3.4 Princípio da proporcionalidade razoável ou vedação de confisco.....</b>	<b>37</b>
<b>2.3.5 Princípio da não cumulatividade.....</b>	<b>37</b>
2.4 PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO AMBIENTAL.....	38
<b>2.4.1 Princípio da prevenção.....</b>	<b>39</b>
<b>2.4.2 Princípio da precaução.....</b>	<b>41</b>
<b>2.4.3 Princípio do poluidor pagador (<i>polluter pays principle</i>).....</b>	<b>43</b>
<b>2.4.4 Princípio do desenvolvimento sustentável.....</b>	<b>45</b>
<b>2.4.5 Princípio da obrigatoriedade de intervenção do poder público.....</b>	<b>46</b>
<b>3 DIREITO AMBIENTAL.....</b>	<b>48</b>
3.1 DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL.....	49
3.2 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS.....	52
<b>3.2.1 Espécies tributárias do meio ambiente.....</b>	<b>56</b>

3.2.1.1	Impostos.....	57
<b>3.3.1</b>	<b>Tributos ambientais.....</b>	<b>58</b>
3.3.1.1	Impostos sobre a circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS.....	58
3.3.1.2	Impostos sobre produtos industrializados - IPI.....	61
3.3.1.3	Impostos sobre serviços - ISS.....	62
3.3.1.4	Impostos sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA.....	62
3.3.1.5	Impostos sobre a propriedade predial e territorial Urbana - IPTU.....	64
3.3.1.6	Impostos sobre a propriedade territorial - ITR.....	67
3.3.1.7	Imposto de renda - IR.....	69
<b>3.3.2</b>	<b>Taxas.....</b>	<b>70</b>
3.3.2.1	Taxas de serviço público.....	72
3.3.2.2	Taxas de poder de polícia.....	73
3.3.2.3	Taxas de fiscalização e controle – TFCA.....	75
<b>3.3.3</b>	<b>Contribuições.....</b>	<b>76</b>
3.3.3.1	Contribuições sociais.....	78
3.3.3.2	Categoria profissional ou econômica.....	79
3.3.3.3	Contribuições de intervenção no domínio econômico – CIDE.....	79
3.3.3.4	Contribuição de melhoria.....	83
3.5	EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS.....	85
3.6	EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA.....	86
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>94</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>96</b>

## INTRODUÇÃO

O problema da sustentabilidade é de origem histórica na relação do homem com o meio ambiente, desde os seus primórdios, quando se apoderou dos recursos naturais de modo servil a fim de satisfazer suas necessidades. Na verdade, o homem percebeu que tudo tem fim, que é finito, que nada é para sempre, muito menos os recursos naturais e que não pode se apoderar da natureza para simplesmente satisfazer suas necessidades. Nesse sentido, os seres humanos viram a necessidade de estabelecer medidas de proteção ao meio ambiente, bem como ações punitivas a quem causasse alterações, agressões à natureza, mantendo o mais intocável possível o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O direito do homem não emerge do direito dos demais seres humanos que fazem parte deste planeta. Como parte de um todo, uma não pode prejudicar a outra, uma vez que o prejuízo será de todos. O homem não vive sozinho, ao abrir mão de seu direito para constituir uma sociedade, também estará estendendo seus direitos aos demais, onde a sociedade privada e a pública fazem parte de um mesmo contexto, sendo todos responsáveis pela conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. O direito privado e público se integram ao meio maior que é o direito difuso, ou seja, de todos os seres humanos habitantes da terra, onde o que se busca é o meio instrumental de harmonizar a convivência pacífica e o acesso de todos, presentes e futuras gerações ao direito de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Na sociedade hodierna, têm-se construído debates, fóruns em torno das necessidades relacionadas à preservação do meio ambiente e sobre o desenvolvimento sustentável, procurando conciliar o desenvolvimento e crescimento econômico com a preservação do meio ambiente.

Embora existam interesses nacionais, internacionais pelo desenvolvimento e crescimento econômico, é imprescindível observar que para alcançar tal objetivo, não se pode eximir as responsabilidades de todos, entes públicos ou privados, em que se resguarde primeiramente, meios ecologicamente sustentáveis que garantam o desenvolvimento econômico. A proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado advém do princípio fundamental constitucional, sendo parte intrínseca a este processo, não devendo ser considerada isoladamente.

Esses conceitos, na verdade, devem ser analisados num contexto amplo, pois, como refere Diogo Freitas Amaral, "[...] a forma de transmissão do direito do meio ambiente ecologicamente equilibrado da presente para a futura geração se assemelha à transmissão do

patrimônio, por ter que guardar as mesmas características herdadas" (2007, p. 35). Nesse sentido, surge o compromisso da geração presente com a geração futura em transmitir um meio ambiente igual ou até melhor do que aquele que herdou. A dificuldade reside nesse comprometimento, pois os mecanismos existentes para a proteção e controle do meio ambiente ainda estão longe de realmente estabelecer uma proteção adequada.

Dessa forma, emerge a importância de estabelecer discussões para elaboração de medidas executivas e administrativas de fiscalização do meio ambiente, que, além de garantir na integralidade a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ampliem-se em beneficiar a quem também o fizer, especialmente, os entes privados. Questiona-se, assim, aplicabilidade do tributo ambiental CIDE, como meio instrumental de proteção ao meio ambiente.

Nesse sentido, a releitura do sistema jurídico à luz da Constituição Federal no que tange ao direito tributário, com meios protetivos, impõe-se. A questão reside em adotar medidas públicas em todas as esferas administrativas e executivas, na qual se consolidem como eficiência a proteção do meio ambiente, para que através da cobrança de impostos, instrumentalize-se o desenvolvimento econômico sustentável.

Aborda-se, dessa forma, a aplicabilidade do tributo ambiental CIDE, como meio instrumental de proteção ao ambiente em que se vive. O direito tributário ambiental deve avançar cada vez mais no sentido de que o direito tributário inserido no meio ambiente possua grande importância significativa na preservação e instituição de meios de desenvolvimento sustentáveis de forma conjunta e harmoniosa.

O Estado moderno pode considerar como instrumento econômico para a preservação do meio ambiente a instituição do tributo que pode ser utilizado tanto no seu aspecto fiscal quanto em seu aspecto extrafiscal, tornando-se assim uma externalidade positiva ao cidadão contribuinte.

O tributo tem por finalidade disponibilizar aos cofres públicos recursos necessários às atividades do Estado, não sendo permitida a sua criação com essa conotação, pois, além de onerar ainda mais o cidadão contribuinte, que paga alta carga tributária, caracteriza uma externalidade negativa.

No entanto, quando o tributo passa a ter um caráter educativo, intervindo na economia privada a fim de estimular atitudes corretas de preservação, sua característica principal passa a ser a extrafiscal. A extrafiscalidade norteia-se pelo emprego de fórmulas jurídico-tributárias para que a proteção ambiental possa sobrepor-se sobre o fim essencialmente arrecadatório para os cofres públicos.

Para isso desenvolve-se esta pesquisa em três capítulos. O primeiro aborda o meio ambiente e sua história, no mundo e no Brasil, intrinsecamente ligada ao homem e à economia, bem como a necessidade de ações estratégicas, no intuito de reduzir os riscos ambientais no complexo equilíbrio com os interesses e misteres econômicos, que exige estudos, conhecimentos e conscientização da sociedade. Traz também algumas conceituações e classificação de meio ambiente, permeadas pela importância de pensar um desenvolvimento sustentável, a partir da utilização racional, moderada e conservacionista de onde se habita, sem destruir ou extinguir o bem ambiental, tendo como fim precípua as gerações atuais e as que estão por vir.

O segundo expõe o tributo desde a sua origem até seus fins buscados pelo Estado, fundamentados pela Constituição Federal de 1988, na República Federativa do Brasil. Elenca, dessa forma, os princípios constitucionais tributários, calcados no artigo 5º, com suas máximas constitucionais específicas para limitar o exercício do poder de tributar e que devem ser acatadas pela legislação infraconstitucional. Soma-se a isso o direito ambiental, com seus princípios gerais, que servem de base à ideologia principal, para resguardar o direito do ser humano a poder viver com dignidade, que contempla uma boa qualidade de vida, viabilizando um consumo racional dos recursos naturais para não serem consumidos indiscriminadamente.

Por fim, o terceiro capítulo apresenta o direito ambiental, norteado pela relação interpessoal entre os seres humanos e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, buscando desenvolvimento e crescimento econômico, sem que a parte desprotegida de personalidade, que é o meio em que se vive, seja deturpado de seu direito à preservação. Trata também do direito tributário ambiental como ramo da ciência do direito, cujo objeto permeia-se pelo estudo das normas jurídicas tributárias para o exercício de competências ambientais, sendo determinantes no uso do tributo na função instrumental de garantia, promoção ou preservação de bens ambientais. Aborda, ainda, a extrafiscalidade, que se configura no modo pelo qual podem se disciplinar comportamentos das pessoas físicas e jurídicas como contribuintes que, através do emprego dos meios tributários ambientais, conotam ao tributo situações sociais, políticas ou econômicas, com objetivos alheios aos meramente arrecadatórios.

Nesse ponto, para o estudo, utilizou-se o método dedutivo, em uma contextualização teórica, baseada em pesquisa bibliográfica.

## 1 MEIO AMBIENTE

O meio ambiente contextualiza-se em todos os momentos e lugares em que os seres de forma dinâmica convivem. Sem possuir um conceito específico que o defina, está diretamente ligado ao ser humano junto à sua vida, história, ao modo de viver, devendo ser preservado, para um equilíbrio dinâmico e uma convivência harmônica não só para a atual conjuntura da população, como também para as gerações futuras.

Conceituar meio ambiente implica considerá-lo a partir de uma visão de patrimônio público que deve ser garantido em razão da sua importância para a qualidade de vida dos seres em seu entorno. Paulo Afonso Machado lembra que o termo ambiente vem do latim - *ambiens, entia*: "que rodeia". Na época em que se vive, o conceito de meio ambiente está descrito no art. 3, I, da lei 6.938/81<sup>1</sup>, estabelecendo que: "o conjunto de condições, leis, influências, alterações e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em toda a suas formas" (2003, p. 112).

Para alguns autores portugueses, a expressão "meio ambiente" não é a mais correta, por ser um pleonasma, embora seja "bem sonante", isso porque seriam sinônimos as palavras 'ambiente' e 'meio', ou seja, algo que envolve. Para Ramón Martín Mateo,

---

<sup>1</sup> A lei n. 6.938/81 dispõe sobre a política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

### DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental: a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indireta:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

IV - poluidor: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera. (BRASIL, Lei n. 6.938/81, 2012).

aqui se utiliza decididamente a rubrica Derecho Ambiental em vez de Derecho Del Medio Ambiente, desembaraçando-se de uma prática linguística pouco ortodoxa que utiliza cumulativamente expressões sinônimas ou menos redundantes, em que incide o próprio legislador. (1977, p. 71).

Segundo Massimo Severo Giannini, a palavra ambiente em italiano, pode corresponder a três noções:

- I- a de ambiente enquanto paisagem, incluindo tanto as belezas naturais como os centros históricos, parques e florestas;
- II- a de ambiente como objeto de movimento normativo ou de ideias sobre a defesa do solo, do ar e da água;
- III- a de ambiente como objeto da disciplina urbanística. ( , p. 45).

O meio ambiente<sup>2</sup> é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.

## 1.1 HISTÓRIA DO MEIO AMBIENTE

A história do meio ambiente está intrinsecamente ligada ao homem e à economia. A necessidade de ações estratégicas com o fim de reduzir os riscos ambientais no complexo equilíbrio com os interesses e misteres econômicos exige estudos, conhecimentos e

---

<sup>2</sup> Sobre isso é expressiva a sentença 210/87 da Corte Constitucional Italiana, quando observa que "va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia della collettività e di creare cioè istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale compresiva di tutte le risorse naturale e culturali. Ne devira la repressione del dano ambientale che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente". O texto está em Giorgio Conti, *La Valutazione di Impatto Ambientale*, pp. 4 e 5 nota 9, que acrescenta: "Questa sentenza osserva che l'ambiente, nonostante possa essere fruibile in varia forme e diversi profili in cui si estrinseca, deve essere considerato um bene unitario. Tale concezione, sai per la Corte Costituzionale che per voi va riferite alla 'qualità della vista', allo 'habitat naturale' nel quale l'uomo vive e agisce come elemento necessario alla collettività, ossia i concetti che hanno um undubbio valore unificante che prescindono da uma visione separata delle singole componenti ambientali".

conscientização da sociedade em geral, além do estabelecimento de políticas públicas eficazes e ativas para a solução dos macroproblemas que nem sempre trazem uma mesma dimensão.

Se, por um lado, consagram-se avanços da legislação ambiental determinando a proteção do meio ambiente, por outro, o desenvolvimento econômico impõe-se cada vez mais na sociedade capitalista e de consumo.

As palavras de Diogo Freitas do Amaral preceituam que:

já não é mais possível considerar proteção da natureza como um objetivo decretado pelo homem em benefício exclusivo do próprio homem. A natureza tem que ser protegida também em função dela mesma, como valor em si, e não apenas como um objeto útil ao homem. [...] A natureza carece de uma proteção pelos valores que ela representa em si mesma, proteção que, muitas vezes, terá que ser dirigida contra o próprio homem. (1994, p. 54 ).

Essa relação está prevista na Constituição Federal de 1988, no artigo 225<sup>3</sup>, quando estabelece que o meio ambiente de forma equilibrada e direito de todos para que tenham qualidade de vida, sendo obrigação do poder público e da coletividade preservá-lo.

Nesse sentido a história do meio ambiente perfaz-se nacionalmente e internacionalmente, de acordo com marcos que serão citados, no transcorrer deste trabalho.

### **1.1.1 Meio ambiente no mundo**

A relação do ser humano com o meio ambiente transcorre por séculos de história, em que sempre houve a sujeição da natureza sobre homem. Os recursos eram abundantes e não existiam maiores consequências quanto ao seu uso irracional e à boa qualidade de vida.

Com o passar do tempo, os recursos foram demonstrando que não eram infinitos, que o uso irracional traria graves consequências ao ser humano e que o modo de vida ficaria pior, com grandes desigualdades sociais, econômicas, devido aos eventos causados ao meio ambiente.

---

<sup>3</sup> 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. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

Após o período pós-revolução industrial, com já inúmeros estudos e relatos sobre as consequências que o homem iria ter sobre o uso indiscriminado dos recursos naturais e seus atos perante o meio ambiente, ocorreu na década de 1970, mais precisamente na época de 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, na cidade de Estocolmo, na Suécia. Esse evento demonstrou ser o primeiro passo a favor da proteção do meio ambiente, sendo o marco histórico para evitar o ecocídio<sup>4</sup>.

De acordo com Édis Milaré (2011, p. 177), pode-se nominar este período como o "despertar ecológico", pois foi o marco da concepção de que as atitudes do homem perante o meio ambiente não poderiam mais continuar. Surgem, a partir de então, várias leis internacionais, constituições que seriam adotadas por outros países, buscando também proteger os seus recursos naturais, por atitudes internas ou externas do homem em relação ao meio ambiente.

Relata ainda Édis Milaré que se contemplam as primeiras constituições assegurando a todas as pessoas um ambiente livre de contaminação, impondo ao Estado o dever de velar para que este direito não seja transgredido, como é o caso da Constituição do Chile em 1972. Também, no mesmo ano, a Constituição do Panamá estabelece em seus artigos 114 e 117, que era um dever fundamental do Estado propiciar um meio ambiente sadio e combater a poluição. Em 1974, a Carta da Iugoslávia determina que "o homem tem direito a um ambiente de vida sadio". Em seu artigo 192 menciona que a comunidade social assegura as condições necessárias ao exercício deste direito. Já o artigo 193 indica que:

todos os que exploravam o solo, as águas e outros recursos naturais são obrigados a assegurar as condições indispensáveis ao trabalho e à vida do homem num meio são. Todos têm o dever de preservar a natureza e os seus bens, as raridades e os lugares pitorescos naturais e os monumentos culturais. (2011, p. 179).

De acordo com Mariano Dalana Pelaez, em 1975, o artigo 24 da Constituição da Grécia também buscava a proteção dos direitos individuais e sociais, com a obrigação do Estado de proteger, quando prescreve que: "Constituye obligación del Estado la protección del ambiente natural y cultural. El Estado estará obligado a adoptar medidas especiales, preventivas o represivas con vistas a la conservación de aquél" (1979, p. 65).

---

<sup>4</sup> Morte ou destruição de todo um fenômeno natural de ressonância projetado pelas relações entre o meio ambiente e os seres vivos. (DOTTI, 1990, p. 246).

Conforme descreve José Joaquim Gomes Canotilho, o artigo 66, exposto pelo constituinte português assegura que:

1.Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. 2.Incumbem ao Estado, por meio de organismos próprios e por apelo das iniciativas populares: a)prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão; b)ordenar o espaço territorial de forma a construir paisagens biologicamente equilibradas; c)criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico; d) promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica. 3.O cidadão ameaçado ou lesado no direito previsto no n. 1 pode pedir, nos termos da lei, a cessação das causas de violação e a respectiva indenização. 4.O Estado deve promover a melhoria progressiva e acelerada da qualidade de vida de todos os portugueses. (2007, p. 11).

Já a Polônia, segundo revela Édis Milaré (2011, p. 180), confere melhor proteção aos elementos naturais e atribui aos cidadãos o direito de usufruir de um ambiente natural e o dever de defendê-lo, em seus artigos 11e 12 da Constituição de 1976. Já o artigo 151 da Constituição da Argélia atribui à Assembleia Popular Nacional a competência para legislar sobre a política de ordenamento do território, do ambiente e da qualidade de vida, assim como a proteção da fauna, flora, do patrimônio cultural e histórico e ainda, no que tange ao regime geral das florestas e águas. Ainda em seu artigo 14 menciona que estatiza as terras pastoris e agrícolas, as florestas, as águas, o subsolo, as riquezas minerais e naturais do país.

A China, relata Édis Milaré (2011, p. 182), dispõe em sua Carta de 1978, no artigo 11, que "o Estado protege o meio ambiente e os recursos naturais, tomando medidas preventivas e lutando contra a poluição e outros males comuns"; e menciona, no artigo 6, serem propriedade de todos o povo as jazidas minerais, as águas, as florestas, as terras incultas. No que diz respeito aos espanhóis, através de sua Constituição de 1978, artigo 45, I, determina que: "todos têm direito a desfrutar de um meio ambiente adequado ao desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de conservar". Nesse sentido, segue as tendências nacionais surgidas após o longo período de ditadura franquista e, em particular, inspirada na Constituição Portuguesa. Esse texto firma a necessidade de velar pela utilização racional dos recursos naturais e do solo, com o fim de preservar e melhorar a qualidade de vida dos seres, defendendo e restaurando o meio ambiente. Estipulam-se, assim, sanções penais, civis e administrativas contra quem violar os deveres mencionados; assegurando a

tutela do patrimônio histórico, cultural e artístico. É conferido às comunidades autônomas sobre montanhas, aproveitamento de florestas, proteção do meio ambiente, pesca fluvial, caça, saúde e higiene, atribuindo, ainda, ao Estado a competência sobre a pesca marítima (sem prejuízo de as comunidades autônomas estabelecerem normas adicionais de proteção).

Expõe Édís Milaré que o artigo 123 da Carta do Peru, de 1980, estabelece que "todos têm o direito de viver em um ambiente saudável, ecologicamente equilibrado e adequado para o Estado prevenir e controlar a poluição ambiental". Outras Constituições em sentido aproximado como de El Salvador, 1983, (artigo 117); da Guatemala, de 1985 (artigo 97); do México, de 1987 (artigo 27) também primaram por direitos e deveres ambientais dos cidadãos. O artigo 41 da Constituição Argentina, de 1994, preceitua que:

todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El establezca la ley. Las autoridades proveyerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica y a la información y educación ambientales. (2011, p. 183).

Com base nessas Constituições e Cartas, vislumbra-se a necessidade de proteção do meio ambiente, cujos países buscam através de suas leis, principalmente os desenvolvidos, resguardar a devida proteção dos recursos naturais, em razão das necessidades infinitas do ser humano. Tenta-se traçar uma saída aos fatos já ocorridos, aos recursos já quase extintos e aos danos já realizados, para poder evitar maiores desastres naturais, que cada vez são mais frequentes. O que se busca é a conscientização do ser racional, do homem quanto ao modo de crescer economicamente, restabelecendo meios de convivência pacífica entre o ambiente e seu predador, resguardando o direito e o acesso de todos a um meio sustentável. O papel do direito agora não é mais único, de mediar conflitos, mas de criar meios, soluções universais, transindividuais, inserido na esfera do direito difuso, pertencente a 3 e 4 gerações.

### 1.1.2 Meio ambiente no Brasil

No Brasil, o meio ambiente e sua importância protetiva perfaz história em três períodos que, no decorrer do tempo, marcaram decisivamente o estabelecimento de uma Política Nacional de Proteção.

Segundo relata Sirvinkas (2003, p. 18), inicialmente, o Pau-Brasil e o ouro, principais recursos naturais da época, no ano de 1500, eram muito explorados pelos então descobridores. O segundo período, após a vinda da família real para o Brasil em 1808 vai até a criação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, revelando um lapso temporal que se caracteriza pela exploração desregrada do meio ambiente, onde algumas questões jurídicas eram solucionadas com a utilização do Código Civil (ex-direito de vizinhança). Esse momento, por haver grande preocupação em possuir determinações específicas sobre a proteção do meio ambiente, devido à sua exploração desordenada, torna-se uma fase fragmentária, em que legisladores tentam proteger as categorias mais amplas dos recursos naturais, que possuem maior interesse econômico, pois serem os mais explorados.

No primeiro período, a história mostra que os descobridores, colonizadores e exploradores tinham a preocupação, principalmente com sua colônia, em manter seus recursos naturais, como a madeira, o ouro, prata, pedras preciosas, pois haviam demais exploradores que adentravam o Brasil, em busca de tais recursos.

Estudos de Ann Helen Wainer (1999, p. 89) revelam que surgem, então, as primeiras restrições quanto aos recursos naturais, principalmente pela madeira, Pau-Brasil, que tinham grande valia para Portugal que, através de Ordenações Afonsinas, seguidas de Ordenações Manuelinas, no ano de 1521, restringia a exploração e extração indiscriminada de recursos naturais. Vários regimes mantiveram essas medidas, principalmente quanto à madeira, que era muito escassa em Portugal. Estabelece-se, no Brasil, um Governo Geral e ainda uma Carta de Regimento, que delimitava matas que deveriam ser guardadas, demonstrando ser um verdadeiro zoneamento ambiental.

Conforme refere Ann Helen Wainer (1999, p. 90), os primeiros tipos penais ecológicos surgem ainda no ano de 1605, quando já havia um regimento sobre o Pau-Brasil, protegendo esta madeira. Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, intensificaram-se as medidas de proteção do meio ambiente, devido a uma promessa de libertação dos escravos. Surge então a Constituição de 1824 e o Código Criminal de 1830, no período da Monarquia, que previa crimes de corte ilegal de árvores e a proteção cultural. Após esse

período, vem a Lei n. 601 de 1850, que estabelecia sanções administrativas e penais para quem derrubasse a mata e realizasse queimadas.

Relato de Édís Milaré (2011, p. 183) considera a competência legislativa à União para legislar sobre minas e terra, com fulcro nos artigos 34, n. 29, ainda na época do Texto Republicano de 1891. Firma-se, mais tarde, o Código Civil de 1917, que protege também o meio ambiente, tendo-se, a seguir, o Código Florestal, o de Águas e de Caça, além de inúmeras outras legislações infraconstitucionais que disciplinam as regras de proteção ambiental. Na Constituição de 1934, foi determinada à União a competência em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (conforme artigo 5, XIX, j), sendo conferida proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural (artigos 10, III e 148). Na Constituição de 1937, a competência é para legislar em matéria de minas, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (conforme artigo 16, XIV), havendo a preocupação com a proteção dos monumentos históricos, artísticos, naturais, bem como das paisagens e locais especialmente dotados de natureza (artigo 134). Na de 1946, as normas gerais vieram em defesa da saúde, das riquezas do subsolo, das águas, florestas, caça e pesca, além de manter a proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (artigo 175). O artigo 8, XVII, h, da Constituição de 1967, atribui ainda, a competência da União para legislar normas gerais em defesa da saúde, sobre jazidas, florestas, caça, pesca e águas, e conforme o art. 172, parágrafo único, estabelece a necessidade de proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico.

A criação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, n. 6.938/81, segundo expõe Benjamin (1999, p. 22), contempla o terceiro período e a fase holística, em que se buscava proteger a partir do todo, um sistema ecológico integrado ou da categoria mais ampla até a mais específica. Com o advento da Constituição Federal de 1988 outorga-se ao Poder Público e à população o dever de proteger o meio ambiente, conforme disposto no artigo 225. Surge, então, a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que resguarda ainda mais este direito, ao delegar ao cidadão brasileiro ou estrangeiro, residente no Brasil, o direito de ingressar em juízo, através da ação civil pública. Com isso, tem o fim de proteger o meio ambiente de qualquer dano que possa vir a ser ou possa ter sido causado pela pessoa física ou jurídica (pública ou privada), responsabilizando-a pelos danos causados, nas esferas administrativa, civil e penal.

## 1.2 CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Conceituar meio ambiente implica contemplá-lo sob uma visão ampla de desenvolvimento de vida e de preservação. Conforme expõe Márcia Dieguez Leuzinger (2002, p. 15), a primeira definição legal de meio ambiente no Brasil ocorreu com a Lei n. 6.938/1981, que considerou como “patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”; e o conceituou como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, rege e abriga a vida em todas as suas formas” (2002, p. 15).

De acordo com José Afonso da Silva, o conceito de meio ambiente há de ser, pois, mais globalizante, abrangente de toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. Consiste na “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” (2005, p. 20).

Na Constituição Federal de 1988, o artigo 225<sup>5</sup> estabelece sobre os direitos de todos ao meio ambiente equilibrado para uso comum, sendo fundamental para a sadia qualidade de vida. E isso deve ser garantido não só pelo Poder Público como também pela coletividade.

Segundo destaca Celso Antônio Pacheco Fiorillo, o legislador constituinte optou por estabelecer dois objetos de tutela ambiental: "um imediato, que é a qualidade do meio ambiente e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar, e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão da qualidade de vida" (2006, p. 20).

Por ser amplo, o conceito de meio ambiente, conforme expõe Carla Pinheiro (2008, p. ), o legislador opta por trazer um conceito jurídico indeterminado, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma.

O meio ambiente coexiste ante a própria existência do homem, desde o momento em que este relata a sua história, nos tempos primórdios quanto não habitava em lugares fixos, sendo apenas nômade, acompanhando os animais que serviriam de seu alimento ou ainda de acordo com a época do ano, fugindo dos tempos hostis.

---

<sup>5</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

Com a evolução, o homem deixa de ser nômade e passa a fixar residência, convivendo com os demais seres humanos, com a imposição de regras de convivência, em que todos deveriam obedecê-las, para viver em harmonia com o meio ambiente.

Discorrem-se as décadas, e o ser humano evolui, muitas vezes, abrindo mão de seus direitos em prol de toda uma coletividade. Surge, então, a figura do Estado, para regulamentar a vida em sociedade.

De acordo com Carla Pinheiro (2008, p. 56), ao longo das décadas, o ser humano deixa de tratar o meio ambiente como "coisa de ninguém" (*res nullius*), como sendo algo que está à mercê de suas vontades. Passa a reparar que tudo que era abundante, infinito começa a se tornar finito, a faltar, a não durar para sempre e isso se estende aos recursos naturais. Surgem, então, várias leis de proteção ao meio ambiente nos países desenvolvidos, países de primeiro mundo, que se espalham e se irradiam aos demais países. A ideia de preservação do meio ambiente, logo, deve estar incutida no direito, conjuntamente aos princípios fundamentais nas obrigações de todos em relação ao mundo em que vivem, para que todos tenham acesso, incluindo as gerações que estão por vir.

Nas palavras do José Afonso da Silva, o meio ambiente, nos dias de hoje, traduz "a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas" (2005, p. 20).

Junto à evolução do ser humano, avultam novos pensares sobre seus direitos, recursos naturais aliados a direito de terceiro ou direito difusos.

### **1.2.1 Meio ambiente natural**

O meio ambiente natural é constituído pela atmosfera, biosfera, pelas águas, inclusive o mar territorial, o solo e subsolo, incluindo ainda os recursos minerais, pela fauna e flora. O meio ambiente natural pode também ser chamado de físico ou, ainda, dos recursos naturais.

O meio ambiente natural é a matriz a ser protegida e tutelada pela Constituição Federal de 1988, tendo seu conceito disposto no artigo 225, § 1º, I e VII<sup>6</sup>, e na Lei n. 6.938/81, em seu artigo 3º<sup>7</sup>. Com isso, busca-se compatibilizar o meio ambiente com o desenvolvimento econômico sustentável (ou crescimento econômico sustentável), resguardar a proteção aos recursos naturais do consumo indiscriminado, promovendo a consciência ecológica ao ser humano.

### 1.2.2 Meio ambiente artificial

O meio ambiente artificial pode ser compreendido por tudo que demonstrar a interferência do homem, pois quase estritamente está ligado às cidades e as necessidades que o ser humano possui para existir, sejam estas públicas ou privadas, como edificações, praças, pontes, entre outras. Através do meio ambiente artificial, busca-se obter uma sadia qualidade de vida e também com dignidade ao ser humano, sendo este um direito difuso, resguardado pela Constituição Federal.

---

<sup>6</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; [...]

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>7</sup> Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. (BRASIL, Lei n. 6.938/81, 2012).

Esse amparo está contemplado nos artigos 1º, III<sup>8</sup>, 5º, XXIII<sup>9</sup>, 21, XX<sup>10</sup>, 24, XII<sup>11</sup>, 30, VIII<sup>12</sup>, 182<sup>13</sup> e, também, na Lei n. 10.257/2000<sup>14</sup>, ao estabelecer que todo o ser humano tem direito a uma vida com dignidade, configurada em uma sadia qualidade de vida.

### 1.2.3 Meio ambiente cultural

O ser humano e o meio ambiente cultural construíram uma história, pois o homem necessita deste meio para poder dimensionar o que vivera. O meio ambiente cultural e suas

---

<sup>8</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

III - a dignidade da pessoa humana; [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>9</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...] (BRASIL, Constituição Federal, de 1988, 2006).

<sup>10</sup> Art. 21. Compete à União: [...]

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>11</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>12</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988), 2006).

<sup>13</sup> 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. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>14</sup> Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, Lei n. 10.257/00, 2012).

competências estão dispostos nos artigos 23, III, IV e V, 24, VII, 30, I e II, 215<sup>15</sup>, 216<sup>16</sup> da Constituição Federal de 1988 e pelo Decreto-lei 25/37.

José Afonso da Silva ressalta que o meio ambiente cultural "é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial" (2005, p. 3).

Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Marcelo Abelha Rodrigues (2006, p. 61), o meio ambiente cultural é composto pelo bem chamado de patrimônio cultural, onde se traduz a história de um povo, sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos indicadores de sua cidadania, constituindo o princípio fundamental norteador da República Federativa do Brasil.

---

<sup>15</sup> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II produção, promoção e difusão de bens culturais;

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV democratização do acesso aos bens de cultura;

V valorização da diversidade étnica e regional. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>16</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

### 1.2.4 Meio ambiente do trabalho

O meio ambiente como já mencionado está intimamente relacionado ao ser humano, fazendo parte do seu dia a dia, até mesmo quando está trabalhando, seja o trabalho remunerado ou não, independentemente de sexo, cor, idade, ou qualquer outra forma de diferenciação. Nesse sentido, está resguardando o seu direito a um trabalho salubre, livre de riscos que comprometam a sua saúde, física, moral e psíquica.

Este meio ambiente de trabalho está resguardado nos artigos 7º, XXII e XXIII<sup>17</sup> 200, II e VIII<sup>18</sup> da Carta Magna e na lei da Consolidação do Trabalho, artigos 189 a 197.

O meio ambiente busca resguardar a relação existente entre o ser humano e a sua atividade laboral, estando atrelado a todos os pressupostos de direito do trabalho, que se enquadram este fato.

### 1.3 Desenvolvimento sustentável

O meio ambiente em que se vive, dispõe das necessidades para viver ou para a atividade laboral que se realiza. Sendo assim, esta aí o cerne da questão, na utilização racional, moderada e conservacionista, para que se possa utilizar sem destruir ou extinguir o bem ambiental, para que todos possam a vir utilizar, tanto as gerações atuais ou as que estão por vir. O uso racional, moderado e conservacionista deve ser incutido na mentalidade do ser vivo racional que habita a terra, pois necessita, sim, desenvolver-se, crescer, evoluir, mas sempre baseado no princípio do desenvolvimento sustentável. De acordo com Juliana Gerent,

---

<sup>17</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei; [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>18</sup> Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; [...] VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais. (2006, p. 41).

Esse conceito foi usado pela primeira vez em 1987, no Relatório Brundtland, que foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criado em 1983 pela Assembleia das Nações Unidas ([www.usda.gov](http://www.usda.gov).)

Inicialmente se deve reconhecer que os recursos naturais são finitos, portanto, é primordial, de extrema importância realizar um planejamento sustentável que pode constituir e executar o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, há que se buscar o oposto do crescimento econômico que necessita de cada vez mais dos recursos naturais e de energia, sendo este insustentável, pois é eufemismo dizer que um está atrelado ao outro ou muito menos serem confundidos. O desenvolvimento sustentável busca o consumo consciente, modos de energia limpa, reciclagem e reutilização de produtos e embalagens, entre outros modos de transformar os recursos que se consomem e de onde se obtém o desenvolvimento econômico, sustentável, sem esgotar os recursos naturais dos quais os seres humanos dependem.

Os entes privados e públicos devem priorizar em suas atividades econômicas o desenvolvimento sustentável em detrimento ao crescimento econômico, pois tanto ele quanto a própria existência humana e a diversidade biológica dependem dos recursos naturais. A sustentabilidade está atrelada à qualidade de vida, que contempla, entre outros, a redução do uso de matérias-primas e produtos e o aumento da reutilização e da reciclagem ([www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/questoes\\_ambientais/desenvolvimento\\_sustentavel/](http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel/)).

No Brasil, a desigualdade social e degradação ambiental estão entrelaçadas, com a questão socioambiental, devido às inúmeras agressões ao meio ambiente, que afetam as pessoas que dele dependem para viver e até para trabalhar. Grande parte da população brasileira está exposta a riscos ambientais, devido ao modo desigual de sobrevivência, pois residem próximos às indústrias poluidoras, lixões, margens dos cursos d'água e áreas com elevada declividade (morros, encostas, entre outros) e que possuem as piores condições socioeconômicas.

A crise social e ambiental que possui dimensões planetárias verifica-se nas formulações de diferentes propostas de modelos de desenvolvimento ambientalmente

sustentáveis. Portanto, devemos estar atentos às concepções existentes sobre desenvolvimento sustentável, pois estas podem estar fundamentadas em diferentes matrizes teóricas que informam as intenções de efetivar distintos projetos políticos, segundo os interesses em confronto, que se refletem nas abordagens e práticas educacionais ([www.anped.org.br/reunioes/27/gt22/t2210.pdf](http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt22/t2210.pdf)).

## 2 TRIBUTOS

O homem, como ser social que é, para viver em sociedade precisou criar uma entidade superior, capaz de criar regras e aplicar sanções, coordenando a atividade de cada membro da comunidade para atingir determinados fins comuns a todos. Essa entidade é o Estado.

### 2.1 DA ORIGEM E DOS FINS DO TRIBUTO

Na República Federativa do Brasil, os fins buscados pelo Estado estão positivados na Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º<sup>19</sup>. Nesse sentido, Conforme José Afonso da Silva traduz:

Este artigo pode ser considerado uma norma de caráter programático, ou seja, o constituinte, em vez de regular direta e indiretamente determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado. (1982, p. 45).

Para atingir esses fins, o Estado necessita exercer certa atividade financeira, com o objetivo de obter os fundos necessários à consecução de seus objetivos. Entretanto, no Brasil, o Estado não pode, via de regra, intervir na atividade econômica, que é entregue à iniciativa privada. Existem exceções à regra, determinadas pelo art. 173<sup>20</sup> da Carta Magna de 1988.

Assim, segundo Paulo Afonso Machado (2003, p. 54), prevalece o princípio da liberdade de iniciativa na ordem econômica, sendo exceção à presença estatal nesse tipo de atividade. O Estado não exerce atividade econômica, mas sim atividade financeira, “como tal

---

<sup>19</sup> Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>20</sup> Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante, interesse coletivo, conforme definido em lei. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

entendido o conjunto de atos que o Estado pratica na obtenção na gestão e na aplicação dos recursos financeiros de que necessita para atingir os seus fins”. Essa atividade financeira ocorre através da arrecadação de tributos.

Os tributos são, portanto, os principais meios que o Estado tem para obter os fundos necessários à consecução de seus objetivos fundamentais positivados em sua Carta Maior.

## 2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS

Além dos princípios gerais existentes na Constituição Federal, mais precisamente no seu art. 5º, no que tange ao direito tributário, existem máximas constitucionais específicas para limitar o exercício do Poder de Tributar (competência tributária), as quais devem ser acatadas pela legislação infraconstitucional, sendo que merecem sucintas considerações.

Inicialmente, o princípio da estrita legalidade, como se nota no art. 150, I<sup>21</sup>, da CF/88, dispõe que: “sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem estabelecimento da lei.

A descrição da regra-matriz de incidência tributária, bem como o aumento, majorando a base de cálculo ou alíquota vinculam-se à expedição de lei. É importante ressaltar que o princípio da legalidade estabelece também a necessidade de que a lei traga em seu bojo os elementos que compõem a obrigação tributária (hipótese de incidência; sujeito ativo; sujeito passivo; base de cálculo e alíquota), caracterizando a tipicidade tributária. Para alguns doutrinadores corresponde a um outro princípio (princípio da tipicidade), mas que pode também ser decorrência do próprio princípio da estrita legalidade.

Outro princípio previsto no art. 150, III, “b”<sup>22</sup>, da Constituição Federal é o da anterioridade, que dispõe sobre o prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, vedando-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de cobrar tributos e, no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os institua ou aumentou.

---

<sup>21</sup> Art.150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedada a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>22</sup> Art.150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedada a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:  
b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicado a lei que os instituiu ou aumentou. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006)

De acordo com tal preceito é exigido que a lei que crie ou aumente tributo seja anterior ao exercício financeiro em que o tributo será cobrado, visando à proteção do contribuinte contra a surpresa de alterações tributárias ao longo do exercício. Isso afetaria o planejamento de suas atividades, resguardando outro princípio fundamental, que é o da segurança jurídica.

A própria Constituição Federal de 1988 ressalva alguns tributos que escapam à aplicação da anterioridade por serem considerados extrafiscais (política monetária e política de comércio exterior). São eles: o imposto de importação, imposto de exportação, imposto sobre produtos industrializados, imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguro e operações com títulos e valores imobiliários (inclusive, excepcionalmente ao princípio da reserva legal suas alíquotas podem ser alteradas por ato do Poder Executivo, dentro dos limites e condições definidas na lei), empréstimo compulsório por motivo de guerra ou calamidade pública (art. 150, § 1º<sup>23</sup>, da Constituição Federal) e impostos extraordinários (art. 154, II<sup>24</sup>).

Ademais, ressalta-se que as contribuições (art. 149<sup>25</sup>) em regra, devem se submeter ao princípio da anterioridade, com exceção as de seguridade social, as quais estão sob a égide de uma regra especial prevista no art. 195, § 6º<sup>26</sup>, da Carta Magna (noventa dias).

A Emenda Constitucional n. 4.227, de 19 de dezembro de 2003, acrescentou a alínea “c” no art. 150, III, da CF/88, a qual veda a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a cobrança de tributos antes de noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. A doutrina denomina tal preceito de anterioridade mitigada

<sup>23</sup> Art. 150 [...] § 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 relacionadas. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>24</sup> Art. 154. A União poderá instituir: [...]

II – na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação. [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>25</sup> Art. 149. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observando o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único: É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo e da energia elétrica. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>26</sup> Art.195 A seguridade social será financiada por toda a sociedade de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da união dos Estados, e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 6º as contribuições sociais de que trata esse artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data de publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não lhes aplicando o disposto no art.150, III, “b”. [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>27</sup> Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003 - Sistema Tributário Nacional - DOU 31/12/2003.

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

obs.dji.grau.4: Sistema e Princípios Constitucionais Tributários; Sistema Tributário Nacional

ou “noventena”, cuja exceção para a sua aplicabilidade está prevista no art. 150, §1º, parte final, do mesmo diploma (empréstimo compulsório por motivo de guerra e calamidade pública, I.I; I.E; IPI; IOF e Impostos extraordinários - art. 154<sup>28</sup>, II, bem como na fixação da base de cálculo do IPVA e IPTU).

O princípio da irretroatividade encontra-se no art. 150, III<sup>29</sup>, “a”, da CF/88, sendo que a irretroatividade da lei é princípio geral do direito, com exceção somente à lei interpretativa e lei penal mais benigna ao acusado. Isso tudo para resguardar a segurança jurídica ao passo que a lei não pode prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI<sup>30</sup>, da Constituição Federal).

Pontes de Miranda (1974, p. 105) anuncia que “o princípio vedativo da irretroatividade apanha qualquer espécie de regra jurídica, emane de qualquer autoridade estatal, ou ligada ao Estado”. Com efeito, a lei que institui ou majora um tributo não pode alcançar fato gerador (hipótese de incidência) pretérito, sob pena de absoluta inconstitucionalidade.

O princípio da proibição de tributo com efeito confiscatório, previsto no art. 150, IV<sup>31</sup>, da CF/88, está diretamente relacionado ao princípio da capacidade contributiva e, até hoje, encontra uma grande barreira, qual seja a de se definir o seu conceito como limite do qual incide a sua vedação, favorecendo um maior subjetivismo em relação a sua interpretação e aplicabilidade.

O princípio da capacidade contributiva, explicitado no art. 145, § 1º<sup>32</sup>, da CF/88, obriga o legislador a graduar a instituição do tributo, levando-se em consideração a

---

<sup>28</sup> Art.154 A união poderá instituir:

II na iminência ou no caso de guerra externa impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributaria os quais serão suprimidos gradativamente, cessadas as causas de sua criação. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>29</sup> Art. 150 [...] § 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 relacionadas.

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado. [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>30</sup> Art.5º Todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito á vida, a liberdade, á segurança e á prosperidade nos termos seguintes:

[...] XXXVI a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>31</sup> Art. 150: § 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 relacionadas.

IV – utilizar tributo com efeito de confisco.

<sup>32</sup> Art. 145- A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

§ 1º sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando a administração tributaria especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar respeitados os direitos individuais nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos, e as atividades econômicas do contribuinte.

capacidade contributiva do contribuinte, sendo que tal graduação tem limites no respeito aos direitos e garantias individuais ou quando essa graduação torna-se, com efeito confiscatório, o que é eminentemente proibido. Outrossim, para Yoshiaki Ichihara

Este salutar princípio, além de ser o ingrediente fundamental na implementação do princípio da isonomia ou da igualdade, aparece como instrumento de realização da justiça fiscal, que acabará por desembocar na realização da justiça social. Tributar com maior ônus o detentor de maior capacidade contributiva, até no plano econômico, aparece como única forma para se buscar a melhor distribuição da renda e diminuir a desigualdade social. (2002, p. 62).

O princípio da uniformidade da tributação, constante no art. 151, I<sup>33</sup>, da Constituição Federal, determina que os tributos instituídos pela União sejam uniformes em todo território nacional, tendo relação na intenção de preservar a unidade da nação brasileira, com o princípio federativo, pois, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho,

[...] a preservação da unidade nacional recomenda que a União não distinga entre os que habitam o território brasileiro, em razão do Estado ou do Município a que se vinculam. Do contrário, a diferença de tratamento, ao privilegiar alguns em detrimento de outros, gerará forçosamente a discórdia e as dissidências que animarão propósitos secessionistas. (1990, p. 172).

O princípio da não-discriminação tributária, em razão da procedência ou destino dos bens, está previsto no art. 152<sup>34</sup> da Carta Magna, o qual dispõe que as pessoas tributantes estão impedidas de graduar seus tributos, leva em conta a região de origem dos bens, ou local para onde se destinam, referindo os bens e serviços de qualquer natureza. Dessa forma, a procedência e o destino são índices inidôneos para efeito de manipulação das alíquotas e da base de cálculo pelos legisladores dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

---

<sup>33</sup> É vedado a União:

I – Instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

<sup>34</sup> Art 152 – É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e a aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza em razão de suas procedências ou destino. (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Por derradeiro, especificamente, esses são os princípios explícitos mais importantes que garantem uma relação jurídica entre fisco e contribuinte mais harmônica. E que tem como intuito a segurança jurídica como condição *sine qua non* à existência de um Estado de Direito, sem prejuízo à constância de diversos outros princípios implícitos e dispositivos (imunidades e isenções) que regem a tributação que, para objeto deste trabalho, tornaram-se despiciendos.

### 2.3 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS EM ESPÉCIE

Para melhor demonstrar os princípios jurídicos da tributação, José Afonso da Silva (2005, p. 42) classifica tais princípios em gerais, uma vez que referidos a todos os tributos e contribuições do sistema tributário; em especiais, porque previstos devido a situações especiais; em específicos, quando dizem respeito a determinado tributo; e em imunidades tributárias.

Os princípios gerais, por sua vez, conforme expõe José Afonso da Silva (2005, p. 75), podem ser expressos ou decorrentes. Os expressos caracterizam-se por princípio da reserva da lei ou da legalidade estrita, princípio da igualdade tributária, princípio da personalização dos impostos e da capacidade contributiva, princípio da prévia definição legal do fato gerador ou princípio da irretroatividade tributária, princípio da anterioridade, princípio da carência ou da anterioridade mínima, princípio da proporcionalidade razoável ou da vedação de confisco e princípio da ilimitabilidade do tráfego de pessoas ou bens. Já os decorrentes são: princípio da universalidade e princípio da destinação pública dos tributos.

### 2.3.1 Princípio da legalidade tributária

O princípio da legalidade tributária representa a noção capital do Estado de Direito, sendo a bússola norteadora da Administração Pública. Conforme refere Daniela Ribeiro de Gusmão (2008, p. 4), o art. 5º, II<sup>35</sup>, da CF/88 estabelece que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo em virtude da lei. Noutra passo, eleva-o como ponto cardeal da administração pública no art. 37<sup>36</sup>, *caput*. Está igualmente presente no art. 84, IV<sup>37</sup>, *in fine*, ao condicionar o tributo regulamentar do Poder Executivo. O princípio da legalidade tributária é popularmente conhecido pela expressão latina *nullum tributum sine lege*, ou pela frase inglesa *no tax without representation*.

No Ocidente, a limitação fundamental do Estado de Direito, ao poder de exigir tributo, está no princípio da legalidade, na necessidade que haja uma norma estabelecida em lei que obrigue os membros da sociedade a satisfazerem tais exações, ou seja, a obrigação de o cidadão transferir parte de seu patrimônio para os cofres públicos não pode prescindir da edição da lei competente. Assim, só a lei pode criar, majorar, reduzir ou extinguir tributos. Esse princípio também é chamado de princípio da legalidade estrita, reserva legal, tipicidade cerrada ou fechada.

Desse modo, a cobrança de tributos sem a prévia edição de lei regulatória de sua exação constitui violação frontal ao princípio constitucional da legalidade tributária. Isso pelo fato de que consoante se extrai do artigo 97 do Código Tributário Nacional e art. 150, I<sup>38</sup>, da CF/88, compete à lei a definição do regime jurídico dos tributos ou da definição dos fatos geradores, bases de cálculo ou contribuintes.

---

<sup>35</sup> Art. 5. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros, residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>36</sup> Art. 37 – A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>37</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>38</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – exigir ou aumentar tributos sem lei que o estabeleça. (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

Percebe-se que não basta a lei formal tão-somente reconhecer a existência do tributo, devendo consignar, também, todos os seus elementos essenciais definindo-os por meio de seu pressuposto de fato, base de cálculo e contribuinte.

Segundo José Afonso da Silva, (2005, p. 75), o fenômeno tributário subordina-se a uma legalidade específica que se traduz no princípio da reserva da lei a que impõe prestações compulsórias.

### 2.3.2 Princípio da anterioridade

O princípio da anterioridade, também chamado do princípio da não-surpresa do contribuinte, expressamente contemplado na Constituição de 1988, em seu art. 150, IV<sup>39</sup>, garante ao contribuinte o direito de planejar adequadamente suas atividades econômicas, considerando as incidências tributárias. Desse modo, a lei que institui ou aumenta os tributos precisa ser publicada no exercício anterior o da cobrança, ou seja, exige-se que a lei que cria ou aumenta um tributo só venha a incidir sobre fatos ocorridos no exercício subsequente ao de sua entrada em vigor.

A lição de Luciano Amaro refere que

o princípio da anterioridade qualifica a irretroatividade da lei tributária: se a lei tributária cria ou majora tributo por ele acobertado, a irretroatividade é qualificada, pois não basta a antecedência da lei ao fato jurígeno, exigindo-se essa antecedência da lei em relação ao ano (ou exercício) da realização do fato. (2003, p. 151-152)

E ainda, nesse sentido, Roque Antônio Carrazza, ao dissertar sobre o art. 150, III<sup>40</sup>, b da Constituição Federal, assinala:

<sup>39</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III – cobrar tributos:

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que a institui ou aumentou. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>40</sup> Art. 150 [...] III – cobrar tributos; [...]

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicado a lei que os instituiu ou aumentou; [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

Mas que pretende significar a precitada norma Constitucional? Simplesmente, que a lei que cria ou aumenta um tributo – esta é a regra geral – ao entrar em vigor, fica com sua eficácia paralisada, até o início do próximo exercício financeiro, quando, aí sim, incidirá, ou seja, passará a produzir todos os efeitos, na ordem jurídica. (1995, p. 111).

São efeitos que se produzem na ordem jurídica, a partir da criação ou aumento de tributos no que tange ao exercício financeiro.

### **2.3.3 Princípio da personalização dos impostos e da capacidade contributiva**

Os princípios da personalização dos impostos e da capacidade contributiva estão positivados no art. 145, § 1º<sup>41</sup> da Carta Magna, que determina que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. É também facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, bem como identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

A expressão “sempre que possível”, inserida em tal dispositivo, pode levar ao intérprete a entender que só será obedecido o princípio da capacidade contributiva quando possível. Entretanto, como leciona Hugo de Brito Machado (2003, p. 67), tal preceito é sempre possível de ser aplicado. O “sempre que possível” diz respeito apenas à personalização dos impostos, que nem sempre é possível no caso concreto.

O princípio da capacidade contributiva está diretamente ligado ao princípio da igualdade, visto que, com a observação daquele, este com certeza estará resguardado.

---

<sup>41</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, poderão instituir os seguintes tributos:  
§1º Sempre que possível os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando à administração tributária especialmente para conferir a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais, e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos, e as atividades econômicas do contribuinte. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

### 2.3.4 Princípio da proporcionalidade razoável ou da vedação de confisco

Ao cobrar um tributo, a entidade tributante não pode elevá-lo a valor tal que se torne sacrifício a ponto de abalar ou desfalcocar o patrimônio do contribuinte. Segundo José Afonso da Silva, “o tributo não deve subtrair mais do que uma parte razoável do patrimônio ou da renda do contribuinte” (2005, p. 78). É a vedação de confisco consubstanciada no art. 150 IV<sup>42</sup> da Constituição Federal.

Assim, o caráter confiscatório do tributo será declarado pelo Poder Judiciário, que tem a atribuição de analisar a aplicação da norma constitucional sobre o caso concreto.

### 2.3.5 Princípio da não-cumulatividade

Tem-se sustentado que a finalidade essencial do direito tributário consiste em colocar limites ao poder de tributar. Como afirma Aliomar Baleeiro, “o tributo é vetusta e fiel sombra do poder político há mais de 20 séculos. Onde se ergue um governante, ele se projeta sobre o solo de sua dominação. Inúmeros testemunhos, desde a Antiguidade até hoje, excluem qualquer dúvida” (1997, p. 1).

Não é verdade, porém, que o direito tributário exista há mais de 20 anos. Ele surgiu recentemente, e ainda está em construção, para limitar o poder de cobrar o tributo. Veio para limitar o poder estatal, a partir da construção do denominado Estado Democrático de Direito, no qual os poderes do Estado são exercidos em nome do povo, posto que os governantes são mandatários deste.

De acordo com Ives Gandra Martins (2004, p. 69), no Estado Democrático de Direito que, na verdade, ainda está em construção, os governantes são mandatários do povo, porque esta é a verdadeira fonte do poder estatal. E a cobrança do tributo depende da vontade do povo, expressa na lei, que é feita por seus representantes nos parlamentos.

---

<sup>42</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito federal e aos Municípios [...];  
IV – utilizar tributo com efeito de confisco; [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

## 2.4 PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO AMBIENTAL

O direito ambiental possui vários princípios gerais, que servem de base à ideologia principal, para resguardar o direito do ser humano a poder viver com dignidade. Isso inclui a ter uma boa qualidade de vida, viabilizando um consumo racional dos recursos naturais para não serem consumido indiscriminadamente, preservando o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, entre outras aplicabilidades.

Afirma Paulo Afonso Leme Machado (2003, p. 41) que os princípios ambientais devem ser tidos como alicerce do direito ambiental. São princípios que formam e orientam a geração e a implementação do direito ambiental.

Na Conferência de Estocolmo de 1972, foram formulados os princípios da política global do meio ambiente, sendo ampliados na ECO92.

Os princípios do direito ambiental estão previsto no artigo 225 da Constituição Federal e na Lei 6.938/81. Esses princípios, de acordo com Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2006, p. 26), constituem pedras basulares dos sistemas políticos-jurídicos dos Estados civilizados sendo adotados internacionalmente como fruto da necessidade de uma ecologia equilibrada e indicativos do caminho adequado para a proteção ambiental, em conformidade com a realidade social e os valores culturais de cada Estado

Segundo Roque Antônio Carrazza (1995, p. 29), os princípios são mandamentos nucleares de um sistema jurídico, constituindo seu alicerce e disposição fundamental, que se irradiam sobre diferentes normas, compondo-lhe o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que tem por nome sistema jurídico positivo.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 966-967) aduz que violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica em ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. Conforme refere Édís Milaré (2011, p. 1064), é a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irreversível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Paulo de Bessa Antunes dispõe que

os princípios do Direito Ambiental, estão voltados para a finalidade básica de proteger a vida, em qualquer forma que esta se apresente, e garantir um padrão de existência digno para os seres humanos desta e das futuras gerações, bem como de conciliar os dois elementos anteriores com o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentado. (2005, p. 45)

Os princípios ambientais que serão abordados buscam servir como fundamento básico à preservação da qualidade de vida, sendo norteadores de uma vida com dignidade, sem deixar de crescer, evoluir com a sociedade, através do desenvolvimento econômico sustentável. Busca, assim, o bem comum a todos os seres que compõem o meio ambiente, preservando o acesso das presentes e futuras gerações aos recursos naturais e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### **2.4.1 Princípio da prevenção**

O princípio da prevenção é um dos mais importantes princípios do direito ambiental, visto que se busca resguardar o evitável, para não se tornar algo inexistente, extinto, irrecuperável, tornando o direito ambiental ineficaz. Com base na aplicabilidade do princípio da prevenção, todos têm a obrigação de conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja este natural, artificial, seja cultural ou do trabalho, inclusive o Poder Público, acautelando-se dos meios para evitar o fato danoso, pois a materialidade em alguns casos não tem como ser recuperada, não tendo como voltar ao *status quo ante*.

O princípio da prevenção é basilar, fundamental, pois o Poder Público tem obrigatoriedade em zelar ao conceder licenças ambientais para instalação e operação de empresas que em suas atividades possuam algum risco para o meio ambiente. Como referido anteriormente é "obrigatório" que as empresas adotem todas as providências necessárias, como o estudo do impacto ambiental-EIA, relatório de impacto ambiental-RIMA, Audiências Públicas, entre outras preventivas, devido ao risco de suas atividades.

Segundo Édis Milaré (2011, p. 1069), o princípio da prevenção e o princípio da precaução precedem-se, sendo a ambos malgrado a diferença etimológica e semântica. De

acordo com Ana Maria Moreira Marchesan et al. (2005, p. 30), o princípio da prevenção atua com o risco certo, pois, em princípio, é ou está calculado sobre os impactos já conhecidos à natureza, enquanto o princípio da precaução trabalha com os riscos incertos, envolvendo-se sob perigos incertos, abstratos.

Esse princípio busca junto às empresas medidas que minimizem ao máximo o risco de acidentes ambientais, mesmo em caso fortuito ou força maior, pois o que se deseja é proteger ao máximo o meio ambiente. O princípio da prevenção, que é fundamental para o direito ambiental, serve também de meio na responsabilização da empresa em caso de dano ambiental, mesmo tendo sido tomadas todas as providências solicitadas ao exercício de suas atividades.

O princípio da prevenção foi estabelecido na Conferência de Estocolmo, em 1972, sendo objeto de grande apreço, considerado por muitos como megaprincípio, do direito ambiental. Tal princípio foi reconhecido no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre meio ambiente que dispõe:

Para que o ambiente seja protegido, será aplicada pelos estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas, e onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental. (1992).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, adota expressamente o princípio da prevenção, quando estabelece que é dever do Poder Público e da coletividade proteger e preservar o meio ambiente.

Dentre as funções administrativas do Poder Público está a de agir sob o prisma da aplicabilidade do princípio da prevenção, por intermédio de licenças, das sanções administrativas, da fiscalização e das autorizações, entre outras providências a serem solicitadas aos entes privados e até mesmo públicos, vislumbrando resguardar ao máximo o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

### 2.4.2 Princípio da precaução

O princípio da prevenção atua com o risco certo, pois, em princípio, devem estar mensurados ou calculados os impactos já conhecidos à natureza, enquanto o princípio da precaução trabalha com os riscos incertos, envolvendo-se sob perigos incertos.

Esse princípio, como já referido anteriormente, sucede ao princípio da prevenção, pois também está baseado no zelo que o Poder Público deve ter ao conceder licenças ou autorizações ambientais para instalação e operação de empresas que, em suas atividades, possuam algum risco para o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isso se estende também aos seres humanos que também fazem parte deste habitat, não devendo ser concedido a nenhuma obra ou atividade de exercício público ou privado, que o coloque em risco iminente.

Segundo expõe Carla Pinheiroi (2008, p. 20-22), prioritariamente, o princípio da precaução, através das medidas, procura eliminar ao máximo qualquer problema que possa advir da atividade humana e que resulte em dano ambiental. Esse princípio age no sentido preservação do meio ambiente *in dubio pro natura ou in dubio pro salute*, pois é com base nele que a doutrina sustenta a possibilidade de inversão do ônus da prova, nas demandas ambientais. Nesse sentido, deixa ao ente privado que alegue que a atividade a ser praticada ou exercida não causará nenhum dano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ou aos seres que nele habitam.

Na Declaração do Rio de Janeiro, sobre meio ambiente, o princípio da precaução encontra-se reconhecido no Princípio 15, estabelecendo que,

[...] de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução dever ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios e irreversíveis, a ausência absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (1992).

A precaução como princípio também está recepcionada pela legislação ordinária, no artigo 54, da Lei n. 9.605/98, estabelecendo que:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 1º Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

§ 2º Se o crime:

I - tornar uma área, urbana ou rural, imprópria para a ocupação humana;

II - causar poluição atmosférica que provoque a retirada, ainda que momentânea, dos habitantes das áreas afetadas, ou que cause danos diretos à saúde da população;

III - causar poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público de água de uma comunidade;

IV - dificultar ou impedir o uso público das praias;

V - ocorrer por lançamento de resíduos sólidos, líquidos ou gasosos, ou detritos, óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos:

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

Conforme aduz Heleno Taveira Torrês (2005, p. 35), o princípio da precaução, no direito tributário ambiental, pode conduzir a instituição de taxas com base no exercício do poder de polícia, através de taxas, como será abordado mais adiante, como é o caso da Taxa de Fiscalização e Controle Ambiental – TFA.

Portanto, em face das incertezas tecnológicas e de controvérsias científicas em relação aos seus efeitos nocivos de qualquer atividade que coloque em risco o meio ambiente, deve ser aplicado o princípio da precaução, até que se tenha, quase absolutamente, a mensuração dos riscos e danos, pois alguns ecossistemas, uma vez degradados, podem nunca mais serem recuperados.

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, esse princípio proporciona a inversão do ônus da prova em favor do ambiente, pois é o potencial poluidor quem tem de provar que adotou medidas de precaução necessárias para impedir o dano ecológico. Ou seja,

o princípio da precaução funciona como uma espécie de princípio "*in dubio pro ambiente*": na dúvida sobre a periculosidade de uma certa atividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ônus da prova da inocuidade de uma ação em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor. Ou seja, por força do princípio da precaução, é o potencial poluidor que tem o ônus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e que adotou medidas de precaução específicas. (2007, p. 41)

Dessa forma, o potencial causador do dano possui o dever do ônus da prova, em situações de acidentes ecológicos que atinjam o meio em que se vive.

### **2.4.3 Princípio do poluidor pagador (*polluter pays principle*)**

O princípio do poluidor pagador baseia-se no simples fato de que sempre é responsabilidade da empresa pelos custos inerentes às cautelas ambientais, não só em caso de dano ambiental, mas pelo simples fato do exercício de suas atividades causarem danos ao meio ambiente, por mais mensurados e controlados que devam estar. O Poder Público possui a obrigatoriedade de proteger o meio ambiente.

As atividades exercidas pelas empresas públicas ou privadas, em sua produção, normalmente, causam dano ao meio ambiente, apesar de possuírem o direito ao exercício e adotarem as providências necessárias na autorização e licenças como o estudo do impacto ambiental-EIA, relatório de impacto ambiental-RIMA, Audiências Públicas, entre outras.

A comunidade econômica europeia definiu o princípio do poluidor pagador, originalmente, preceituando que

as pessoas naturais ou jurídicas, sejam regidas pelo direito público ou pelo direito privado, devem pagar os custos das medidas que sejam necessárias para eliminar a contaminação ou para reduzi-la ao limite fixado pelos padrões ou medidas equivalentes que assegurem a qualidade de vida, inclusive ao fixado pelo poder público competente. (1992).

Na Declaração do Rio de Janeiro, sobre meio ambiente, o princípio do poluidor pagador encontra-se reconhecido no Principio 16, dispondo que

as autoridades nacionais devem procurar garantir a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, considerando o critério de que, em princípio, quem contamina deve arcar com os custos de descontaminação e com a observância dos interesses públicos, sem perturbar o comércio e os investimentos internacionais. (1992).

Esse princípio estabelece como um de seus fins a imposição ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, conforme dispõe o artigo 4º<sup>43</sup>, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Na Constituição Federal, no artigo 225, § 3º, e a Lei n. 6.938/81, em seu artigo 4º acolhem o princípio do poluidor pagador, dispondo que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitam os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Data vênia tal princípio, segundo expõe Édís Milaré (2011, p. 1074), assenta-se na vocação redistributiva do direito ambiental<sup>44</sup> e inspira-se na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo (v.g., o custo resultante dos danos ambientais) precisam ser internacionalizados. Vale dizer que os agentes econômicos devem levar 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 defeitos da poluição não somente. Conforme assinala Michel Prieur (2004, p. 145), é a internacionalização dos custos externos.

---

<sup>43</sup> Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único. As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente. (BRASIL, Política Nacional do Meio Ambiente, 2012).

<sup>44</sup> Sobre a vocação redistributiva do direito ambiental, assinala Ramón Martín Mateo: "Uno de los aspectos cardinales del Derecho Ambiental es precisamente su intento de corrección de las deficiencias que presenta el sistema de precios, sobre todo como es lógico en las economías de cuño liberal para interiorizar los costos que suponen para la colectividad la transmisión de residuos y subproductos a los grandes ciclos naturales. Sólo podrán conseguirse resultados ambientalmente aceptables si este Derecho consigue canalizar recursos para compensar em último externo a los perjudicados, y para financiar el establecimiento de instalaciones que eviten la contaminación. (1977, p. 71).

#### 2.4.4 Princípio do desenvolvimento sustentável

O princípio do desenvolvimento sustentável insere-se no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, buscando delinear o ponto de equilíbrio do desenvolvimento social ao crescimento econômico, sob a forma do consumo racional de recursos ambientais naturais, quando necessita planejar adequadamente os limites da sustentabilidade.

A proteção ambiental deve ser compreendida pelos entes públicos e privados em suas atividades econômicas, de forma mais restrita, por ser essa a parte mais sensível e fraca na relação.

O ponto de equilíbrio da coexistência de ambos os bens ambientais e o desenvolvimento econômico sustentável não devem procrastinar a ordem econômica inviabilizando-a. Deve, sim, estar fundamentada nos preceitos constitucionais fundamentais, que mencionam que a ordem econômica está fundada na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano, devendo regradar-se pelos ditames de justiça social, respeitando os princípios da defesa do meio ambiente, conforme artigo 170<sup>45</sup>, da Constituição Federal.

A Conferência de Estocolmo, em 1972 é uma referência sobre meio ambiente, sendo o direito internacional do meio ambiente, introduzido como parte integrante pelo "Relatório de Brundtland", na Rio92 (ECO-92), em 1992, no Rio de Janeiro, cujo princípio do desenvolvimento sustentável está inserido em seus vinte e sete princípios.

---

<sup>45</sup> 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:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

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;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Na legislação brasileira, a primeira referência ao princípio do desenvolvimento sustentável surgiu na Lei n. 6.803/80<sup>46</sup>, em seu artigo 1º e, posteriormente, na Lei n. 6.938/81, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente.

Por derradeiro, faz-se necessária uma produção sustentável, que contemple um consumo racional e sustentável dos recursos ambientais, na busca da conscientização do ser humano, com o fim de alterar o padrão de consumo.

#### **2.4.5 Princípio da obrigatoriedade de intervenção do Poder Público**

O princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal aduz a obrigatoriedade da participação do Estado, independentemente da vontade do administrador público, pois as normas ambientais são de ordem pública. De acordo com Bruno Albergaria (2009, p. 99-100), o Estado, ente público, deve zelar pelo bem comum, conforme pressupostos fundamentais da constituição de formação mesmo, obedecendo a *lex fundamentalis*. Em caso de omissão da intervenção estatal, pode o cidadão brasileiro ingressar em juízo através da ação civil pública, ação popular ambiental e oferecimento de denúncia substitutiva, se houver omissão do Ministério Público.

A Declaração de Estocolmo de 1972 inseriu esse princípio no item 17 e a Constituição Federal, no art. 225, discorre que tanto o poder público (União dos Estados Federados e Municípios – entes públicos), quanto a coletividade têm obrigatoriedade de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de que a natureza é disponível a ambos.

O princípio da obrigatoriedade de intervenção do Poder Público possui estreita relação com o princípio da educação ambiental, que, por sua vez, está ligado ao princípio da

---

<sup>46</sup> Art. 1º Nas áreas críticas de poluição a que se refere o art. 4º do Decreto-lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, as zonas destinadas à instalação de indústrias serão definidas em esquema de zoneamento urbano, aprovado por lei, que compatibilize as atividades industriais com a proteção ambiental.

§ 1º As zonas de que trata este artigo serão classificadas nas seguinte categorias:

- a) zonas de uso estritamente industrial;
- b) zonas de uso predominantemente industrial;
- c) zonas de uso diversificado.

§ 2º As categorias de zonas referidas no parágrafo anterior poderão ser divididas em subcategorias, observadas as peculiaridades das áreas críticas a que pertençam e a natureza das indústrias nelas instaladas.

§ 3º As indústrias ou grupos de indústrias já existentes, que não resultarem confinadas nas zonas industriais definidas de acordo com esta Lei, serão submetidas à instalação de equipamentos especiais de controle e, nos casos mais graves, à realocação. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

precaução, sendo este o instrumento mais eficaz para a sua verdadeira aplicação. O artigo 225, parágrafo 1º, VI, da Constituição Federal determina que o Estado deve promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino, sendo regulamentado pela Lei 9.795/99, artigo 1º<sup>47</sup>, que trata da Educação Ambiental e da instituição da política nacional de educação ambiental.

Ao Poder Público incube a obrigatoriedade de atuar em defesa do meio ambiente fulcrado nos dispositivos constitucionais federais, tanto no âmbito administrativo, quanto no âmbito legislativo e até no âmbito jurisdicional, adotando o Estado (ente público) as políticas públicas e os programas de ação necessários para se fazer cumprir seu dever.

A partir dessa determinação constitucional, ao Estado, torna-se exigível o exercício efetivo das competências ambientais que lhe foram outorgadas, evidentemente, com as regras e contornos previstos princípios, leis e a Carta Magna.

As prerrogativas outorgadas pela Constituição Federal quanto às competências ambientais administrativas e legislativas aos entes públicos, como União, Estados Federados, Distrito Federal e Municípios, tornam-se exigíveis administrativamente e judicialmente. Os entes públicos possuem o dever constitucional de proteção ao meio ambiente, controlando e fiscalizando, seja esta atuação na forma parafiscal, seja na extrafiscal.

O ente público, conforme disposto na Carta Magna, art. 225, possui a obrigatoriedade quanto à proteção do meio ambiente, mas não é exclusiva, pois a sociedade ou qualquer cidadão deve exercer tal função ao controlar e fiscalizar a gestão da qualidade ambiental.

---

<sup>47</sup> Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade. (BRASIL, Lei n. 9.795/99, 2012).

### 3 DIREITO AMBIENTAL

O direito ambiental é a relação interpessoal entre os seres humanos e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, na busca do desenvolvimento e crescimento econômico, sem que a parte desprotegida de personalidade, que é o meio ambiente, seja deturpado de seu direito à preservação. Procura-se direcionar essa relação pelos princípios ambientais constitucionais, através da ética, educação, conscientização, fiscalização e controle, no uso racional do meio ambiente e de seus recursos ambientais naturais.

Refere Carla Pinheiro (2008, p. 3) que, a partir do momento em que o ser humano, ao longo de décadas, deixa de tratar o meio ambiente como "coisa de ninguém" – *res nullius*, e que este passa a ser um bem, na categoria de "bem ambiental", surge o direito ambiental, que não mais está à mercê de vontades. São várias leis de proteção ao meio ambiente nos países desenvolvidos e de primeiro mundo, que se espalham, com a ideia de que a preservação deve estar incutida no direito, nas obrigações de todos em relação ao mundo em que vivem, incluindo as gerações que estão por vir. Com a conotação que o meio ambiente passa hodiernamente à categoria de "bem ambiental", surge o direito ambiental, ou bem ambiental jurídico.

O direito ambiental pode ser definido com um ramo do direito, constituído por princípios jurídicos e normas destinadas à proteção jurídica da qualidade do ambiente em que ecologicamente equilibrado. Esse ramo do direito inter-relaciona-se com todos os demais ramos do direito como o constitucional, civil, processual civil, penal, processual penal, administrativo, tributário e trabalho.

Sergio Ferraz (1972, p. 12), através de seu estudo pioneiro, passou a denominar o direito ambiental de "direito ecológico". No Brasil, o tema firma-se como “o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos organicamente estruturados, para assegurar um comportamento que não atente contra a sanidade mínima do meio-ambiente" (1972, p. 12).

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o "Direito Ecológico é o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenham por fim a disciplina do comportamento relacionado ao meio-ambiente" (1975, p. 24).

Já Edis Milaré prefere denominá-lo de "Direito do Ambiente". O meio ambiente foi definido pelo art. 3º, inc. I, da Lei Federal n. 6.938/81, como sendo "o conjunto de condições,

leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas" (2011, p. 189).

Para os doutrinadores, precursores brasileiros, não estaria inserido o meio ambiente do trabalho ou meio ambiente cultural, dentro do objeto do direito ambiental, tornando esta disciplina apenas sob a perspectiva ecológica.

José Afonso da Silva (2005, p. 76) faz uma divisão do "direito ambiental" ou "meio ambiente", em meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho, com finalidade meramente didática, que passa a ser seguida pelos doutrinadores. A partir de então, amplia-se significativamente o escopo do direito ambiental, abrangendo temas como poluição no interior de estabelecimentos industriais, a qualidade de vida nas cidades e proteção do patrimônio cultural.

### 3.1 DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL

O direito tributário ambiental pode ser definido, conforme expõe Heleno Taveira Torrês (2005, p. 101-102), como ramo da ciência do direito tributário que tem por objeto o estudo das normas jurídicas tributárias, elaboradas em concurso com o exercício de competências ambientais, para determinar o uso de tributo na função instrumental de garantia, promoção ou preservação de bens ambientais.

Sob a perspectiva de José Marques Domingues, “o Direito Tributário vai buscar no Direito do Meio Ambiente a seiva para nutrir-se dos elementos que lhe permitam servir de instrumento à preservação da natureza e um desenvolvimento econômico sustentável” (2012, p. 1).

Nessa ótica, a preservação ambiental, preceituada no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, assume grande importância, com a função de que deve ser realizada em conjunto pelo Poder Público e pela coletividade, em que ambos devem resguardar o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Com este escopo, o Estado (ente público) pode realizar executar essa determinação por vários meios, dentre estes, os tributos revelam-se como importantes instrumentos estatais devido à sua extrafiscalidade.

Paulo Affonso Leme Machado, ao dissertar sobre as vantagens da tributação ambiental, menciona que

é conhecido o custo de controle e do pessoal que deve realizar o controle, como também é conhecida a ineficácia das sanções pecuniárias. A tributação antipoluição é paga sem possibilidade de transação, incentiva a introdução de tecnologia menos poluidora e avançada, minimiza o custo administrativo e o tempo de aplicação das sanções, enfim é mais transparente. (2006, p. 60).

A Constituição Federal de 1988, que se norteia por princípios, traz no seu bojo, imunidades, regras objetivas, normas gerais, que a tornam diferente dos demais países, sendo um avanço na implementação dos tributos ambientais. Nesse sentido, Heleno Taveira Tôres expõe que,

em matéria de direito tributário ambiental, há trabalhos estrangeiros sobremodo relevantes, escritos pelos mais eminentemente autores, mas nenhum destes pensados sob a égide de uma constituição que, em matéria tributária, tenha sido tão analítica quanto a nossa, com prévia identificação das espécies de tributos e respectivas materialidades determinantes do exercício de competência e que se vê, ainda, sujeita à observância de normas gerais sobre a legislação tributária e uma série de princípios, imunidades e regras objetivas, tudo no plano constitucional. Esse é um paradigma difícil de alcançar e certamente um óbice ao aproveitamento da experiência externa, o que nos impõe uma construção sobremodo original no trato dessas questões. (2005, p. 97).

Nesse entendimento, ainda, segundo Heleno Taveira Torrês, o direito tributário demonstra-se como

o ramo da ciência do direito tributário que tem por objeto o estudo das normas jurídicas tributárias elaboradas em concurso com o exercício de competências ambientais, para determinar o uso de tributo na função instrumental de garantia, promoção ou preservação de bens ambientais. (2005, p. 96).

O Estado na função de suas atribuições de controle e fiscalização para a preservação do meio ambiente, pode utilizar-se dos tributos pelo instituto da extrafiscalidade, por ser cabível em todas as modalidades de tributos, concedendo aos entes privados que, em sua atividade laboral, preservem ao máximo o meio em que habitam. Nesse sentido, conforme Letícia Raddatz (p. 24), há que se adotar medidas que preservem ao máximo o meio ambiente, concedendo-lhes isenções, créditos, bonificações, por estarem buscando o bem comum a

todos e evitando as externalidades negativas, para promover o crescimento e desenvolvimento econômico sustentável. Nesse sentido, Roque Carrazza ensina que,

deveras, de há muito se percebeu que a lei tributária é melhor obedecida quando, em lugar de determinar condutas, vale-se do meio mais sutil de influenciá-las, outorgando aos contribuintes subvenções, isenções, créditos presumidos, bonificações, etc. Com tal artifício, as pessoas ficam com a sensação de que são livres para conduzir seus negócios e tendem a fazer o que delas a nação espera. (2006, p. 665).

Seguindo, ainda, nessa linha, sobre as subvenções, isenções e créditos, Roque Antônio Carrazza expõe que,

por outro lado, ao utilizar o mecanismo da extrafiscalidade para estimular comportamentos (comissivos ou omissivos) dos contribuintes, o Estado quase sempre obtém vantagens maiores do que se previamente arrecadasse os tributos para, depois, aplicá-los aos gastos públicos. Realmente, com a supressão das instâncias burocráticas encarregadas de controlar a destinação do dinheiro obtido mediante o exercício da tributação, a despesa pública tende a diminuir, sem prejuízo do atendimento das exigências de estabilidade e progresso sociais. (2006, p. 667).

O Estado Brasil é formado pela união indissolúvel de seus estados, municípios e Distrito Federal, constituindo-se um Estado Democrático de Direito, conforme preceitua o artigo 18<sup>48</sup> da Constituição Federal de 1988, ao preceituar sobre a organização política e administrativa. Nesse ponto, o federalismo significa a forma de Estado que exerce seu poder, sendo titular da soberania, enquanto os entes federados possuem autonomia.

Hugo de Brito Machado (2005, p. 66-68) menciona que os impostos possuem três funções: a arrecadação de recursos financeiros para subsidiar as despesas para o Estado, sendo

---

<sup>48</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º - Brasília é a Capital Federal.

§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

esta uma função fiscal; a arrecadação de recursos para as atividades que, apesar de não serem funções próprias do Estado, este as desenvolve por meio de atividades específicas, através da função parafiscal; e a função extrafiscal, sendo necessária a interferência do Estado no domínio econômico para tentar diminuir as desigualdades.

A preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme disposto no artigo 225 da Constituição Federal, pode ter seus objetivos atingidos por meio da função extrafiscal, sob a interferência estatal.

### 3.2 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

A Constituição Federal de 1988 determina que a União, os Estados Federados, o Distrito Federal e os Municípios são compreendidos pela República Federativa do Brasil, sendo que cada órgão governamental autônomo pode definir suas respectivas competências, respeitando as diretrizes governamentais instituídas pela legislação à União.

O federalismo que rege no Brasil, outorga poderes aos entes públicos autônomos, que passam a compor seus campos de atuação governamental, não podendo nenhum ente invadir a competência do outro para não incorrer em inconstitucionalidade, conforme disposto nos artigos 1º a 18 da Constituição Federal de 1988.

Paulo de Barros Carvalho (2002, p. 142) conceitua a competência tributária como umas das parcelas entre as prerrogativas legiferantes de que são portadoras as pessoas políticas, consubstanciada na faculdade de legislar para a produção de normas jurídicas sobre tributos.

Para Roque Antônio Carraza (2002, p. 431-432), a competência tributária é a possibilidade de criar, *in abstracto*, tributos, descrevendo, legislativamente, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos, seus sujeitos passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas. Como corolário disso, depreende-se que exercitar a competência tributária é dar nascimento no plano abstrato, a tributos..

As normas em relação à sua extensão podem ser classificadas em exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares, cuja competência exclusiva é aquela que impossibilita o exercício pelos demais entes federativos; a competência privativa é a que possibilita a delegação ou complementaridade, apesar de ser específica de determinado ente da

Federação; e a competência comum é a que possibilita o exercício por parte de todos os entes federativos.

Por seu turno, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, impõe ao Poder Público o dever de preservar e defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Nesse ponto, fixa os limites de suas competências legislativas para efetivar este direito nos artigos 21 a 24 da respectiva Carta Magna. O art. 21, IX, XVIII, XIX, XX e XXIII, traz a competência administrativa e exclusiva da União, sob a perspectiva ambiental, da seguinte forma:

[...] IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;  
 XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;  
 XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;  
 XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; e  
 XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados [...] (2006)

Para legislar sobre a água e energia, a competência é privativa da União, conforme disposto no artigo 22, IV, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
 IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;  
 XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;  
 XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;  
 Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. (2006).

O parágrafo único de tal artigo estabelece que, através de lei complementar, os Estados podem legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo, por exemplo, as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes e em depósito, mesmo estando inserido o contexto deste artigo na competência privativa da União.

O subseqüente artigo 23 da Constituição Federal determina casos de competência ambiental administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Município para:

[...] III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;  
 VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; e  
 VII - preservar as florestas, a fauna e a flora.(2006).

Ainda o parágrafo único do art. 23, por sua vez, estabelece que as normas para a cooperação entre os entes referidos, terão em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional, devendo serem fixadas por lei complementar.

Já a competência concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (somente ficando limitados à União), estabelecida pelo artigo 24 da Carta Magna, para legislar sobre:

[...] I – [...] direito urbanístico;  
 VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição;  
 VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico e paisagístico;e  
 VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;  
 § 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. (2006).

Nos incisos do artigo 23<sup>49</sup> III, IV, VI, VII e artigo 30<sup>50</sup>, I, II, VIII, da Constituição Federal, referem-se as hipóteses de competência legislativa, ou seja, o município para legislar

---

<sup>49</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
 I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;  
 II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;  
 III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;  
 IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;  
 V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;  
 VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;  
 VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;  
 VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;  
 IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;  
 X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;  
 XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;  
 XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

suplementarmente a legislação federal e estadual no que couber, bem como sobre assuntos de interesse local; promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; e instituir políticas de desenvolvimento. O inciso II, do referido artigo, outorga ao município urbano, a competência para o estabelecimento de plano diretor, previsto a cidades acima de 20.000 habitantes, conforme a Lei n.10.257/2001.

No quadro de competências concorrentes, estabelecidos por esses artigos demonstra a criação de leis ambientais, com a prevalência da União para legislar sobre aspectos ambientais gerais direcionados para todo o território nacional. Aos Estados, em forma de competência concorrente, é outorgado o direito de legislar sobre aspectos ambientais regionais, bem como aos Municípios, na forma suplementar, legislar sobre para assuntos de interesse local.

No entendimento de Édis Milaré, a competência legislativa municipal suplementar, pressupõe concorrência, ou seja, que o município em matéria ambiental pode editar legislação suplementar inovadora em todas as matérias de sua competência administrativa comum, conforme artigo 23, da Constituição Federal, ante a inexistência de normas federais e estaduais, sendo esta competência concorrente prevista pelo artigo 24. Dessa forma, “se a Constituição conferiu-lhe poder para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas – competência administrativa -, é óbvio que, para cumprir tal missão, há que poder legislar sobre a matéria (2007, p. 182). E conclui: “o Município, em matéria ambiental, exerce competência administrativa em comum com a União e o Estado, e tem competência legislativa concorrente, ou seja, suplementar” (2007, p. 183).

---

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

<sup>50</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

Essa perspectiva corrobora, em sede de controle difuso de constitucionalidade, recente decisão do Supremo Tribunal Federal, ou seja, “a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados”. (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 24/02/06).

### **3.2.1 Espécies tributárias do meio ambiente**

O tributos outorgados pela Constituição Federal aos entes públicos: União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios podem tutelar a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, através dos: impostos sobre consumo e produção (ICMS, IPI e ISS); impostos sobre a propriedade (IPVA, IPTU e ITR); e imposto sobre a renda (IR), taxas, empréstimos e contribuições.

No presente trabalho os tributos referidos serão demonstrados na forma da sua aplicabilidade na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### **3.2.1.1 Impostos**

Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. Isso define o artigo 16 do Código Tributário Nacional.

Para Geraldo Ataliba, o imposto é

como tributo não vinculado, ou seja, tributo cuja h.i. consiste na conceituação legal dum fato qualquer que não constitua numa atuação estatal (CTN, art. 16); um fato da esfera jurídica do contribuinte [...]

Por imperativos constitucionais expressos (art. 5º, caput e I e art. 145§ 1º), no imposto, há uma presunção de que o fato descrito pela h.i. seja um fato de conteúdo econômico. (1991, p. 136).

Conforme os artigos 145, § 1º e 150, I, II, III e IV, da Constituição Federal, os impostos além do elemento precípua, devem obediência ao princípio da capacidade contributiva, bem como naturalmente aos demais princípios constitucionais aplicáveis as demais espécies tributárias, como: isonomia, irretroatividade, legalidade, anterioridade, da vedação ao efeito de confisco, entre outros.

A repartição das competências já antes referidas, para a instituição das espécies de tributos entre os entes públicos, conforme a Constituição Federal nos artigos 153, 155 e 156, estabelecem ainda a materialidade da hipótese tributária aos impostos.

Na visão de Aliomar Baleeiro, o imposto

[...] é a prestação de dinheiro que, para fins de interesse coletivo, uma pessoa jurídica de Direito Público, por lei, exige coativamente de quantos lhe estão sujeitos e têm a capacidade contributiva, sem que lhes assegure qualquer vantagem ou serviço específico em retribuição deste pagamento. (2007, p. 197).

Para Alfredo Augusto Becker (2007, p. 402-403), o imposto é a regra jurídica que tiver escolhido para a base de cálculo do tributo um fato lícito (não consistente em serviço estatal ou coisa estatal), tendo criado um imposto.

Existem vários impostos instituídos pelos entes públicos que podem tutelar a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, tais como: ICMS, IPI e ISS (impostos sobre consumo e produção); IPVA, IPTU e ITR (impostos sobre a propriedade) e ainda o IR (imposto sobre a renda).

### **3.3.1 Tributos ambientais**

Em se tratando de preservação ambiental, os impostos, taxas, contribuições e empréstimos compulsórios, possuem grande importância, pois podem servir com meios de incentivo aos contribuintes para que em suas ações evitem ou minimizem ao máximo a ocorrência de danos ambientais. As ações a serem orquestradas pelos entes públicos,

conjuntamente aos entes privados, sejam jurídicas ou físicas, no sentido da função da extrafiscalidade, poderão servir como modo de investimento em máquinas, métodos e estudos, que visem ao crescimento e desenvolvimento econômico, atrelado a menor degradação do meio ambiente e consumo de recursos ambientais. Nesse sentido, estão cumprindo no que se refere no artigo 225 e 170 da Constituição Federal.

No sentido de tutelar a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, no Brasil, existem vários impostos, taxas e contribuições instituídos pelos entes públicos que podem prover tal conotação.

### 3.3.1.1 Imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de Comunicação – ICMS

O ICMS é um tributo instituído pelo artigo 155 da Constituição Federal, sendo de competência dos Estados e do Distrito Federal, possuindo sua regulamentação constitucional na "Lei Kandir ou lei complementar 87/1996", sendo posteriormente alterada nas Leis Complementares 92/97, 99/99 e 102/2000.

Esse imposto instituído por normatização federal, outorga através de lei complementar aos Estados membros e o Distrito Federal, que estabelecem os fatos gerados, as hipóteses de incidência, respeitando as alíquotas máximas e mínimas nas operações internas, que são estabelecidas pelo Senado Federal, conforme artigo 155, §2º, IV e V, e os princípios constitucionais, que definem o presente tributo.

O ICMS possui o fato gerador<sup>51</sup>, baseado na hipótese de incidência, conforme previsto em lei, sendo que, naquele momento, em específico, nasce a obrigação tributária principal, impondo ao sujeito passivo o pagamento do tributo, incidindo em todas as etapas de circulação de mercadorias e de prestação de serviços. Segundo Hugo de Brito Machado (2009, p. 360-382), por esta inserção, representa uma das principais fontes de recursos financeiros, cuja função é predominantemente fiscal. Conforme o artigo 155, §2º, III, o ICMS pode ser seletivo em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.

O ICMS não incide sobre qualquer operação com livros, jornais, operações que se destinem ao exterior, mercadorias, operações relativas à energia elétrica e petróleo, operações

---

<sup>51</sup> Art. 114 - CTN. Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência. (BRASIL, Código Tributário Nacional, 2012)

com ouro, operações de arrendamento mercantil, entre outras, conforme Lei Complementar 87/96 e artigo 155 da Constituição Federal de 1988.

Como mencionado, o ICMS, é um imposto de competência dos Estados e do Distrito Federal, cuja repartição de tributo no ente federativo, foi instituído no artigo 158, IV<sup>52</sup>, da Constituição Federal, sendo que, nesta etapa, pode ser investido da função da extrafiscalidade, em benefício do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Esse revestimento da extrafiscalidade pode acontecer no Estado membro federativo que, ao realizar a distribuição aos municípios de seu território, a cota, parte referida, no artigo 158, IV, P. Único, Constituição Federal de 1988, quanto ao ICMS, pois os 25%, serão repassados, em 3/4 distribuídos na proporção aos municípios que se realizou a circulação de mercadorias e nas prestações de serviços e até 1/4 de acordo como dispuser lei estadual ou no caso dos territórios, lei federal.

Essa cota parte de até 1/4 do 25% do ICMS, de acordo como dispuser lei estadual ou no caso dos territórios, lei federal, como mencionado no referido artigo, pode conter determinações que visem e protejam o meio ambiente, pois como já mencionado é obrigação do Poder Público e da coletividade a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Carta Magna.

Nessa etapa, os Estados membros federativos e Distrito Federal podem realizar os repasses outorgados aos municípios, conforme disposto no artigo 158, da Constituição Federal, segundo critérios e determinações que protejam o meio ambiente, como áreas de preservação permanente, a administração de resíduos sólidos dos aterros sanitários, coletas seletivas, tratamento de afluentes e esgoto, qualidade dos recursos hídricos dos municípios, entre outras formas.

---

<sup>52</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

Existem vários Estados membros federativos, realizando tal modo de repasse, como, por exemplo, o estado do Paraná/PR (desde 1991), entre outros que seguem essa ideologia. Nesse modo, o Estado beneficia os municípios que resguardam o seu crescimento e o desenvolvimento econômico, baseado na sustentabilidade ambiental.

O que se busca, além do bem estar social dos seus cidadãos, uma melhor qualidade de vida, um mínimo de qualidade existencial, é o uso racional de recursos naturais atrelado à preservação do meio ambiente ecologicamente sustentável, resguardando o acesso às presentes e futuras gerações.

### 3.3.1.2 Imposto sobre produtos industrializados – IPI

O IPI é da competência tributária da União Federal, conforme artigo 153, inciso IV<sup>53</sup>, da Carta Magna, e possui o conceito de "produtos industrializados", no artigo 46<sup>54</sup>, do Código

---

<sup>53</sup> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

IV - produtos industrializados;

§ 3º - O imposto previsto no inciso IV:

I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;

II - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;

III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.

IV - terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

Tributário Nacional, sendo uma das principais fontes de recursos e arrecadação estatais. Esse imposto está condicionado à sua incidência sobre produtos industrializados, nacionais e estrangeiros, obedecendo às especificações decorrentes da tabela de incidência do referido imposto.

Esse imposto pode ser revestido pela extrafiscalidade por ser seletivo em função da essencialidade estabelecida no artigo 153, § 3º, I, da Constituição Federal, podendo ser utilizado para determinar isenções ou alíquotas mais vantajosas, como, por exemplo, máquinas de industrialização menos poluentes, que utilizem combustíveis de energia limpa, renováveis (biodiesel, energia solar, baterias). Essas alíquotas podem favorecer também a vários produtos industrializados, como veículos, meios de transporte, que também utilizem formas de energia limpa, renováveis, entre outros, produtos que visem a uma melhor qualidade de vida, uma menor poluição e o uso racional de recursos naturais.

Data vênua, há a obrigatoriedade do Poder Público em executar o que a Constituição Federal outorga a este ente, bem como à coletividade, devendo buscar, por meio de ações, a persecução do bem estar geral, do bem comum, da melhor qualidade de vida e, principalmente, da preservação do meio ambiente.

### 3.3.1.3 Imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS

O ISS é um imposto estabelecido no artigo 156, III da Constituição Federal. De acordo com Hugo de Brito Machado (2008, p. 400-408), esse imposto é de competência municipal, ao incidir sobre serviços não compreendidos pela competência estatal, tendo seu fato gerador é definido por lei orgânica municipal.

O ISS possui função fiscal, mas pode-lhe ser atribuído a conotação de extrafiscalidade por meio de incentivos fiscais, redução ou isenção do referido imposto às

---

<sup>54</sup> Art. 46. O imposto, de competência da União, sobre produtos industrializados tem como fato gerador:

I - o seu desembarço aduaneiro, quando de procedência estrangeira;

II - a sua saída dos estabelecimentos a que se refere o parágrafo único do artigo 51;

III - a sua arrematação, quando apreendido ou abandonado e levado a leilão.

Parágrafo único. Para os efeitos deste imposto, considera-se industrializado o produto que tenha sido submetido a qualquer operação que lhe modifique a natureza ou a finalidade, ou o aperfeiçoe para o consumo. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

peças jurídicas, que invistam em questões de preservação ambiental, como ecoturismo, infraestrutura urbana, entre outras.

#### 3.3.1.4 Imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA

O IPVA foi instituído pela Constituição Federal no art. 155, inciso III e § 6º, incisos I e II<sup>55</sup>, cuja competência pertence aos Estados membros federativos e ao Distrito Federal, onde as alíquotas mínimas serão fixadas pelo Senado Federal e o presente imposto pode ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização.

Segundo ensina Hugo de Brito Machado (2008. p. 383-386), as alíquotas desse imposto não são fixas, variando de Estado membro para Estado membro, que geralmente elaboram tabelas de alíquotas por meio do: tipo, ano, modelo, marca e função do veículo automotor, sendo que o seu fato gerador anual é a própria propriedade de veículo automotor, possuindo a função predominantemente fiscal.

O IPVA surgiu no cenário brasileiro a partir da Emenda Constitucional n. 27, de 28.11.1985, que acrescentou o inciso III ao art. 23 da Emenda n. 1/69, atribuindo aos Estados e ao Distrito Federal a competência para instituí-lo. Entre seus principais objetivos, tem-se a arrecadação de recursos financeiros para Estados e Municípios, incidindo sobre a propriedade do veículo automotor de qualquer espécie, podendo ser aeronaves, embarcações e veículos terrestres, conforme estabelecido no artigo 96 da lei 9.503/97, artigo 158, III<sup>56</sup>, da Constituição Federal ou ainda pelas leis estaduais.

No Rio Grande do Sul o IPVA incide sobre veículos automotores na seguinte forma:

---

<sup>55</sup> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...]

III - propriedade de veículos automotores.

§ 6º O imposto previsto no inciso III:

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>56</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...]

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: [...]

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

A base de cálculo do imposto é o valor médio de mercado dos veículos automotores: Na hipótese de veículos novos, considera-se valor médio de mercado o constante no documento fiscal, incluído o valor de opcionais e acessórios, e o imposto devido, resultante da aplicação da alíquota correspondente, será reduzido proporcionalmente ao número de meses decorridos do ano-calendário, anteriores ao mês da aquisição.

Na hipótese de veículos automotores usados, considera-se valor médio de mercado o divulgado pelo Poder Executivo em moeda corrente nacional e monetariamente atualizado nos termos da legislação vigente.

As alíquotas do imposto são:

I. 3 %:

- a. automóvel, camioneta, motor-casa;
- b. aeronave e embarcação, se de lazer, esporte ou corrida;

II. 2 %:

- a. aeronave e embarcação, exceto de lazer, esporte ou corrida;
- b. motocicleta, motoneta, triciclo e quadriciclo;

III. 1 %: caminhão, caminhão-trator, ônibus e micro-ônibus;

IV. 1 %: automóvel e camioneta para locação; [...] (www.sefaz.rs.gov.br/ASP//SEF\_ROOT/INF/ipva-index.htm).

Os Estados, em conformidade com o que rege a Constituição Federal, no artigo 225, pode favorecer na proteção do meio ambiente, com a redução das alíquotas ou isenção para veículos que se utilizem de combustíveis menos poluentes, formas de energia renováveis ou de energia limpa, gerando, assim, menores índices de poluição, uso racional de recursos naturais e uma melhor qualidade de vida a todos os cidadãos.

### 3.3.1.5. Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU

O IPTU é um imposto instituído no artigo 156, I<sup>57</sup>, da Constituição Federal, cuja competência pertence aos municípios, tendo sua incidência sobre a propriedade urbana. O fato

---

<sup>57</sup> Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

gerador é a propriedade propriamente dita, o domínio útil ou a posse de propriedade imóvel, em zona urbana e em área considerada em extensão urbana.

Tal imposto possui função tipicamente fiscal, podendo ser seletivo em função da destinação e localização do imóvel, pois, na atribuição da função social do imóvel<sup>58</sup>, deve atender aos preceitos constitucionais e ao plano diretor previsto nos arts. 170, III<sup>59</sup>, e 182, § 1º<sup>60</sup>, da Constituição Federal de 1988, para cidades acima de 20.000 habitantes. Os sujeitos passivos dessa obrigação são contribuintes, pessoas físicas ou jurídicas, que mantêm a posse do imóvel ou por justo título.

O IPTU atualmente possui sua competência outorgada aos municípios, podendo aplicá-lo, conforme dispõe o artigo 32<sup>61</sup> do Código Tributário Nacional. Não existe limitação

<sup>58</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano; [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>59</sup> 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: [...]

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade; [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>60</sup> 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. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>61</sup> Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

legal ou constitucional quanto às alíquotas, exceto para a alíquota progressiva no tempo, sendo que o presente tributo deve respeitar os princípios constitucionais tributários como da capacidade contributiva, do não-confisco, dentre outros.

Dentre as finalidades do IPTU, uma das principais é a obtenção de recursos financeiros para os municípios, sendo a base do cálculo o valor venal do imóvel, ou seja, valor de mercado, cujos parâmetros básicos são a extensão, a localização, pontos de acesso como escolas, transportes, hospitais, entre outros referências.

Esse imposto, dentre as suas funções, possui a extrafiscalidade, podendo ser progressivo se o imóvel não atender aos preceitos constitucionais e ao plano diretor, conforme dispõe o art. 7º<sup>62</sup>, da Lei 10.257/2001. Os entes públicos possuem a obrigatoriedade de resguardar a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme artigo 225, da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, José Afonso da Silva menciona que

essas observações não retiram a importância do texto constitucional sobre a matéria, mesmo porque ele não é excluyente de uma política nacional de desenvolvimento urbano nos moldes suscitados. Releva ainda sua importância o ter previsto um instrumento básico da execução, pelos Municípios, da política de desenvolvimento urbano com os objetivos fixados no art. 182. É o que consta do parágrafo 1º, desse dispositivo, quando determina que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. E fica, desde logo, estabelecido que esse plano urbanístico - o plano diretor - depende de aprovação legislativa. (2005, p. 748).

---

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior. (BRASIL, Código Tributário Nacional, 2012).

<sup>62</sup> Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo. (BRASIL, Lei n. 10.257/2001, 2012).

Por derradeiro, tem-se a conclusão do Ministro Moreira Alves (RE 153.771-) - MG):, ou seja,

[...] se a Carta Magna não estabelecer seus contornos, caberá exclusivamente à lei federal fazê-lo, uma vez que se trata de precisar um conceito constitucional que obviamente não pode variar de município para município, como poderia ocorrer se a cada um dos nossos 5.500 municípios fosse permitido, em suas leis, estabelecê-lo diferentemente, conforme maior ou menor imaginação criadora de cada um deles. A Constituição Federal de 1988, porém, preferiu conceituar o que se deveria entender por função social da propriedade imobiliária, quer rural, quer urbana. [...]. Já naquele, no artigo 182, parágrafo 2º, também partindo da premissa de que a função social da propriedade é ínsita ao exercício dela, dispôs que 'a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=406)

Ainda de acordo com o entendimento do Ministro Moreira Alves,

[...] a interpretação sistemática da Constituição conduz inequivocamente à conclusão de que o IPTU com a finalidade extrafiscal a que alude esse inciso II, do parágrafo 4º, do artigo 182 é a explicitação especificada, inclusive com limitação temporal, do IPTU com finalidade extrafiscal aludido no artigo 156, I, Parágrafo 1º, até porque não tem sentido que se admitam, no mesmo sentido constitucional, com a finalidade extrafiscal de atender à mesma função social da propriedade, um IPTU sem limitações que não as decorrentes da vontade de cada Município e outro IPTU com as limitações expressamente estabelecidas pela Carta Magna, podendo um excluir o outro, ou ser instituídos cumulativamente. [...] Portanto, é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no artigo 156, parágrafo 1º, aplicado com as limitações expressamente constantes dos parágrafos 2º e 4º do artigo 182, ambos da Constituição Federal. (www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=406)

Nessa senda, o IPTU pode proporcionar a função da extrafiscalidade ao estabelecer isenções ou incentivos, baseados nos dispositivos constitucionais e no plano diretor de sua autarquia, conforme lei 10.257/2001, quanto à preservação do meio ambiente artificial, como em tombamentos de prédios públicos históricos, praças, monumentos, entre outros.

### 3.3.1.6 Imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR

O ITR é um imposto federal, de competência exclusiva da União, conforme art.153, VI, da Constituição Federal, sendo o fato gerador predominantemente o domínio útil ou a posse do imóvel rural, ou seja, imóvel que se encontra fora do perímetro urbano do município. Esse imposto é devido ao contribuinte que possui imóvel rural, sendo que o domicílio tributário é o município onde se localiza o imóvel rural.

De acordo com Heleno Taveira Torrês (2005, p. 96), como nos demais impostos, as pessoas passivas são os contribuintes, pessoas físicas ou jurídicas, proprietários do imóveis, ou seja, o titular do domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. A alíquota pode variar de 0,03% à 20% em função do valor fundiário da área da propriedade (valor de imóvel, sem as qualquer benfeitoria) e, principalmente, de seu grau de utilização, na busca do combate aos latifúndios improdutivos.

O ITR deve funcionar como instrumento auxiliar de disciplinamento do Poder Público sobre a propriedade rural, sendo sua função fiscal e a cota parte da receita auferida é destinada ao município e Estado, em proporção variável, conforme o ente fiscalizador arrecadador atuante for mais expressivo, ou seja, o ente fiscalizador auferirá a maior cota da parte do referido imposto.

Algumas excludentes para a apuração a base do cálculo de ITR, sobre a propriedade rural, estão dispostas no artigo 10<sup>63</sup> da Lei n. 9.393/96.

---

<sup>63</sup> Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

§ 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á:

I - VTN, o valor do imóvel, excluídos os valores relativos a:

- a) construções, instalações e benfeitorias;
- b) culturas permanentes e temporárias;
- c) pastagens cultivadas e melhoradas;
- d) florestas plantadas;

II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:

- a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989;
- b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior;

O ITR pode conotar em função da extrafiscalidade, quando desonerar, através de isenções, o contribuinte que mantiver área de interesse ecológico, áreas de preservação permanente, reservas particulares do patrimônio nacional, entre outras formas discriminadas, conforme legislação em vigor.

### 3.3.1.7 Imposto de Renda – IR

- 
- c) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual;
  - d) sob regime de servidão florestal ou ambiental;
  - e) cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração;
  - f) alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo poder público.
- III - VTNt, o valor da terra nua tributável, obtido pela multiplicação do VTN pelo quociente entre a área tributável e a área total;
- IV - área aproveitável, a que for passível de exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, excluídas as áreas:
- a) ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias;
  - b) de que tratam as alíneas do inciso II deste parágrafo;
- V - área efetivamente utilizada, a porção do imóvel que no ano anterior tenha:
- a) sido plantada com produtos vegetais;
  - b) servido de pastagem, nativa ou plantada, observados índices de lotação por zona de pecuária;
  - c) sido objeto de exploração extrativa, observados os índices de rendimento por produto e a legislação ambiental;
  - d) servido para exploração de atividades granjeira e aquícola;
  - e) sido o objeto de implantação de projeto técnico, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993;
- VI - Grau de Utilização - GU, a relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável.
- § 2º As informações que permitam determinar o GU deverão constar do DIAT.
- § 3º Os índices a que se referem as alíneas "b" e "c" do inciso V do § 1º serão fixados, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola, pela Secretaria da Receita Federal, que dispensará da sua aplicação os imóveis com área inferior a:
- a) 1.000 ha, se localizados em municípios compreendidos na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense;
  - b) 500 ha, se localizados em municípios compreendidos no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;
  - c) 200 ha, se localizados em qualquer outro município.
- § 4º Para os fins do inciso V do § 1º, o contribuinte poderá valer-se dos dados sobre a área utilizada e respectiva produção, fornecidos pelo arrendatário ou parceiro, quando o imóvel, ou parte dele, estiver sendo explorado em regime de arrendamento ou parceria.
- § 5º Na hipótese de que trata a alínea "c" do inciso V do § 1º, será considerada a área total objeto de plano de manejo sustentado, desde que aprovado pelo órgão competente, e cujo cronograma esteja sendo cumprido pelo contribuinte.
- § 6º Será considerada como efetivamente utilizada a área dos imóveis rurais que, no ano anterior, estejam:
- I - comprovadamente situados em área de ocorrência de calamidade pública decretada pelo Poder Público, de que resulte frustração de safras ou destruição de pastagens;
  - II - oficialmente destinados à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.
- § 7º A declaração para fim de isenção do ITR relativa às áreas de que tratam as alíneas "a" e "d" do inciso II, § 1º, deste artigo, não está sujeita à prévia comprovação por parte do declarante, ficando o mesmo responsável pelo pagamento do imposto correspondente, com juros e multa previstos nesta Lei, caso fique comprovado que a sua declaração não é verdadeira, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis. (BRASIL, Lei n. 9.393/96, 2012).

O imposto de renda ou IR é um tributo previsto no artigo 153, III<sup>64</sup>, da Constituição Federal de 1988 e art. 43<sup>65</sup> do Código Tributário Nacional, cuja competência é da União, por servir como instrumento ou meios de redistribuição social de renda, além de ser a principal fonte de arrecadação do ente público referido. Por esse motivo possui predominantemente a função fiscal. Seu fato gerador ou a hipótese de incidência perfaz-se por se instituir em proventos, rendas de qualquer natureza, ou pela simples disponibilidade econômica ou jurídica de renda, sendo esta fruto de trabalho ou produto do capital, ou na combinação de ambos, ou seja, acréscimos patrimoniais não compreendidos no imposto de renda.

O IR possui a base do cálculo compreendida no artigo 44 do Código Tributário Nacional, sendo que a incidência pode se dar por lucro real ou presumido.

A União, inserida no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, por consequência, tem obrigatoriedade, por ser ente público, de conotar a função da extrafiscalidade ao IR, através de incentivos aos contribuintes, pessoas físicas ou jurídicas, que realizam e executam projetos de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, os contribuintes que adquirem novas máquinas ou tecnologias fabris, devem minimizar a poluição; ou, ainda, que instalam filtros, que reduzam a emissão de partículas poluidora no ar; ou que tratam os resíduos industriais sólidos ou líquidos; que tratem seus efluentes, entre outras ações. Até mesmo através de doações para pesquisa, podem viabilizar a proteção ao meio ambiente ou destiná-las ao Fundo Nacional de Meio Ambiente. Com isso, podem obter deduções sobre o imposto de renda sobre os valores aplicados.

Vários são os impostos que possuem características eminentemente fiscais, mas que podem ser utilizados com a finalidade extrafiscal. Basta utilizar-se do bom senso, da boa vontade, na busca do bem comum, do crescimento e desenvolvimento sustentável, com o intuito precípua da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, sem olvidar da obrigatoriedade de todos, entes públicos e privados.

---

<sup>64</sup> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

III - renda e proventos de qualquer natureza;

<sup>65</sup> Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

§ 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção.

§ 2º Na hipótese de receita ou de rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo.

### 3.3.2 Taxas

A taxa é uma atividade exercida pelo Poder Público quando estiver disponibilizando alguma prestação de serviço ou ao fornecer ao contribuinte alguma atividade de previsão conotativa ao Estado. Exemplo disso é a taxa em função de prestação efetiva ou potencial de serviço público ou a de poder de polícia<sup>66</sup>, conforme preconiza o artigo 145, inciso II<sup>67</sup>, da Constituição Federal, sendo este seu antecedente normativo.

Conforme expõe esse artigo, é de suprema importância lembrar que a taxa possui características de divisibilidade e especificidade, cuja imposição não é o desempenho de qualquer serviço público<sup>68</sup>. Os requisitos necessários para que seja remunerável a cobrança da taxa estão dispostos no artigo 79<sup>69</sup> do Código Tributário Nacional.

Segundo assinala Celso Antônio Bandeira de Mello,

---

<sup>66</sup> 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 a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

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. (BRASIL, Código Tributário Nacional, 2012).

<sup>67</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>68</sup> Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. (BRASIL, Código Tributário Nacional, 2012).

<sup>69</sup> Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. (BRASIL, Código Tributário Nacional, 2012).

serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade geral, mas fruível singularmente pelos administradores, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - instituído em favor de interesses definidos como públicos no sistema normativo. (2011, p. 642).

Conforme expõe Paulo de Barros Carvalho (2008, p. 698), a atividade estatal diretamente vinculada ao contribuinte constitui a hipótese de incidência do tributo que se denomina taxa, sendo que o valor pago, por consequente, representa a contraparte devida do Estado, pelo administrado, a quem o Poder Público voltou a atenção. Um serviço público é específico quando há individualização no oferecimento da utilidade e na forma como é prestada, sendo essa a exata referência direta ao particular que constitui a "especificidade".

Paulo de Barros Carvalho (2008, p. 699) ensina que o elemento correlato à especificidade é a "divisibilidade" que, por sua vez, significa a possibilidade de mensurar o serviço público efetivamente prestado ou posto à disposição de cada contribuinte. Se o serviço mostra-se individualizado, importa admitir que pode permitir o cálculo de seu custo relativamente a cada usuário, tornando possível a exigência da taxa.

No entendimento de Alfredo Augusto Becker (2007, p. 402), a taxa é a regra jurídica tributária que tiver sido escolhida para a base de cálculo do tributo estatal ou coisa estatal. Para Geraldo Ataliba,

A hipótese da taxa é a atuação estatal diretamente (imediatamente) referida ao obrigado (pessoa que vai ser posta como sujeito passivo da relação obrigacional que tem a taxa por objeto). [...]

Na taxa, h.i. é o estado prestar um serviço, expedir uma certidão, desempenhar atividade tendente a culminar por dar ou manter uma licença, autorização, etc., que se liga a alguém, que é ela pela lei posta na situação de sujeito passivo do tributo.

Do que se vê, para que se configure a taxa, basta a lei prever atuação estatal que tenha referibilidade a alguém (que poderá ser posto como sujeito passivo do tributo). Este tributo irá nascer com a referibilidade (no momento em que a atuação estatal se referir completamente a alguém). (1991, p. 147)

Além dos impostos já citados, existem as taxas que podem ser instituídas pelos entes públicos e que tutelam a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, tais como: taxa de controle e fiscalização ambiental e taxa de poder de polícia.

### 3.3.2.1 Taxas de serviço público

A taxa de serviço público é o tipo de tributo que tem por hipótese *uti universi*. Os arts. 77<sup>70</sup> e 79<sup>71</sup>, do Código Tributário Nacional, regulamentam o seu fato gerador, pelo fato da utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado. Cabe ao contribuinte ou a quem é posto a sua disposição.

Para Celso Antonio Bandeira de Mello, a atividade exercida pelo ente público possui a seguinte dimensão:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador das prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (2011, p. 612).

Sob a ótica de Hugo de Brito Machado (2005, p. 377), a concepção de serviço público é específico e divisível, embora as definições estejam contidas em dispositivos

---

<sup>70</sup> Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. (BRASIL, Código Tributário Nacional, 2012).

<sup>71</sup> Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas; (BRASIL, Código Tributário Nacional, 2012).

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. (BRASIL, Código Tributário Nacional, 2012).

separados, no art. 79, incs. II e III do Código Tributário Nacional, trata-se de duas definições inseparáveis, no sentido de que um serviço não pode ser divisível se não for específico.

Na visão de Luciano Amaro (2002. p.34), as taxas de serviço devem coexistir pela atividade exercida em atenção a toda a coletividade, sem visar a beneficiar qualquer indivíduo. Através da receita dos impostos podem ser custeadas as despesas relativas a serviços gerais ou individuais, como, por exemplo, a defesa do território, a segurança pública, entre outras.

Através dos regulamentos estabelecidos no Código Tributário Nacional, afirma-se que os serviços públicos denominam o fato gerador da taxa, devendo esta ser relativa ao seu contribuinte e não à coletividade em geral, permitindo, assim, que se verifique o vínculo entre o sujeito passivo do tributo e os serviços.

### 3.3.2.2 Taxas de poder de polícia

As taxas de poder de polícia, conforme refere Roque Antônio Carraza (2008, p. 523), nascem em virtude da prática, pelo poder público, de atos de polícia diretamente a alguém, "*uti singuli* ou o contribuinte".

No entendimento de Aliomar Baleeiro (2007, p. 561), o conceito de taxa no exercício regular do poder de polícia, deve contemplar, em primeiro lugar, aquelas com finalidade extrafiscal, como a de impedir ou restringir atividades que ameaçam o interesse da comunidade; em segundo lugar, as taxas para custear serviços com essa finalidade.

Os serviços públicos são onerados pelo ente público ao exercer regularmente o poder de polícia, sendo que o contribuinte custeará por ser o provocador da atividade. A administração a realiza dentro dos limites de sua competência, e em conformidade ao artigo 78<sup>72</sup> do Código Tributário Nacional.

O ente público ao regular certos direitos do indivíduo ao exercício do poder de polícia deve conciliar o interesse transindividual público, com o particular, como, por

---

<sup>72</sup> 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 a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. 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. (BRASIL, Código Tributário Nacional, 2012).

exemplo, ao fiscalizar obras públicas e privadas, como a construção de um prédio, instalações de empresas, entre outras. Essa conciliação deve estar resguardada pelos princípios constitucionais, normas, leis (Lei 10.257/2001 – plano diretor). O poder de polícia na atividade administração pública verifica-se no cumprimento das normas pertinentes, como ao conceder a autorizações, licenças ou alvarás.

Conforme dispõe Luciano Amaro (2002, p. 32-33), do mesmo modo, se um indivíduo deseja portar uma arma, deve solicitar a licença do Estado; se quer viajar para o exterior, compete-lhe obter passaporte. É esse, porém, que provoca a atuação do Estado, sendo isso que justifica a imposição da taxa.

Portando, o poder de polícia é a outorga de que dispõe o ente público, no exercício da administração pública, para autorizar e, ao mesmo tempo, fiscalizar as atividades a serem exercidas, em sua competência territorial, quer em razão do interesse público, quer do privado. O exercício da fiscalização imposta ao efetivo é que gera o direito à cobrança de taxa.

### 3.3.2.3 Taxas de fiscalização e controle – TFCA

A taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, segundo ensina Ives Gandra da Silva Martins (2005, p. 758), possui sua normatização amparada na Lei n. 10.165/2000, sendo que a execução do poder de polícia é o fato gerador, porque define os contribuintes potencialmente poluidores. Além disso, a definição do serviço prestado aos contribuintes potencialmente poluidores, bem como a definição das alíquotas, devem respeitar os princípios constitucionais da capacidade econômica do contribuinte, bem como o princípio da isonomia.

De acordo com Ives Gandra da Silva Martins (2005, p. 751), o projeto da Lei 9.960/2000 fere os princípios constitucionais referidos, além do que dispõe o art. 145 da Carta Magna<sup>73</sup> e os arts. 77 a 80<sup>74</sup> do Código Tributário Nacional, principalmente os arts. 77 e 78 do

---

<sup>73</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
I - impostos;

Código Tributário Nacional, sendo estes os fatos que levaram o Supremo Tribunal Federal declarar a sua inconstitucionalidade na ADI - 2.178-8/DF.

Destaca Cleucio Santos Neuro (2005, p. 168) que, posteriormente, foi elaborada a taxa de controle e fiscalização ambiental – TCFA, que se firma pela Lei n. 10.165/2000, substituindo a lei anteriormente declarada inconstitucional, pois esse tributo incide sobre contribuintes potencialmente poluidores. A taxa é maior ou menor em função da potencialidade poluidora da atividade exercida pelo contribuinte, descritas conforme anexo VIII da referida lei, estando em consonância com os princípios da isonomia e da capacidade econômica.

Conforme expõe Cleucio Santos Neuro (2005, p. 169), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA é o órgão competente para o controle de arrecadação e entrega obrigatória das atividades exercidas pelo contribuinte, conforme o

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>74</sup> Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

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 a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

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.

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;

II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas;

III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

Art. 80. Para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito das atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, aquelas que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e a legislação com elas compatível, competem a cada uma dessas pessoas de direito público. (BRASIL, Código Tributário Nacional, 2012).

anexo. O valor da taxa varia de acordo com o descrito no referido anexo, perfazendo o grau de utilização do meio ambiente e o potencial de poluição.

A Lei n. 10.165/2000, após sua nova elaboração jurídica, textual e nomenclatura, está amparada pelos princípios fundamentais constitucionais. Dentre tais princípios, encontra-se o da capacidade econômica do contribuinte e da isonomia, sendo realizada a definição do serviço prestado aos contribuintes potencialmente poluidores, bem como a definição das alíquotas, além da especificação dos sujeitos passivos deste tributo, através do exercício de suas atividades, conforme disposto nos artigos 17(a, b, c, d, f, g,..) e anexos VII e VIII, ao qual é outorgada esta atividade de controle e fiscalização ao IBAMA.

Esse tributo, segundo afirma Ives Gandra da Silva Martins (2005, p. 771), está "liberto dos vícios anteriores, delineando o perfil de autêntica taxa, nos exatos termos definidos pela Lei Suprema, como no artigo 145, além do que dispõe o art. 78 do Código Tributário Nacional. Esse novo projeto de tributo encontra-se perfilado nos aspectos espacial, material, temporal e instrumental.

### 3.3.3 Contribuições

As contribuições no presente trabalho terão um ponto de destaque. De acordo com Paulo de Barros Carvalho (2008, p. 705), por ser uma das formas de manifestação do poder impositivo do ente público, este tema teve um grande crescimento e desenvolvimento no campo do direito, tendo sido acompanhado pela dogmática, que o analisa.

O Estado, ente público, obteve sua expansão e domínio sobre múltiplas atividades socioeconômicas, sendo que, na atual conjuntura constitucional, sub-roga não mais a atividade de controle e fiscalização, mas a obrigatoriedade de agir em prol do bem estar coletivo, do bem ambiental, resguardando ao direito transindividual, ou bem difuso, conforme artigo 225 da Constituição Federal de 1988..

As contribuições<sup>75</sup> estão previstas no ordenamento jurídico brasileiro, conforme estabelecem os artigos 145, III, 146, III, 150, I e II, da Constituição Federal, outorgando aos

---

<sup>75</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
 III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.  
 Art. 146. Cabe à lei complementar:  
 III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

entes públicos, União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios a instituir as contribuições sociais, de intervenção econômica e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, sem prejuízo do previsto no artigo 195, § 6º, da Carta Magna.

No que tange às contribuições, Geraldo Ataliba faz a diferença das taxas em face do elemento intermediário entre a atuação estatal e o contribuinte. Assim,

nas contribuições, pelo contrário, não basta a atuação estatal. Só há contribuição quando, entre a atuação estatal e o obrigado, a lei coloca um termo intermediário, que estabelece a referibilidade entre a atuação e o obrigado. Daí distingue-se a taxa da contribuição pelo caráter, direto ou indireto, da referibilidade entre atuação e o obrigado. (1991, p. 147).

Sobre as contribuições, conforme aduz Luciano Amaro (2002, p. 52), a Constituição Federal dispõe três tipos, conforme o artigo 149, ou seja, sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias dos profissionais, sendo de competência da União, cujo Estado serve como instrumento de atuação nas respectivas áreas.

O Código Tributário Nacional, no art. 149 da Constituição Federal, atualmente, regulamenta as contribuições, prescrevendo:

Art. 149, caput. Compete exclusivamente a União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesses das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, §6º, relativamente as contribuições a que alude o dispositivo.

- 
- a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;
  - b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;
  - c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.
  - d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - será opcional para o contribuinte;

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

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; [...] (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2012).

Nesse entendimento, é ao Estado que cabe instituir contribuições, sendo tais, instrumentos de atuação nas diversas áreas que lhe compete, sempre observando a regulação da lei.

### 3.3.3.1 Contribuições sociais

As contribuições sociais são tributos, cuja competência privativa é outorgada à União, sendo destinado os frutos de arrecadação a custear atividades estatais específicas, que não são inerentes ao Estado, tais como, contribuição sindical, previdência social e cide.

As contribuições sociais subdividem-se em duas categorias: as genéricas, conforme artigo 149, *caput*; e as destinadas à seguridade social, conforme o artigo 195 da Constituição Federal de 1988.

As contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e as destinadas ao financiamento da seguridade social, são parcelas fundamentais para a arrecadação do Estado brasileiro, como CSL, PIS, COFINS, entre outras ([jus.com.br/revista/texto/9140/a-natureza-tributaria-e-as-especies-de-contribicoes-especiais#ixzz1ugobWLLc](http://jus.com.br/revista/texto/9140/a-natureza-tributaria-e-as-especies-de-contribicoes-especiais#ixzz1ugobWLLc)).

### 3.3.3.2 Contribuição de categoria profissional ou econômica

A contribuição social de interesse da categoria profissional ou econômica tem como objetivo obter recursos financeiros, não destinados aos cofres públicos, mas a própria entidade associativa, para poder custear o exercício de suas atividades legiferantes, conforme previsto artigos 5º, inc. XX, 8º, inc. XX, e artigo 149 da Constituição Federal de 1988.

Conforme previsto no ordenamento jurídico brasileiro, no artigo 149, combinado ao artigo 8, inc. IV da Constituição Federal de 1988, o contribuinte, pessoa passiva deste tributo, em assembleia geral, fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será

descontada em folha, para custeio do sistema federativo da representação sindical respectiva, independente da contribuição prevista em lei.

### 3.3.3.3 Contribuição de intervenção de domínio econômico – CIDE

Como já referido, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 149, dispõe que compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo, conforme preceituado no Código Tributário Nacional.

A CIDE, segundo ensina Hugo de Brito Machado, é

uma espécie de contribuições sociais e caracteriza-se por ser instrumento de intervenção no domínio econômico. A finalidade da intervenção no domínio econômico caracteriza essa espécie de contribuição social como tributo de função nitidamente extrafiscal. (2005, p. 354).

Esse tributo incide sobre a importação de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, conforme a Emenda Constitucional n 33/2001, além do que está disposto nos §2º, §3º e §4º<sup>76</sup>, do artigo 149, da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>76</sup> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o *caput* deste artigo:

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;

II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;

III - poderão ter alíquotas:

a) *ad valorem*, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

§ 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada a pessoa jurídica, na forma da lei.

§ 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

O § 2º, inc. II, veio autorizar a incidência pela Emenda Constitucional, acrescentando ao art. 177, §4º<sup>77</sup>, através da lei, instituindo a contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível, atendidos os requisitos de destinação previstos seus incisos e alíneas.

A Lei n. 10.336/2001, através de sua ementa, refere que "institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, entre outras providências".

O ordenamento jurídico tributário nacional concebe mudanças pela Emenda Constitucional n. 42/2003, no inc. III<sup>78</sup>, do artigo 159 e o § 4º, da Constituição Federal de 1988, por tratar das transferências constitucionais aos entes federados, dispondo que:

---

<sup>77</sup> Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;

II - as condições de contratação;

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União;

§ 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional. (BRASIL,

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

I - a alíquota da contribuição poderá ser:

a) diferenciada por produto ou uso;

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150,III, *b*;

II - os recursos arrecadados serão destinados:

a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;

b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;

c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>78</sup> Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos

[...] III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, *c*, do referido parágrafo.

Já em seu § 4º, os entes federados, Estados e Distrito Federal, possuem a seguinte:

[...] § 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Nesse diapasão, segundo assinala Hugo de Brito Machado (2005, p. 79), a CIDE torna-se um tributo sob o qual o ente público atua, de modo a intervir na atividade econômica, com a função predominantemente extrafiscal, sobre a atividade, por exemplo, de combustíveis, gás natural, petróleo, álcool combustível e derivados, sobre as importações, entre outras atividades, sendo que a arrecadação serve apenas para exercício desta atividade de intervenção, conforme disposto no art. 149, §2º, III e alíneas; art. 177, §4º; art. 159, §4º, da Constituição Federal de 1988 e as leis n. 10.336/2001; n.10.636/2002; e n. 11.116/2005.

Para Paulo de Barros Carvalho (2008, p. 705), a CIDE pode conotar forma de manifestação do poder impositivo, controlador e fiscalizador, instituída, positivamente, pelo

---

regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, *c*, do referido parágrafo.

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

ente público. Dessa forma, intervém na economia, resguardando sua obrigatoriedade, como disposto no art. 225 da Constituição Federal de 1988, quanto à preservação do meio ambiente, aliado ao crescimento econômico.

A natureza jurídica das contribuições especiais, parafiscais<sup>79</sup> tributárias têm sido consideradas por Ives Gandra Martins, Ruy Barbosa Nogueira, Vittorio Cassone, Roque Antonio Carrazza, Hugo de Brito Machado, Aliomar Baleeiro e Alfredo Augusto Becker.

Ao procurar distinguir a parafiscalidade da extrafiscalidade, nos ensinamentos de Vittorio Cassone, "extrafiscalidade é o emprego dos instrumentos, com finalidade de não auferir receita para os cofres públicos, mas de disciplinar comportamentos, tendo em vista alcançar objetivos econômicos ou sociais" (1995, p. 95).

Ao delimitar o objetivo da interferência no domínio econômico, ao buscar efeito diverso a simples arrecadação de recursos financeiros, Hugo de Brito Machado leciona que

a função das contribuições sociais, em face da vigente Constituição, decididamente não é a de suprir o Tesouro Nacional de recursos financeiros. Neste sentido pode-se dizer que tais contribuições têm função parafiscal, algumas, e extrafiscal, outras. As contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas, bem como as contribuições de seguridade social, ostentam nítida função parafiscal [...]. As contribuições de intervenção no domínio econômico, por seu turno, vinculam-se ao órgão do Poder Público incumbido de desenvolver ações intervencionistas, ou de administrar fundos decorrentes da intervenção estatal na economia. (2003, p. 49).

Corroborar ao bem estar social, bem como ao desenvolvimento econômico sustentável, deve preconizar esta intervenção no sentido de estabelecer meios para a minimização da poluição e maximização da preservação do meio ambiente.

O ente público através da CIDE, conforme artigo 170, da Constituição Federal de 1988 pode empregar como meio instrumental a proteção do meio ambiente, garantindo o princípio à ordem econômica, referido na Carta Magna.

---

<sup>79</sup> TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SALÁRIO-EDUCAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA. INEFICÁCIA DA MP n. 1518/96 E REEDIÇÕES. LEI N. 9424/96. LEI COMPLEMENTAR. ANTERIORIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA. PRESCRIÇÃO. COMPENSAÇÃO. O salário-educação, anteriormente à CF/88, segundo orientação do STF (RE 82480-RS), não tinha natureza de tributo. A partir da CF/88 o caráter tributário da exação se evidenciou, mas a sua cobrança dependia de que a lei reguladora do art.212, §5º, da Carta, estivesse em vigor.

Ao campo ambiental, o domínio da CIDE é muito propício, visto que na concepção de seu texto, conforme a Emenda Constitucional 42/2003, esse tributo resguarda e protege o meio ambiente, bem como possui destinação de sua arrecadação para tal fim.

#### 3.3.3.4 Contribuição de melhoria

A contribuição de melhoria prevista no ordenamento jurídico brasileiro, através do artigo 145<sup>80</sup>, III, da Constituição Federal de 1988, outorga aos entes públicos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a instituir este tributo, decorrente de obras públicas.

No que tange a essa contribuição, Roque Antonio Carrazza menciona que, após a Constituição Federal de 1988, não é mais necessária a observância do limite global de arrecadação. Vale dizer, contrariamente ao regime constitucional anterior, é agora possível que o total arrecadado relativamente à contribuição de melhoria supere o custo global da obra pública que ensejou a valorização dos imóveis circunvizinhos. Dessa forma,

essa atuação estatal – porque assim o exige o art. 145, III, da Constituição da República – só pode constituir numa obra pública que causa valorização imobiliária, isto é, que aumenta o valor de mercado dos imóveis localizados nas suas imediações (2008, p. 570).

No entendimento de Roque Antônio Carrazza, “de fato, a contribuição de melhoria não pode ser exigida antes de realizada a obra pública. É imprescindível que, primeiro, exista a obra pública, valorizando o imóvel, para só após o proprietário deste via a ser tributado” (2008, p. 575). Assim,

não se pode cobrar, da pessoa que teve seu imóvel beneficiado pela obra pública, importância superior ao aumento de valor que ela causou, sob pena de se desvirtuar o tributo, transformando-o num imposto de propriedade pois, deve ser respeitado o limite individual da contribuição de melhoria. (2008, p. 491).

---

<sup>80</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Em sua conclusão, Roque Antonio Carrazza (2008, p. 576) menciona o parâmetro para fins de determinação do *quantum* da exação.

A hipótese tributária da contribuição de melhoria, de acordo com Sacha Calmon Navarro Coelho (1992, p. 85), quanto ao critério material, refere que é composto por dois elementos: a realização da obra pública e a valorização ou benefício para os imóveis sitos na área, que pode equivaler à quota do custo relativa ao contribuinte, ou a correspondente valorização, especificadamente considerada.

Sob este prisma, Geraldo Ataliba (1991, p. 34) aduz doutrinariamente que a contribuição de melhoria não se paga somente porque obtém um benefício, mas porque esse benefício relaciona-se com um gasto, não sendo justo que a coletividade responda pelo custeio de uma obra que vem enriquecer, de modo especial, alguns membros.

Nessa senda, Ives Gandra da Silva Martins leciona que "a contribuição de melhoria é a típica imposição tributária que intenta conseguir dos beneficiários diretos de benfeitorias públicas os meios necessários para que o Estado possa realizá-las, desonerando o resto da sociedade, que só indiretamente teria os benefícios decorrentes da obra" (1994, p. 12).

### 3.5 EMPRÉSTIMOS COMPULSÓRIOS

Os empréstimos compulsórios estão regradados no artigo 148 da Constituição Federal. Através de lei complementar, a União pode instituí-los, para atender despesas extraordinárias em virtude de calamidade pública; guerra externa ou sua iminência; a investimento de caráter público urgente e de relevante interesse nacional, atendendo sempre ao princípio da anterioridade tributária (disposto no artigo 150, III, b, Constituição Federal de 1988).

Preceitua Sacha Calmon Navarro Coelho que

despesas extraordinárias, são aquelas absolutamente necessárias, após esgotados os fundos públicos inclusive o de contingência. Vale dizer, a inanição do Tesouro há de ser comprovada. E tais despesas não são quaisquer, senão as que decorrerem da

premente necessidade de acudir as vítimas das calamidade públicas sérias, tais como terremotos, maremotos, incêndios e enchentes catastróficas, secas transanuais, tufões, ciclones etc.

Nem basta decretar o estado de calamidade pública, cujos pressupostos são lenientes. De verdade, a hecatombe deve ser avassaladora, caso contrário se banalizaria a licença constitucional, ante "acts of God" que sempre ocorrem, sistematicamente, ao longo das estações do ano. (1997, p. 147).

Ensina também Aliomar Baleeiro que é a entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo. (2006, p. 126).

Ainda, para Aliomar Baleeiro, a natureza jurídica de tributo aos empréstimos compulsórios, distingue duas hipóteses a identificar a sua concreção, tais como:

a primeira, utilizando-se da realização de um fato gerador típico de imposto, o Estado estabelece a obrigação do contribuinte entregar-lhe uma certa quantia sob promessa de restituição, ou seja, configurar-se-ia como uma espécie de *imposto com promessa unilateral de devolução*; na segunda, o Estado faculta ao contribuinte a possibilidade de um pagamento atual majorado do imposto a fim de que possa *ad futurum* isentar-se por conta da devolução da diferença, tratando-se a espécie de um verdadeiro contrato de adesão. Em seguida adverte o referido tributarista acerca de duas limitações típicas das espécies de receitas derivadas jungidas ao regime tributário, quais sejam, a competência (*o empréstimo compulsório só tem legitimidade se o pressuposto em que assenta constitui fato gerador da competência do Poder que o decreta*) e a vinculação ao princípio da anterioridade (*é indispensável, - parece-nos – a decretação em lei anterior ao exercício para sua cobrança em obediência ao art. 153, § 29 da Constituição*). (2011, p. 183).

Empréstimos compulsórios são pela sua natureza jurídica e por determinação legal, restituíveis em dinheiro, ou como foi arrecadado. E, segundo Roque Antônio Carraza, "se a lei instituir o empréstimo compulsório não previr a devolução integral do produto de sua arrecadação, será inconstitucional, por ensejar um confisco, vedado pelo artigo 150, IV, da constituição federal (2002, p. 499).

### 3.6 EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA

Extrafiscalidade é o modo pelo qual podem se disciplinar comportamentos das pessoas físicas e jurídicas, ou seja, os contribuintes que, através do emprego dos meios

tributários ambientais, conotam ao tributo situações sociais, políticas ou econômicas, com objetivos alheios aos meramente arrecadatários.

Marcus de Freitas Gouveia disserta, afirmando que a

extrafiscalidade é o princípio ontológico da tributação e epistemológico do Direito Tributário, que justifica juridicamente a atividade tributante do Estado e a impele, com vistas na realização dos fins estatais e dos valores constitucionais, conforme as políticas públicas constitucionalmente estabelecidas, delimitada (a atividade estatal) pelos princípios que revelam as garantias fundamentais do contribuinte". (2006, p. 80)

Já Roque Antonio Carraza destaca que

há extrafiscalidade quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou as bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa. Por aí se vê que a extrafiscalidade nem sempre causa perda de numerário; antes, pode aumentá-lo, como, por exemplo, quando se exacerba a tributação sobre o consumo de cigarros. (2008, p. 107-108)

A categoria de bem jurídico está esculpida na Constituição Federal de 1988, que promulgou em seu artigo 225, o meio ambiente sob a eficácia do ordenamento jurídico constitucional intrinsecamente aos direitos ambientais, conferindo ao meio ambiente o "*status*" de bem jurídico de uso comum do povo.

Eros Roberto Grau ensina que

o Estado social, assim, caracteriza-se pelo exercício, de parte do setor público, de uma ação sistemática sobre a economia: princípio da defesa do meio ambiente conforme a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos uma existência digna. (2005, p. 219).

Em conformidade ao art. 170, o Estado possui o papel de intervir na economia para induzi-la à proteção ambiental, garantindo que o desenvolvimento econômico demonstre-se

dentro de níveis aceitáveis de danos ao meio ambiente, respeitando os deveres impostos pelo art. 225 da Constituição Federal.

O meio ambiente foi promulgado pela Constituição Federal como um direito difuso, sendo de interesse de todos os seres humanos, não estando atrelado a ente público ou ente privado, mas ao direito e obrigatoriedade de ambos.

A Constituição Federal, através do artigo 225, dispõe sobre a obrigatoriedade dos entes públicos e da coletividade em preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto que quase todas as atividades econômicas, na sua grande maioria, geram sob diferentes intensidades, impactos sobre o meio ambiente.

Na busca por uma melhor qualidade de vida, respeitando os princípios constitucionais fundamentais, como a vida e a dignidade da pessoa humana, garantindo-lhes o mínimo existencial, os entes públicos devem dispor dos meios instrumentais para instituir e executar o que dispõe a Carta Magna. Há que levar em consideração a incidência tributária para direcionar políticas de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, conforme leciona Paulo Caliendo Silveira (2009, p. 100), a extrafiscalidade dos tributos tem efeitos que transbordam a mera fiscalidade e que podem ser intencionais, tal como na concessão de benefícios fiscais ou na tributação ecológica, ou podem ser não-intencionais, visto que todo tributo em si possui uma carga de eficácia extrafiscal.

O impacto na ordem econômica, por conseguinte, não ocorre somente através das normas indutoras, mas as fiscais também ocasionam, podendo exemplificar por afirmativas sobre

a excessiva participação dos tributos sobre bens e serviços na arrecadação. Este tipo de tributação indireta traz um alto grau de regressividade à carga tributária à medida em que acaba onerando as pessoas de menor rendimento, em vez de se concentrar na pequena parcela da população cuja renda apresenta uma alta participação no PIB. (2009, p. 146-147).

Paulo Antônio Caliendo Silveira (2009, p. 84) aduz que o compromisso de promoção dos direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais pretende compatibilizar os princípios da liberdade econômica do indivíduo e da autonomia econômica financeira. Nesse contexto, denota uma nova concepção aos tributos que, além de arrecadatória, fiscalizadora,

controladora, passa ao campo da extrafiscalidade, principalmente, no que se refere a cumprir o disposto no artigo 225, Constituição Federal de 1988. .

Para Paulo Antônio Caliendo Silveira (2009, p. 85), deve-se, contudo, ter parcimônia na utilização de tributos com finalidades extrafiscais, posto que, por detrás de um discurso em favor dos incentivos fiscais benéficos a toda a sociedade, pode-se esconder um privilégio odioso para um pequeno grupo econômico. Por trás de um novo aumento de impostos para políticas públicas, pode-se encontrar uma política de aumento de arrecadação que irá beneficiar somente um setor da burocracia estatal.

Tratando de relação entre justiça fiscal e neutralidade fiscal, Paulo Antônio Caliendo (2009, p. 86) propugna que a utilização da função extrafiscal do Direito Tributário deve ser residual, motivada e, se possível, temporária. O tributo não pode ser entendido como elemento fundamental de direção econômica, mas tão-somente como meio de regulação excepcional, limitado e justificado.

Sobre a égide da tributação ambiental, quanto à extrafiscalidade, faz-se conotar na perspectiva de José Marques Domingues de Oliveira, o direito tributário e o meio ambiente, mencionando que “o Direito Tributário vai buscar no Direito do Meio Ambiente a seiva para nutrir-se dos elementos que lhe permitam servir de instrumento à preservação da natureza e um desenvolvimento econômico sustentável” (2012, p. 3).

É imperioso perscrutar a tratamamento que a Constituição Federal de 1988, bem como as normas, princípios e o próprio Código Tributário Nacional conotam quanto ao direito e ao meio ambiente, pois se busca interrelacionar ambos, para se conceber um bem comum, a preservação digna da vida do ser humano, em relação ao meio ambiente em que vive.

Existe todo um enredo que envolve esta questão, porém o maior bem entre toda esta conjuntura, é "a vida", onde tanto o ente público quanto a sociedade, irão ter que abrir mão de certos direitos, valores e princípios, para alcançarem o bem maior, a prosperidade harmônica do ser humano no meio em que vive.

Na conjuntura atual do ordenamento jurídico brasileiro, não é permitido a criação de fundos para proteção do meio ambiente ou a criação de um novo tributo ambiental, pois é obrigatória a subordinação a regra-matriz dos tributos, hipótese de incidência, além de estar resguardada pelos princípios, leis, normativas. Essa oneração, ainda mais sob o ente privado, teria o consumidor sendo uma externalidade negativa, além de ser passível do desvio de sua destinação, conforme art. 167, IV<sup>81</sup>, da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>81</sup> Art. 167. São vedados:

Conforme dispõe Heleno Taveira Torrês (2005, p. 99), a competência tributária residual, na Carta Magna brasileira, analítica, só permite a criação de novos tributos, impostos e contribuições, pelo ente público, em observância a todos os preceitos constitucionais, limitações e princípios. Não pode ter base de cálculo e fato jurídico idênticos aos existentes, conforme art. 154, I; além de ser não cumulativo, sendo esta uma barreira, limite intransponível, que não admite exceção, salvo os previstos no ordenamento jurídico. Poderia ser criado um tributo ambiental, mas desde que presente a partir do motivo constitucional, a preservação do meio ambiente, com reflexo nos critérios da regra-matriz de incidência elaborada pelo legislador. A medida de isenção não se configura como um tributo tipicamente ambiental e, em qualquer sentido da materialidade ao emprego extrafiscal de contenção aos danos ambientais, que se poderia cobrar como sanção a ato ilícito, é vedado, conforme disposto no art. 3º Código Tributário Nacional<sup>82</sup>.

Segundo refere Heleno Taveira Torrês (2005, p. 102), o motivo constitucional, preservação e conservação do meio ambiente aliado ao exercício da competência tributária, resguardada pela regra-matriz da criação dos tributos, hipótese de incidência, como a materialidade, o contribuinte e base de cálculo, utilizando-se ainda do princípio do poluidor pagador, poderia servir de meio motivacional para instituir a cobrança de um tributo ambiental. Poderia também em sentido e efeito contrário, justificar práticas danosas e poluidoras, porque qualquer atividade exercida pelo homem gerará danos ao meio ambiente.

O tema em questão é superior, pois a Carta Magna, em seu art. 225, menciona a obrigatoriedade do ente público e da sociedade na preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Os impostos, taxas e contribuições podem ser conotados como tributos ambientais, através da fiscalidade ou extrafiscalidade, resguardando sempre os preceitos constitucionais fundamentais, como princípios, normas, leis, códigos, para não se insurgirem em inconstitucionalidade. Os tributos, dispostos no terceiro capítulo, podem ser utilizados, como meios de proteção ambiental, através da extrafiscalidade, cujos entes públicos União, Estados, Distrito Federal, Municípios, podem instituir tal conotação ao tributo, exigindo e fiscalizando

---

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>82</sup> Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (BRASIL, Código Tributário Nacional, 2012).

em prol do meio ambiente, visando a beneficiar os contribuintes, sujeitos passivos, bem como serem beneficiados por esta atividade. Quanto à CIDE, inculcando-lhe certos aspectos, pode ser o meio instrumental, um tributo ambiental propriamente dito, estando instituído ou conotada pela parafiscalidade.

As contribuições de intervenção de domínio econômico, de acordo com Paulo de Barros Carvalho (2008, p. 705), podem agir na forma de manifestação ao poder impositivo, controlador e fiscalizador, instituídas positivamente pelo ente público, ao intervir na economia. Com isso visam a resguardar a outorga da obrigatoriedade, como disposto no art. 225 da Constituição Federal de 1988, quanto à preservação do meio ambiente, aliado ao crescimento econômico.

Na visão de Hugo de Brito Machado (2005, p. 79), a CIDE é o tributo pelo qual o ente público atua, intervindo na atividade econômica, em função predominantemente parafiscal, como, nos exemplos: combustíveis, gás natural, petróleo, álcool combustível e derivados sobre as importações, entre outras atividades, sendo que a arrecadação serve apenas para exercício desta atividade de intervenção, conforme disposto no art. 149, §2º, III e alíneas; art. 177, §4º; art. 159, §4º, da CF/88 e as leis n. 10.336/2001; 10.636/2002; 11.116/2005.

A este tributo, por ter limitação formal, pode ser instituído um cunho de materialidade especial, em função regulatória, ao determinar aos sujeitos passivos a destinação total do quanto arrecada o órgão responsável para a preservação e fiscalização do meio ambiente. Assim, resguarda em seu contexto os preceitos fundamentais constitucionais, princípios, leis, normas, entre outros, regulamentações, além de vigorar por tempo determinado conforme preceituado nos arts. 150, 195, §4º CF/88. Basta a outorga por lei orgânica, algo meio orgânico, formal e materialidade, para ser instituído, conforme arts. 146, III, e 149, da Constituição Federal de 1988.

As contribuições de domínio econômico – CIDE, podem ser instituídas, em casos de interesse de fomentar determinado segmento econômico, ao estimulá-lo ou desencorajá-lo pela atuação em certo domínio econômico, atuando o ente público em seu poder de polícia. Dessa forma, está, portanto, amparado pelos preceitos legais do Estado intervencionista, conforme disposto nos arts. 150, §1º<sup>83</sup>, §6º; 151, I<sup>84</sup> e 165, §6º, da Constituição Federal de 1988<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> 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.

§ 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. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006)

<sup>84</sup> 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.

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

§ 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:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

<sup>85</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Os atos que atendem aos preceitos constitucionais dispostos nos arts. 1º; 5º e 170, da Constituição Federal, devem ser praticados em favor de um bem maior e defender os interesses coletivos, inserindo direitos difusos, assegurando dignidade aos seres humanos habitantes deste planeta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que o problema da sustentabilidade faz história na relação do homem com o meio ambiente e que os recursos naturais são finitos, a sociedade também percebeu a necessidade de estabelecer medidas de proteção ao meio em que habita, aliadas a ações punitivas a quem cause alterações, agressões à natureza, mantendo o mais intocável possível o meio ecologicamente equilibrado.

Nessa perspectiva, este estudo, dentro dos limites a que se propôs demonstrou que o meio ambiente encontra-se intrinsecamente ligado ao homem e à economia, por isso a premência de ações estratégicas, com o fim de reduzir os riscos ambientais no complexo equilíbrio com os interesses e misteres econômicos.

---

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2006).

Verificou que pensar o meio ambiente, hoje, significa contemplar a essencialidade de estudos, conhecimentos e conscientização da sociedade sobre o uso racional do meio em que se vive, calcado no fim precípua de preservação para as atuais e futuras gerações.

Através dos princípios dispostos na Constituição Federal de 1988, a preocupação com o meio ambiente passou a ser vista sob um novo contexto, pautando sempre pela qualidade de vida das pessoas que convivem no mundo.

Observou também esta pesquisa que os princípios constitucionais tributários, calcados no artigo 5º, com suas máximas constitucionais específicas limitam o exercício do poder de tributar, sendo acatados pela legislação infraconstitucional. Nesse sentido, o direito ambiental, com seus princípios gerais, sustenta a ideologia principal, para resguardar e assegurar o direito do ser humano poder viver com dignidade, tendo uma boa qualidade de vida, a partir do instante em que viabiliza um consumo racional dos recursos naturais.

Constatou ainda que o direito ambiental, norteador pela relação interpessoal entre os seres humanos e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve buscar instrumentos viáveis e aplicáveis para que o desenvolvimento e crescimento econômico ocorram sem deturpar ou destruir o meio em que se vive.

Como ramo da ciência do direito, o direito ambiental deve nortear-se pelo estudo das normas jurídicas tributárias para o exercício de competências ambientais, que são determinantes no uso do tributo na função instrumental de garantia, promoção ou preservação de bens ambientais.

Viu-se, assim, que a extrafiscalidade, como princípio ontológico de tributação que justifica a atividade tributária, traz no seu bojo o modo de disciplinar os comportamentos dos contribuintes, através do emprego dos meios tributários ambientais, estabelecendo tributo a situações sociais, políticas ou econômicas, com objetivos alheios aos meramente arrecadatórios.

O CIDE, nesse sentido, é um tributo que, por ter limitação formal, pode ser instituído um cunho de materialidade especial, em função regulatória, determinando aos sujeitos passivos a destinação total do quanto arrecada o órgão responsável para a preservação e fiscalização do meio ambiente. Assim, resguarda em seu contexto os preceitos fundamentais constitucionais, princípios, leis, normas, entre outros, regulamentações, além de vigorar por tempo determinado conforme preceituado na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, sendo o CIDE o tributo pelo qual o ente público atua, intervindo na atividade econômica, com função predominantemente parafiscal, conclui-se pela sua efetiva

aplicabilidade como instrumento de proteção e também preservação do meio ambiente para atuais e futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, Bruno. **Direito ambiental e responsabilidade civil das empresas**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

AMARAL, Diogo Freitas. **Direito ao meio ambiente**. Lisboa: INA, 2007.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ANPED. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt22/t2210.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente – PNMA**: Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 4. ed. ampl. atual. em função da Constituição de 1988. 2. tir. São Paulo: RT, 1991.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. In: **Manual prático da promotoria de justiça do meio ambiente e legislação ambiental**. 2. ed. São Paulo: IMESC, 1999.

BACKGROUND. Disponível em: <<http://www.usda.gov>>. Acesso em: 17 ago. 2012.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro, Forense, 2007.

\_\_\_\_\_, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral de direito tributário**. 4. ed.- São Paulo: Noeses, 2007.

BOLETIM JURÍDICO. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=406>>. Acesso em: 5 mai. 2006.

BRASIL, Código Tributário Nacional. **Lei n. 5.172 de 25/10/1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em 20 mai. 2012.

\_\_\_\_\_, Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_, **Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2012.

\_\_\_\_\_, **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 20 mai. 2012.

\_\_\_\_\_, **Lei n. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998** - Dispões sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em: 19 mai. 2012.

\_\_\_\_\_, **Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999** - Dispões sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm)>. Acesso em: 19 mai. 2012.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial n. 313.060**. Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 24/02/06. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/762446/recurso-extraordinario-re-313060-sp-stf>. Acesso em: 20 mai. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite (Org). São Paulo: Saraiva, 2007.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 24. ed. rev. ampl. e atual. até emenda constitucional n. 56/2007. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional tributário**, 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: linguagem e método**. São Paulo: Noeses, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CASSONE, Vittorio. **Sistema tributário nacional**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à constituição de 1988: sistema tributário**. 4. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9140/a-natureza-tributaria-e-as-especies-de-contribuicoes-especiais#ixzz1ugobWLlc>>. Acesso em: 20 mai. 2012.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Rio de Janeiro, junho de 1992. Princípios - Disponível em: <<http://pactoglobalcreapr.files.wordpress.com/2010/10/declaracao-do-rio-sobre-meio-ambiente.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Disponível em: <[http://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/questoes\\_ambientais/desenvolvimento\\_sustentavel/](http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel/)>. Acesso em: 12 abr. 2012.

DOTTI, René Ariel. **Meio ambiente e proteção penal**. São Paulo: RT, 1990, v. 655.

FERRAZ, Sérgio. Direito ecológico, perspectivas e sugestões. In: **Revista da Consultoria-Geral do Rio Grande do Sul**, v.2, n. 4, Porto Alegre, 1972.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

GERENT, Juliana. A internalização das externalidades negativas ambientais - uma breve análise da relação jurídico-econômico. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 44, p.41-42, out./dez.2006.

GIANNINI, Massimo Severo. Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici. **Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico**, n. 1, 1973.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GUSMÃO, Daniela Ribeiro de. **Direito tributário**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

ICHIHARA, Yoshiaki. **Direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IPVA. Disponível em: <[http://www.sefaz.rs.gov.br/ASP//SEF\\_ROOT/INF/ipva-index.htm](http://www.sefaz.rs.gov.br/ASP//SEF_ROOT/INF/ipva-index.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

LEUZINGER, Márcia Dieguez **Meio ambiente**: propriedade e repartição constitucional de competências. Rio de Janeiro: Esplanada. 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 29. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo, Malheiros: 2006.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira et al. **Direito ambiental**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A taxa de controle e fiscalização ambiental – TFCA. In:

TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Contribuição de melhoria, IOB: **Repertório de jurisprudência, tributário, constitucional e administrativo 13/259**, São Paulo, jul. 1994.

MATEO, Ramón Martín. **Tratado de derecho ambiental**. v. 2. Madrid: Trivium, 1977.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. rev. atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito do ambiente: a gestão em foco.** 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico,** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

NEURO, Cleucio Santos. **Direito tributário e meio ambiente.** São Paulo: Dialética, 2005.

OLIVEIRA, José Marques Domingues de. **Sistema tributário e proteção ambiental no Brasil e no Japão.** Disponível em: <<http://www.japonartescenicas.org/...>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

PELAEZ, Mariano Darana. **Las constituciones europeas.** Madrid: Editora Nacional, 1979.

PINHEIRO, Carla. **Direito ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2008.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentário à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement.* 5. ed. Paris: Dalloz, 2004.

RADDATZ, Letícia. **A extrafiscalidade do direito tributário na promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.** Trabalho de conclusão de curso. (Direito) Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental.** 1. ed. 4. reimp. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 23. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003, publicada em 31.12.2003). São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 2. ed. São Paulo: RT, 1982.

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. **Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SIRVINKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 2. ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

TORRÊS, Heleno Taveira. **Direito tributário ambiental** – valores e princípios no direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – os limites dos chamados tributos ambientais. In: TORRÊS, Heleno Taveira (Org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo, Malheiros, 2005.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira** – subsídios para a história do direito ambiental, 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999.