

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Jaqueline Albani Silveira**

**ASPECTOS DA CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
INCENTIVO FISCAL A CONSTRUÇÕES DE GRANDE PORTE NO MUNICÍPIO DE  
TRAMANDAÍ – RS**

**Porto Alegre  
2019**

Jaqueline Albani Silveira

**ASPECTOS DA CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
INCENTIVO FISCAL A CONSTRUÇÕES DE GRANDE PORTE NO MUNICÍPIO DE  
TRAMANDAÍ – RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador(a): Rogério Faé  
Coorientador(a): Jaqueline G. Santos

Porto Alegre  
2019

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

### **ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

### **COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

### **DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

Silveira, Jaqueline Albani

Aspectos da criação e implementação de políticas públicas de incentivo fiscal a construções de grande porte no Município de Tramandaí – RS / Jaqueline Albani Silveira. -2019.

71 f.

Orientador: Rogério Faé.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Gestão Pública, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Políticas Públicas. 2. Tributos. 3. Meio ambiente. I. Faé, Rogério, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pela autora.

### **Escola de Administração da UFRGS**

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Jaqueline Albani Silveira

**ASPECTOS DA CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
INCENTIVO FISCAL A CONSTRUÇÕES DE GRANDE PORTE NO MUNICÍPIO DE  
TRAMANDAÍ – RS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

**Banca Examinadora**

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Examinador(a): Nome e Sobrenome

---

Orientador(a): Nome e Sobrenome

---

Coorientador(a): Nome e Sobrenome

## RESUMO

O presente trabalho objetiva desenvolver uma análise sobre as consequências positivas e negativas que poderiam advir da criação e implementação de políticas públicas de incentivos fiscais às construções de grande porte no Município de Tramandaí – RS, em especial os efeitos tributários e os efeitos ambientais. Para tanto, traz tópicos teóricos necessários à compreensão do assunto: como a criação de políticas públicas é tema nuclear deste trabalho, busca-se, inicialmente compreender o ciclo de formação de políticas públicas; em um segundo momento são estudados conceitos atinentes ao Direito Tributário, com foco no IPTU e no ITBI; por fim, traz-se tópicos essenciais de Direito Ambiental – esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos e ao adensamento urbano. Todo o estudo foi pautado em pesquisa exploratória e descritiva, utilizando-se de documentos internos e externos à Prefeitura Municipal de Tramandaí – RS, materiais bibliográficos e entrevistas. A análise dos resultados foi feita por meio de análise de conteúdo, buscando-se compreender a influência dos dados obtidos no problema posto, sobretudo se os riscos compensariam os benefícios envolvidos na criação e implementação de políticas públicas referidas. Conclui-se que o maior benefício destas seria o aumento na arrecadação tributária municipal, mas que em contrapartida existem riscos ambientais causados: pela ausência ou ineficiência de esgotamento sanitário em toda a área urbana da cidade; pelo aumento na dificuldade na coleta e destinação de resíduos sólidos; e pelas alterações na qualidade de vida da população em razão do maior adensamento urbano.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas Fiscais. Riscos. Benefícios.

## **Aspects of creation and implementation of public fiscal incentive policies for large buildings in the city of Tramandaí – RS**

### **ABSTRACT**

The present work aims to develop an analysis on the positive and negative consequences that could come from the creation and implementation of public policies of tax incentives for large buildings in the city of Tramandaí - RS, especially the tax effects and the environmental effects. For that, it brings theoretical topics necessary to understand the subject: as the creation of public policies is the core theme of this work, it searches, initially, to understand the public policy formation cycle; in a second moment concepts related to tax law are studied, focusing on the IPTU and the ITBI; Finally, there are essential topics of Environmental Law - sanitary sewage, solid waste collection and urban densification. The entire study was based on exploratory and descriptive research, using internal and external documents of Tramandaí - RS city, bibliographic materials and interviews. The analysis of the results was done through content analysis, searching to understand the influence of the data obtained in the studying problem, especially if the risks would compensate the benefits involved in the creation and implementation of these public policies. It is concluded that the greatest benefit of these would be the increase in municipal tax revenues, but in contrast there are environmental risks caused by: the absence or inefficiency of sanitary sewage in all the urban area of the city; by the increase in the difficulty of collecting and disposing solid waste; and the changes in the population's quality of life due to bigger urban densities.

**Keywords:** Fiscal Public Policies. Risks. Benefits.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa parcial do Município de Tramandaí – RS.....	52
---	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Diferença na expectativa de arrecadação de IPTU antes e depois do lançamento dos prédios .....	47
Gráfico 2 – Expectativa de IPTU .....	49
Gráfico 3 – Estimativa anual de ITBI .....	50

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASSAMB	Assessoria Ambiental
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
m <sup>2</sup>	Metro quadrado
MP	Ministério Público
n <sup>o</sup>	Número
RS	Rio Grande do Sul
SP	São Paulo
TCE	Tribunal de Contas do Estado

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1.1 Problema de pesquisa</b> .....	<b>11</b>
<b>1.2 Objetivo Geral</b> .....	<b>11</b>
<b>1.3 Objetivos Específicos</b> .....	<b>11</b>
<b>1.4 Contexto do estudo</b> .....	<b>11</b>
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	<b>14</b>
<b>3 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>16</b>
<b>3.1 Políticas públicas: conceito e ciclo de formação</b> .....	<b>16</b>
3.1.1 A importância e o modo de criação de políticas públicas .....	18
3.1.1.1 Identificação do problema .....	20
3.1.1.2 Formação da agenda .....	21
3.1.1.3 Formulação de alternativas .....	22
3.1.1.5 Implementação da política pública .....	26
3.1.1.6 Avaliação da política pública .....	27
3.1.1.7 Extinção da política pública .....	28
<b>3.2 Conceitos essenciais de Direito Tributário</b> .....	<b>29</b>
3.2.1 Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU .....	32
3.2.2 Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI .....	34
<b>3.3 Meio ambiente</b> .....	<b>35</b>
3.3.1 Esgotamento sanitário.....	36
3.3.2 Coleta e destinação de resíduos sólidos.....	39
3.3.3 Adensamento urbano .....	41
<b>4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS</b> .....	<b>43</b>
<b>4.1 A política pública almejada dentro do ciclo de formação de políticas públicas</b> .....	<b>43</b>
4.1.1 Consequência positiva: incremento da receita tributária .....	45
4.1.2 Consequências negativas: deficiência em esgotamento sanitário, dificuldade na coleta de resíduos sólidos, impactos de adensamento urbano .....	50
<b>4.2 Quadro síntese</b> .....	<b>57</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>61</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As relações dos entes federados com seus cidadãos têm ficado mais complexas a cada ano, em especial no que diz respeito ao âmbito municipal, onde a relação entre Município e munícipe é muito próxima. Esta situação se iniciou com a vigência da Constituição Federal de 1988, que traz em seu corpo numerosos direitos atribuídos aos cidadãos brasileiros, e em contrapartida, muitos deveres a serem cumpridos pelos entes federados.

É através de políticas públicas que muitos destes deveres são cumpridos, pois a criação de políticas públicas representa uma decisão do ente federado quanto a determinado problema ou questão, oferecendo à população uma resposta de forma a alterar a situação fática encontrada.

No Município de Tramandaí – RS surgiu recentemente uma demanda do setor da construção civil para que sejam criadas políticas públicas de incentivos fiscais à atividade de construção de edifícios de grande porte. A demanda surgiu após a criação de políticas públicas deste tipo no Município de Capão da Canoa – RS, que além de muito próximo, possui características muito semelhantes ao Município de Tramandaí – RS.

Contudo, a criação de políticas públicas neste sentido põe diversos deveres municipais, constitucionalmente previstos, em conflito. Se por um lado a arrecadação tributária é um importante dever previsto a partir do artigo 145 da CF, através da qual se permite a manutenção de toda a infraestrutura da cidade, de serviços públicos como saúde, educação, de obras e etc. Por outro lado também é dever a preservação do meio ambiente, prevista no artigo 225 e seguintes da CF.

A criação de políticas públicas de incentivos fiscais a construções de grande porte no Município de Tramandaí – RS tem o potencial de promover o setor da construção civil, aumentando-se expressivamente o número de edifícios verticais com muitos pavimentos, e trazendo a possibilidade de acréscimo expressivo da população fixa e de turistas que visitam a cidade na temporada de verão.

Desta rápida multiplicação de unidades imobiliárias, além do aumento da receita tributária, poderiam resultar uma série de problemas, sobretudo ambientais. Não sendo admissível desprezar as consequências ambientais negativas que poderiam advir destas políticas públicas em nome tão somente da arrecadação

tributária. É preciso então cuidadosa pesquisa para verificar se há viabilidade na implantação destas políticas públicas e de que forma poderiam ocorrer.

É indispensável então que sejam verificadas as consequências positivas e negativas possíveis a fim de que o gestor possa tomar uma decisão responsável e consciente.

### **1.1 Problema de pesquisa**

Quais são as consequências da criação e implementação de políticas públicas de incentivo fiscal a construções de grande porte no Município de Tramandaí – RS?

### **1.2 Objetivo Geral**

O objetivo geral desta pesquisa é compreender as consequências que poderiam advir da aplicação de políticas públicas que promovessem o incentivo fiscal às construtoras e incorporadoras que optam por realizar empreendimentos de grande porte – como edifícios – no território do Município de Tramandaí – RS.

### **1.3 Objetivos Específicos**

São objetivos específicos desta pesquisa:

- Conhecer o que são políticas públicas e qual a sua importância para os cidadãos e para o desenvolvimento do Município de Tramandaí – RS;
- Entender as razões da demanda por parte das construtoras e incorporadoras por políticas públicas de incentivos fiscais a construções de grande porte e qual a posição adotada pela gestão municipal atual quanto a isto;
- Compreender quais benefícios poderiam ser observados no Município caso sejam criadas e implementadas políticas públicas de incentivo fiscal a grandes construções, contrapondo quais seriam também os riscos inerentes destas.

### **1.4 Contexto do estudo**

Tramandaí é uma cidade situada no litoral norte do Estado do Rio Grande do Sul que, segundo estimativa do IBGE, no ano de 2018 contava com aproximadamente 50.760 habitantes, distribuídos em uma área de 144,408 km<sup>2</sup>. Contudo, por ser uma cidade litorânea, apresenta aumento populacional significativo nos meses de verão, quando chega a receber mais de 200 mil pessoas. Esta característica turística da cidade atrai muitos investidores do ramo imobiliário, tanto interessados em construir, quanto interessados em adquirir imóveis no litoral.

Segundo relatório da Secretaria Municipal da Fazenda, a cidade conta hoje com 62.797 unidades imobiliárias, sendo que destas 39.170 possuem construções registradas na Prefeitura, e 23.627 são terrenos ou construções clandestinas (SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA, 2019a).

Há na cidade uma demanda do setor da construção civil, em especial de empresas que constroem edifícios para que sejam criadas políticas públicas que lhes concedam incentivos fiscais, nos moldes dos aplicados por outros Municípios da mesma região. A principal justificativa para a demanda das construtoras e incorporadoras por incentivos fiscais seria o fato de que através do trabalho destas multiplicam-se as unidades imobiliárias municipais, já que, no caso dos edifícios, onde havia apenas um ou alguns terrenos multiplicam-se inúmeros apartamentos (SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA, 2019a).

Assim, as construtoras e incorporadoras entendem que sua atividade no Município traz frutos aos cofres municipais, uma vez que se passa a arrecadar muito mais Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU em relação ao que arrecadavam antes para os mesmos imóveis. Além disso, arrecada-se mais Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, pois cada nova unidade imobiliária terá transferência de propriedade no mínimo entre a construtora e o comprador da nova unidade criada, podendo ser transferido por muitas outras vezes após.

A Prefeitura Municipal de Tramandaí, contudo, apresenta certa resistência quanto ao assunto, pois a criação de políticas públicas deste tipo traria como consequência um aumento muito rápido na quantidade de construções de grande porte no Município, o que gera preocupações quanto ao meio ambiente, já que com a grande e rápida multiplicação de unidades imobiliárias vem também problemas de infraestrutura urbanística, principalmente em relação ao esgotamento sanitário, que embora em expansão, abrange apenas 57,2% dos domicílios municipais (IBGE, 2018). Outra preocupação da administração municipal é com questões políticas, pois

a população local não vê de forma positiva a concessão de qualquer benefício ou incentivo a este tipo de empreendimento, entendendo que são altamente lucrativos e, portanto, não necessitam de auxílio público.

Inexistem no Município estudos quanto à possibilidade de criação dos incentivos pleiteados pelas construtoras e incorporadoras, porém, no ano de 2017 a Prefeitura Municipal de Tramandaí recebeu apontamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS, no qual se indicava a ausência de lançamento no cadastro municipal imobiliário de 29 edifícios residenciais e comerciais prontos e em utilização. Após tal apontamento foram lançadas todas as unidades imobiliárias de cada um dos edifícios indicados e, de acordo com estudo do Departamento de Fiscalização Tributária Municipal, em um destes imóveis chegou a haver incremento de mais de 6000% na receita estimada de IPTU em relação ao que era cobrado para o mesmo espaço (lote ou lotes onde se construiu o edifício). Onde antes esperava-se receber do responsável tributário R\$ 5.176,98, passou-se a esperar R\$ 342.274,77, ou seja, um aumento muito expressivo (RODRIGUES, 2018). No total, através do lançamento dos referidos prédios, houve um incremento na expectativa de receita dos mesmos lotes de 1.727,53%, passando-se de R\$ 90.358,22 para R\$ 1.651.329,29 (RODRIGUES, 2018).

Portanto, busca-se neste trabalho a obtenção de uma visão ampla de que benefícios, em especial tributários, adviriam para o Município de Tramandaí com criação de políticas públicas de incentivos fiscais às construtoras e incorporadoras, bem como os consequentes riscos envolvidos. Pretende-se, então, visualizar, de forma sistematizada entre os mais diversos setores envolvidos, a viabilidade da criação e implementação das referidas políticas públicas.

## 2 METODOLOGIA

O presente estudo foi realizado por pesquisa exploratória e descritiva, pois teve como objetivo principal analisar os possíveis benefícios e malefícios que adviriam da criação de implementação de políticas públicas de incentivos fiscais a construtoras e incorporadoras para construções de grande porte.

Contudo, não seria possível chegar a este diagnóstico sem antes estudar o que são políticas públicas e todo o contexto imobiliário, urbanístico, tributário e ambiental envolvido. Ainda, a abordagem da pesquisa tem natureza qualitativa e quantitativa, ou seja, pretendeu-se coletar dados para descrever os aspectos positivos e negativos da aplicação das referidas políticas públicas no Município, bem como se pretendeu trabalhar com dados numéricos a fim de demonstrar a (in)existência dos referidos benefícios, principalmente no que tange à área tributária municipal.

Para tal visualização, optou-se pela realização de entrevistas, pesquisa bibliográfica nas áreas de políticas públicas, direito tributário, direito ambiental, e direito urbanístico, pela pesquisa junto às secretarias municipais cuja pasta esteja diretamente envolvida no problema aqui proposto, quais sejam Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Estas secretarias foram escolhidas, pois detém informações técnicas sobre as áreas afetas ao presente objeto de estudo, já que pretende-se chegar a um panorama que mostre de forma clara e concisa os riscos e os ganhos que seriam obtidos nestas diversas áreas de atuação municipal.

A Secretaria Municipal da Fazenda é a grande responsável por toda a arrecadação municipal, portanto dela vieram todas as informações e relatórios quanto à arrecadação tributária municipal, além de dados do cadastro imobiliário para fins tributários.

A Secretaria Municipal de Obras é o departamento que detém dados mapeados relativos às mais variadas situações, dentre elas o esgotamento sanitário. Nesta Secretaria foram obtidos os dados da localização do aparelhamento de esgoto sanitário existente no Município de Tramandaí – RS atualmente, e também foram levantados dados importantes quanto à coleta e destinação de resíduos sólidos municipais, pois tal serviço é gerenciado diretamente por esta Secretaria.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente é pasta essencial ao deslinde do trabalho, visto que dos potenciais riscos da criação de políticas públicas que concedam incentivos fiscais a construções de grande porte seriam principalmente ambientais, causados pela rápida multiplicação de unidades imobiliárias em curto período de tempo. Nesta Secretaria foi possível obter dados quanto à real situação ambiental do Município em parâmetros quantitativos e qualitativos.

A pesquisa bibliográfica desenvolveu-se em livros, artigos e materiais que dispõem acerca da temática de políticas públicas, bem como de direito administrativo, constitucional, tributário e ambiental, uma vez que tais ramos do direito estão diretamente ligados à temática escolhida.

Foram realizadas duas entrevistas: uma com o Secretário Municipal de Meio Ambiente; outra com o Secretário Municipal da Fazenda. Com o Secretário Municipal de Meio Ambiente utilizou-se de entrevista presencial não estruturada, apresentou-se a temática do trabalho, e permitiu-se que a conversa fluísse livremente entre pesquisador e entrevistado. Já com o Secretário Municipal da Fazenda, em adaptação às necessidades do entrevistado, foi aplicada entrevista na forma de questionário estruturado, contendo perguntas específicas a serem respondidas, mas deixando-se ao final uma pergunta em aberto para que o entrevistado pudesse comentar algo que não houvesse sido perguntado.

A análise das informações obtidas realizou-se por análise de conteúdo, através do qual se buscou compreender sua influência no problema posto, e se os riscos compensariam os benefícios envolvidos na criação e implementação de políticas públicas de incentivos fiscais às construções de grande porte no Município de Tramandaí – RS.

Assim, intentou-se que os resultados deste trabalho pudessem vir a fornecer informações técnicas que possibilitem uma decisão municipal realizada de forma consciente e embasada, atendendo-se (ou não) a demanda das construtoras e incorporadoras de acordo com o melhor interesse público

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste capítulo são apresentados conceitos que foram utilizados ao longo do desenvolvimento da presente pesquisa. Ressalva-se, porém, que não há a pretensão de esgotar quaisquer dos conceitos trabalhados, uma vez que sobre estes há autores e opiniões diversas e muitas vezes divergentes. O esgotamento dos conceitos seria não somente pouco viável, como pouco frutífero para o que aqui se pretende.

A revisão de literatura desta pesquisa foi elaborada levando-se em conta a importância das temáticas para a boa compreensão do problema proposto. Escolheu-se iniciar estudando como se dá a formação de uma política pública, já que a criação de políticas públicas de incentivos fiscais à construções de grande porte é o foco principal deste trabalho. Em seguida, tratam-se de conceitos essenciais de Direito Tributário: arrecadação tributária; IPTU e ITBI, pois se identificou que o aumento de arrecadação seria a principal consequência positiva da criação das políticas públicas referidas. Segue-se tratando de temas ambientais: esgotamento sanitário; coleta e destinação de resíduos sólidos; adensamento urbano. Isto porque é no meio ambiente que se dariam as principais consequências negativas das políticas públicas em foco.

#### **3.1 Políticas públicas: conceito e ciclo de formação**

Como todo o desenvolvimento deste estudo envolve consequências que podem advir da criação de políticas públicas que concedam incentivos fiscais a realização de construções de grande porte dentro do território do Município de Tramandaí – RS, primeiramente, deve-se entender o que são e como são criadas políticas públicas.

De acordo com Bucci (1997) não é de muito tempo a preocupação que ora se estabelece sobre o tema de políticas públicas, e tal situação faz com que não haja grande acúmulo teórico sobre o seu conceito, já que o tema é naturalmente muito complexo.

A complexidade do tema vem do fato de que este não é originariamente um tema jurídico, mas sim de teoria política. Ou seja, o instrumental de análise focado

na norma e no ordenamento jurídico não é adequado para estudar um tema com caráter dinâmico e funcional, como são as políticas públicas (BUCCI, 1997).

Pode-se dizer que:

O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentro do rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. [...] Mas esse raciocínio não basta para explicar as demais políticas públicas, como a política industrial, a política de energia, a política de transportes e outras, que não se fundam na realização imediata dos direitos sociais. Vistas como políticas setoriais inseridas numa política de desenvolvimento, essas têm, como fundamento, o próprio conceito de desenvolvimento [...] (BUCCI, 1997, p. 2).

Sinteticamente, então, as políticas públicas são a “[...] coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados [...]” (BUCCI, 1997, p. 3). São, portanto, instrumentos de governo, que demonstram escolhas estatais, são “[...] conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos [...] com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de cidadania [...]” (ANDRADE, 2016).

Conceito sob viés diverso é trazido por Secchi (2013, p. 2), que define política pública como “[...] uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, possuindo fundamentalmente dois elementos essenciais, que são a intencionalidade pública e a resposta a um problema público, ou seja, a política pública é estabelecida como forma de resolver uma situação-problema que se entende coletivamente relevante (SECCHI, 2013).

Entretanto, qualquer definição que se possa encontrar sobre política pública pode ser considerada inexata, pois não há na literatura consenso sobre o assunto, já que cada autor estudioso no tema considera tópicos diferentes e que influenciam muito no conceito.

Secchi (2013) considera estas disparidades conceituais provenientes da resposta a alguns questionamentos, que chama de “nós conceituais”: primeiro nó – questiona se políticas públicas são de elaboração exclusiva por atores estatais; segundo nó – indaga se políticas públicas podem se referir à omissão ou

negligência; terceiro nó – interpela se políticas públicas podem dizer respeito a diretrizes operacionais ou somente a diretrizes estruturantes.

Em resposta ao primeiro nó existem duas vertentes. Há quem considere que as políticas públicas são de competência exclusivamente estatal (visão estadista ou estadocêntrica), que derivam do poder e superioridade do Estado em fazer leis, e até admitem a influência de atores não estatais na elaboração, mas não atribuem a estes poder de decidir e liderar. Por outro lado, há quem diga que as políticas públicas são de abordagem multicêntrica ou policêntrica, considerando atores não estatais (organizações privadas, organizações não governamentais etc.) em conjunto com os atores estatais na elaboração de políticas públicas, conferindo aos atores não estatais o privilégio de também decidir e liderar um processo de elaboração e implementação de política pública (SECCHI, 2013).

Com relação ao segundo nó conceitual também ocorre a divisão em duas correntes. Uma parte dos autores entende que tudo que o governo faz ou deixa de fazer pode ser chamado de política pública. Assim, o não agir estatal também seria considerado uma política pública. De outra banda, há os que entendem que a falta de ação do Estado frente a um problema não configura uma política pública, mas sim a falta dela e a falta da inserção do problema na agenda formal (SECCHI, 2013).

Já no que tange ao terceiro nó conceitual, há igualmente divisão doutrinária. Alguns doutrinadores interpretam que somente configuram políticas públicas as diretrizes estratégicas ou conjunto de programas de governo, excluindo-se, então, programas, planos e projetos, que são considerados elementos operacionais. Discordam desse posicionamento os autores que entendem que as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes, quanto as de nível intermediário e operacional (SECCHI, 2013).

Portanto, pode-se afirmar que ante a diversidade doutrinária, não há um conceito fechado universal de política pública, já que os conceitos variam de acordo com os entendimentos de cada autor quanto aos nós conceituais anteriormente mencionados. Contudo, notou-se que, muito embora, haja variações significativas nos conceitos, há consenso quanto a parte nuclear: política pública é uma diretriz, é uma escolha.

### **3.1.1 A importância e o modo de criação de políticas públicas**

Reconhecido que em essência a política pública traduz uma escolha governamental, estabelece-se daí a sua importância, já que a política pública traz em si o poder tanto de se manter o estado social atual como de modificá-lo significativamente.

É através de políticas públicas que o ente estatal define aquilo que é considerado prioritário na sua atuação, onde será empregado maior ou menor parcela do orçamento público, o que deve ser incentivado e o que deve ser desestimulado. Políticas públicas são compostas de dois elementos fundamentais: o primeiro deles é a intencionalidade pública, ou seja, a razão para que se estabeleçam ações para a solução de um problema ou questão; o segundo é o problema público, a diferença entre uma situação corrente e uma situação que seria ideal à coletividade (BRANCALEON et al., 2015).

Importa dizer que dentre as características das políticas públicas que permitem perceber a sua importância estão o fato de que as políticas públicas: permitem distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que realmente faz; envolvem vários atores e níveis de decisão, abrangendo participantes formais e informais, embora sejam materializadas através dos governos; são abrangentes, não se limitando tão somente a leis e regras; são ações intencionais, com objetivos a serem atingidos; embora tenham impactos de curto prazo, são criadas para funcionar a longo prazo (SOUZA, 2006).

Assim, tratando-se de ação governamental intencional, com larga escala de abrangência, e com potencial de vigor a longo prazo, forçoso dizer o quanto as políticas públicas têm importância, tanto falando-se do âmbito administrativo, quanto do âmbito social. A ação programada de política pública interfere no rumo que toma administração do ente federativo, já que seu orçamento fica comprometido, no que compete ao que foi reservado ao implemento da política pública criada, escolhendo-se investir em uma alternativa e deixando-se, por consequência, de investir em outra. Interfere também no rumo social, pois a criação, ou até mesmo a extinção de uma política pública pode, muitas vezes, trazer consequências diretas aos cidadãos e ao meio onde vivem.

Entende-se que cada escolha governamental implica na renúncia de outras inúmeras possibilidades de políticas públicas. E, por serem finitos os recursos de todos os tipos, deve-se racionalizar com cautela onde serão empregados os esforços governamentais. E, sendo a sociedade como um todo tão plural, natural se

faz o questionamento de como o governo define aquilo que considera importante para a sociedade e quem é capaz de influenciar as tomadas de decisão. Por isto, o processo para que seja decidido pela criação de uma determinada política pública em detrimento de outras tantas possíveis é bastante complexo.

Secchi (2013) chama o processo de criação e implementação de “ciclo de políticas públicas”. Segundo o autor o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação pelo qual se organiza a vida de uma política pública em etapas sequenciais e interdependentes. Este ciclo possui sete fases principais: se inicia com a identificação do problema, passa pela formulação da agenda, depois pela formulação de alternativas, após pela tomada de decisão, segue na implementação da política pública, após há a avaliação desta e, por fim, a sua extinção.

Ressalva-se, entretanto, que apesar de muito útil para uma visualização didática das políticas públicas, o ciclo não costuma refletir a real dinâmica ou a vida de uma política pública, já que as fases, na maioria das vezes, se apresentam de forma misturada, e as sequências podem se alternar.

Feita a ressalva, entende-se que mesmo que misturadas ou alternadas, entender as fases do ciclo de políticas públicas, auxilia no entendimento destas como um todo e na visualização de sua criação. Assim, o ciclo de políticas públicas “[...] ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos” (SECCHI, 2013, p. 44).

### *3.1.1.1 Identificação do problema*

A primeira das etapas de criação de uma política pública consiste em identificar um problema ou uma questão que demanda ação governamental. Pode-se dizer que problema público é a discrepância entre aquilo que se gostaria que fosse e aquilo que de fato é realidade pública, sendo que esta situação passa a ser mais importante conforme a sua capacidade de afetar a percepção de muitos atores relevantes. Os partidos políticos, os agentes públicos e as organizações não-governamentais podem ser mencionados como exemplo de atores sociais que estão constantemente identificando problemas públicos (SECCHI, 2013).

A identificação dos problemas públicos faz com que haja árduo empenho dos atores sociais para que sejam feitos esforços no sentido de mudar a situação identificada, de forma prioritária. Segundo Souza (2006, p. 30) “O reconhecimento e a definição do problema afeta o resultado da agenda”, ou seja, é através da identificação do problema que se inclui uma demanda na agenda pública.

### *3.1.1.2 Formação da agenda*

A agenda pública é composta pelos problemas públicos identificados como importantes ou relevantes pelos mais diversos atores. É com a definição da agenda que se dá início à formulação de uma política pública.

A definição da agenda é o processo através do qual os governantes estabelecem quais questões públicas são merecedoras de atenção de forma mais imediata. Através dela se enfoca no que é o problema público e quais ações e de que forma se pretende agir para combatê-lo. Assim, a entrada de um problema na agenda do governo indica a vontade de mudar o cenário existente. E, por outro lado, a não entrada do problema na agenda implica o desinteresse de modificação da situação posta. Ou seja, a menos que um problema entre para a agenda do governo, nada será feito a respeito dele (BRANCALEON et al., 2015).

A decisão do que entra ou não na agenda exige avaliação preliminar quanto aos custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como exige que sejam avaliadas as chances de o tema ou projeto se impor na arena política (FREY, 2000).

A agenda política é bastante dinâmica, problemas entram e saem dela com bastante facilidade, conforme ganhem ou percam notoriedade social. É possível, por exemplo, que a falta de vontade política, a falta de recursos, o demorado tempo para implementação ou a falta de pressão popular façam com que determinados problemas não se mantenham por muito tempo na agenda, ou até mesmo não cheguem a compô-la (SECCHI, 2013).

Os problemas entram e saem da agenda conforme o foco que estão recebendo pelos atores sociais e pela sociedade civil, já que as agendas listam que ações devem ser realizadas de forma prioritária.

Ilustra perfeitamente essa dinamicidade da agenda o exemplo da consciência ambiental, que havia:

[...] aumentado significativamente na Europa após o acidente nuclear de Chernobyl, promovendo condições altamente favoráveis à implementação de políticas ambientais mais substanciais. Atualmente, porém, com os problemas socioeconômicos, particularmente referentes ao desemprego agravados, o tema ambiental parece ter caído em esquecimento e saído das agendas governamentais no mundo inteiro (FREY, 2000, p. 220).

O exemplo acima se enquadra claramente no cenário brasileiro atual, no qual se tem constantemente relativizado a importância da proteção ambiental para dar lugar ao aumento de área construída, de produtividade, geração de emprego e áreas habitáveis ou exploráveis (visto que alguns lugares que deveriam ser permanentemente preservados acabam dando lugar a condomínios residenciais, grandes empreendimentos comerciais etc.). Como se está vivenciando um momento de crise econômica, a geração de emprego e renda ganha mais notoriedade na agenda do que a proteção do meio ambiente.

### *3.1.1.3 Formulação de alternativas*

Superada inclusão do problema na agenda, parte-se para uma nova etapa, na qual serão buscadas soluções para o problema encontrado. A formulação de alternativas consiste basicamente em estabelecer os objetivos pretendidos e as soluções possíveis para que estes sejam alcançados.

Para Brancalion et al. (2015, p.4) “A formulação é uma etapa fundamental da criação de políticas públicas, envolve certo grau de complexidade, pois é nela que são levantadas as propostas de soluções viáveis e consistentes que subsidiem a tomada de decisão”.

A formulação de alternativas para resolver o problema pode ser realizada por meio de escrutínios formais ou informais das possíveis consequências do problema, e, também, dos potenciais custos e benefícios envolvidos em cada uma das alternativas viáveis. Nesta etapa são criadas estratégias, programas, métodos ou ações que tem potencial para atingir objetivos estabelecidos pela política pública, já que um mesmo objetivo pode ser atingido por diversos caminhos e cada um deles possui consequências e custos diversos, exigem recursos humanos, materiais e financeiros diferentes, e possuem chances distintas de serem eficazes (SECCHI, 2013).

Acrescenta ainda Secchi (2013, p. 48) que:

O estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública. Os objetivos podem ser estabelecidos de maneira mais frouxa (por exemplo, melhorar a assistência social do município, diminuir o nível de desemprego) ou de maneira mais concreta (por exemplo, reduzir em 20% o número de sequestros, no município X, nos próximos seis meses). Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública. [...] o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação da eficácia das políticas públicas.

Nesta fase, então, formulam-se os mais variados planos de ação, para que dentre eles seja escolhido um ou alguns planos ou programas que sejam aptos ao alcance dos objetivos traçados, pois “[...] não há decisão se não forem geradas alternativas convenientes” (BILHIM, 2008, p. 10).

Assim, “Uma série de propostas deve ser produzida e submetida a um sistema de seleção, o que transforma as várias idéias [sic] numa pequena lista de propostas, submetidas e colocadas em disponibilidade” (PINTO, 2008, p. 33).

Veja-se que os atores envolvidos na inserção do problema na agenda, também terão papel determinante na formulação de alternativas para resolver tal problema, e que as soluções são extremamente subjetivas. Cada ator trará soluções que condizem com a sua visão pessoal do problema e do cenário em que ele está inserido como um todo. Cada ator contribuirá de uma forma. “[...] alguns atores contribuem no processo com a sua popularidade política; outros com seus conhecimentos ou saberes específicos; alguns trazem seu senso pragmático de possibilidades; outros, suas habilidades de atrair atenção [...]” (PINTO, 2008, p. 33) etc.

#### *3.1.1.4 Tomada de decisão*

Criadas alternativas e selecionadas as propostas mais viáveis, inicia-se uma nova fase: a tomada de decisão. Esta “[...] representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, 2013, p. 51).

Diz-se que:

A tomada de decisão envolve a seleção de um curso de ação a partir de uma gama de opções, incluindo a de manter o *status quo*. A tomada de decisão é uma função de política pública em que se decide por uma ação (ou não ação) pra tratar de um problema, muitas vezes levando em conta uma série de considerações e análises políticas e técnicas (BRANCALEON et al., 2015, p. 5).

A dinâmica da escolha de alternativas de solução para problemas públicos pode ser entendida de três formas, variando de acordo com o fluxo da decisão (SECCHI, 2013).

Na primeira forma, os tomadores de decisão partem do problema para então encontrar a solução, ou seja, a decisão é tomada baseada no estudo de alternativas para o problema e nos objetivos já definidos. Na segunda forma há um ajuste simultâneo dos problemas às soluções e das soluções aos problemas. Estabelecem-se objetivos e buscam-se soluções ao mesmo tempo. Por fim, na terceira forma, os tomadores de decisão partem da solução para o problema. O que significa que já existe a solução e há uma luta para que um problema tome maiores proporções, tanto na opinião pública, como no meio político, para que a proposta (solução) já previamente escolhida seja transformada em uma política pública (SECCHI, 2013).

Ainda, a tomada de decisão é categorizada em três principais modelos: o modelo da decisão racional; o modelo de decisão incremental; e modelo de decisão de fluxos múltiplos ou modelo de decisão da “lata de lixo” (*garbage can*).

No modelo de decisão racional parte-se da premissa de que as consequências de cada alternativa podem ser conhecidas com antecedência, sendo que os responsáveis pela tomada de decisão devem sempre optar pela alternativa que maximize o alcance dos objetivos, valores e metas. É dito racional pois busca levar ao modo mais eficiente de atingir objetivos de políticas públicas. Entretanto, sua aplicação pode ser dificultosa, já que necessita de um elevado número de informações precisas sobre os impactos das políticas, o que pode não ser viável em um curto período de tempo, que é o que normalmente tem os gestores públicos para agir (BRANCALEON et al., 2015). Este é o modelo presente em situações em a decisão parte do problema para a solução (SECCHI, 2013).

Já o modelo de decisão incremental “[...] analisa a tomada de decisão pública como um processo com restrição de tempo e informação, caracterizado por conflitos, negociações e compromisso entre os tomadores de decisão com interesses

próprios” (BRANCALEON et al., 2015, p. 5). Ou seja, neste modelo não se busca a maximização, mas espera-se que as decisões sejam tomadas por negociação, que resultem de sucessivas comparações ilimitadas que os responsáveis pela decisão fazem das novas propostas *versus* os resultados de decisões tomadas anteriormente, resultando, então, em mudanças apenas incrementais do *status quo* (BRANCALEON et al., 2015).

O incrementalismo é utilizado de forma mais corriqueira pelos tomadores de decisão, possuindo três principais características:

1) problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão; 2) as decisões presentes são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado e os limites impostos por instituições formais e informações são barreiras à tomada de decisão livre por parte do *policymaker*. [...]; 3) as decisões são consideradas dependentes dos interesses dos autores envolvidos no processo de elaboração da política pública e, por isso, muitas vezes a solução escolhida não é *a melhor opção*, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses (SECCHI, 2013, p. 53).

O incrementalismo diferencia-se do racionalismo por acreditar que em situações de alta complexidade, como costuma ser a elaboração de uma política pública, o elemento político acaba falando mais alto que o elemento técnico (SECCHI, 2013). Isto porque nem sempre aquilo que é tecnicamente mais correto e mais viável é politicamente bem visto ou bem aceito pela sociedade. Lembrando que as decisões serão sempre tomadas com base nos grupos internos e externos ao governo que fazem pressão e no grau de poder e influência que estes detenham.

Por sua vez, o modelo de fluxos múltiplos ou modelo da “lata de lixo” (*garbage can*) traz o entendimento de que o fluxo dos problemas depende da atenção do público, enquanto que o fluxo de soluções é dependente da atuação de empreendedores de política pública. O fluxo da política se altera conforme a ocorrência de eventos especiais, como reeleições, orçamento, substituição de membros do executivo etc. (SECCHI, 2013). Este modelo decisório se aplica quando há grande número de tomadores de decisão e uma boa dose de incerteza quanto as causas dos problemas e suas soluções. Nesse modelo não há foco nem em otimização (incrementalismo), nem em maximização (racionalismo), mas sim na

satisfação de padrões ou metas estabelecidos por um grupo de tomadores de decisão no momento desta (BRANCALEON et al., 2015). Assim, “[...] as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão” (SECCHI, 2013, p. 55).

Conclui-se então que a fase de tomada de decisão é uma fase bastante política, e que a decisão pode variar muito conforme os tomadores de decisão, o momento político, os tipos de pressão que o governo esteja sofrendo, além, claro, do orçamento e do planejamento.

### *3.1.1.5 Implementação da política pública*

Uma vez feita toda a análise necessária e tomada a decisão política de qual caminho será seguido para resolver o problema encontrado, deixa-se o plano da intenção e parte-se para o plano da ação, ou seja, é hora de implementar a política pública escolhida. “É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública” (SECCHI, 2013, p. 55).

É nesta fase que se visualiza se a solução escolhida dentre as alternativas terá capacidade de atingir os objetivos inicialmente traçados. “A implementação corresponde a um momento crítico no ciclo de políticas públicas, pois diz respeito à efetivação da política pública” (BILHIM, 2008, p. 13).

A implementação é a etapa de execução da política pública pela administração pública. Para tanto, são necessários instrumentos de política pública, que são meios existentes para transformar as intenções em ações políticas. Podem ser mencionados como exemplos de instrumentos de políticas públicas: regulamentação; desregulamentação e legalização; aplicação da lei; impostos e taxas; subsídio ou incentivo fiscal; prestação direta de serviço público; terceirização de serviço público; informação ao público; campanhas, transferência de renda; discriminação seletiva positiva; prêmios e concursos; certificados e selos etc. (SECCHI, 2013).

Analisar o contexto em que se está implementando uma política é crucial para sua eficácia, elencando alguns fatores contextuais importantes para a implementação de políticas públicas. São eles: grau de estabilidade política; grau de mudança no ambiente político e econômico externo; abertura do processo de políticas públicas; grau de descentralização do setor público. Cada um destes

fatores contextuais pode impactar significativamente a implementação de uma política pública, podendo ser determinantes em seu grau de sucesso ou insucesso (BRANCALEON et al. 2015).

### 3.1.1.6 Avaliação da política pública

Realizada a implementação da política pública, importante se faz que se busque avaliá-la para que assim possa ser verificado o grau de eficácia da solução escolhida para o alcance do objetivo traçado quando da identificação do problema ou da questão pública que demandava ação dos gestores.

A avaliação da política pública

[...] é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desenho da política pública são examinados com intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou (SECCHI, 2013, p. 63).

Esta etapa envolve “[...] a avaliação do grau com que está atingindo os objetivos propostos e, se não estiver, o que pode ser feito para corrigir os desvios e melhorar o resultado final [...]” (BILHIM, 2008, p. 15).

A avaliação pode ser realizada após a implementação da política pública (*ex post*), mas também pode ser realizada antes da implementação (*ex ante*) e durante este (*in itinere*). A avaliação *ex ante* é realizada na fase de formulação das alternativas, quando são avaliadas cada uma das hipóteses. A avaliação *in itinere* consiste em um monitoramento constante durante o processo de implementação no intuito de realizar todos os ajustes necessários ainda na vigência da implementação (SECCHI, 2013).

Para avaliar uma política pública é necessário que sejam estabelecidos critérios e indicadores de padrões. De acordo com Secchi (2013) os principais critérios usados para avaliações são: economicidade, produtividade, eficiência econômica; eficiência administrativa; eficácia, e equidade. Os critérios se operacionalizam por meio de indicadores.

A fase de avaliação é bastante importante, pois é através dela que pode ser aumentada de forma significativa a sensibilidade e a percepção de atores políticos em relação à política pública, no intuito de melhorá-la. A avaliação tem o poder de levar à continuação da política pública, da forma em que se encontra, mas também pode conduzir a reestruturação de elementos que possam melhorar os resultados. Da mesma forma, a avaliação pode conduzir a extinção da política pública, caso o problema tenha sido resolvido (pela própria política ou por si mesmo) ou a implementação não seja possível (SECCHI, 2013).

Na fase de avaliação de políticas públicas

[...] apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública [...] (FREY, 2000, p. 228-229).

Nesta fase é possível vislumbrar a importância de existirem objetivos claros e delimitados para a política pública, pois caso inexistam se dificulta sobremaneira a realização de avaliação.

Ressalta-se que a avaliação das políticas públicas implementadas pela administração pública não tem somente o condão de verificar o alcance dos resultados pretendidos, a avaliação permite também a criação de dados que podem ser usados no futuro para a criação de novas políticas ou até mesmo para modificação, em tempo, de programas ou processos utilizados para que possam conduzir a um melhor desempenho.

### *3.1.1.7 Extinção da política pública*

A etapa final do ciclo de políticas públicas é a sua extinção. Ocorre quando a política pública percorreu todas as fases e já não é mais necessária, porque cumpriu

seu papel, resolvendo o problema inicial, ou porque o problema não tem mais a importância precisa para ser motivador de uma ação de política pública, ou em razão de o problema ter sido resolvido naturalmente por outros meios, ou, ainda, por a política pública criada não ter conduzido a qualquer solução ao problema que lhe deu origem.

### **3.2 Conceitos essenciais de Direito Tributário**

Visto como se forma uma política pública, e entendendo-se que os principais benefícios que surgiriam da criação de políticas públicas de incentivo fiscal a construções de grande porte no Município de Tramandaí – RS seriam tributários, interessa compreender alguns pontos importantes desta área.

Acredita-se que a fim de viver em sociedade os homens realizaram um “contrato social”, o que teria dado origem ao Estado. Teria, então, havido um pacto entre homens, no qual estes se comprometiam a ceder parte de seus direitos e liberdades individuais em prol da sociedade, do Estado (DUARTE, 2019).

O Estado brasileiro adota a forma federativa, o que significa a

[...] união de vários Estados-membros relativamente autônomos. Cada Estado tem autonomia relativa para legislar (e até mesmo para elaborar sua própria Constituição), administrar etc. Importante frisar que cada Estado-membro tem autonomia, e não independência. A união de Estados independentes se chama confederação. No Brasil, não há independência de cada ente federativo, mas uma parcela de autonomia (DI PIETRO; MARTINS JUNIOR, 2015, s/p.).

De acordo com o artigo 1º da Constituição Federal “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1988). Importa aqui primordialmente os Municípios.

Da cessão de direitos e liberdades individuais ao Estado, surge a necessidade de que este crie regras de conduta. E “[...] Dentre as mais variadas técnicas de organização social e de planificação da conduta humana, destaca-se o Direito” (DUARTE, 2019, s/p.). O Direito subdivide-se nas mais variadas áreas, sendo relevante neste momento o Direito Tributário, subárea que “[...] estuda a relação jurídica entre o Estado e os contribuintes, como também a criação, a

limitação, a fiscalização, a cobrança e a arrecadação dos tributos pelo Estado [...]” (CAROTA, 2016, p. 3), já que:

A relação jurídica que se instaura entre o Estado, que tem o poder de exigir o tributo, e a pessoa sob sua jurisdição, que tem o dever de pagar esse tributo, é submetida a uma série de normas jurídicas que vão compor a disciplina do Direito Tributário. Direito Tributário é, por assim dizer, o direito que disciplina o processo de retirada compulsória, pelo Estado, da parcela de riquezas de seus súditos, mediante a observância dos princípios reveladores do Estado de Direito. É a disciplina jurídica que estuda as relações entre o fisco e o contribuinte (HARADA, 2016, p. 376-377).

A tributação é então uma das expressões da cessão de liberdades e direitos individuais para o Estado, pois dá a este o poder de tributar ao mesmo tempo em que estabelece o dever dos cidadãos-contribuintes de pagar. Ou seja,

[...] cria-se o cenário afeto à invasão patrimonial, caracterizadora do mister tributacional, em que o Estado avança em direção ao patrimônio do súdito, de maneira compulsória, a fim de que logre retirar uma quantia, em dinheiro, que se intitula tributo, carregando-o para os seus cofres. Tal invasão é inexorável, não havendo como dela se furtar, exceto se o tributo apresentar-se ilegítimo, i.e., fora dos parâmetros impostos pela norma tributária, mostrando-se inconstitucional (SABBAG, 2016, p. 32).

Além disso, o Direito Tributário é considerado ramo do Direito Público, pois nele a figura do Estado está sempre presente em um dos polos da relação jurídica, sendo que nesta relação há sempre certa superioridade jurídica do Estado em relação ao particular em razão de o interesse tutelado ser coletivo, ser o interesse público (SABBAG, 2016). Em função disto, o Direito Tributário obedece a dois princípios basilares de Direito Público, que são: a supremacia do interesse público sobre o privado; e a indisponibilidade do interesse e do patrimônio público. Veja-se que:

A supremacia do interesse público sobre o interesse privado é facilmente vista pelo fato de a obrigação de pagar tributo decorrer diretamente da lei, sem manifestação de vontade autônoma do contribuinte (foi proprietário de um imóvel na área urbana, tem que pagar IPTU, querendo ou não) e pelas

diversas prerrogativas estatais que colocam o particular num degrau abaixo do ente público nas relações jurídicas, como, por exemplo, o poder de fiscalizar, de aplicar unilateralmente punições e apreender mercadorias, entre tantos outros. Já a indisponibilidade do interesse e do patrimônio público é visualizada, de maneira cristalina, na sempre presente exigência de lei para a concessão de quaisquer benefícios fiscais (ALEXANDRE, 2016, p. 28).

Os tributos são definidos pelo artigo 3º do Código Tributário Nacional como “[...] 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, 1966). São os principais meios através dos quais um Município obtém fundos para que possa manter todos os serviços públicos necessários aos seus cidadãos, como educação, saúde, infraestrutura pública etc. Isto porque,

O Estado necessita, em sua atividade financeira, captar recursos materiais para manter sua estrutura, disponibilizando ao cidadão-contribuinte os serviços que lhe compete, como autêntico provedor das necessidades coletivas (SABBAG, 2016, p. 30).

Pode-se dizer, então, que os tributos têm papel fundamental na manutenção e desenvolvimento municipal. Logo, ações que visem ao aumento da arrecadação devem ser seriamente consideradas, principalmente aquelas que não majorem a carga tributária já suportada pela população local, pois aumento de arrecadação significa aumento das possibilidades de ação e melhoria dos serviços públicos prestados, já que o tributo, em sua finalidade fiscal, visa

[...] arrecadar valores dos contribuintes como forma de dividir entre todos o custo estatal, os quais vão para o caixa do Estado e são aplicados no pagamento do funcionalismo, na manutenção dos poderes e dos órgãos da Administração Pública e nas obras públicas, ou seja, destinam-se ao pagamento de despesas correntes contínuas (HACK, 2017, p. 258).

Dentre as espécies tributárias existentes cabem aos Municípios, de acordo com a previsão constitucional, e também do Código Tributário Nacional, o Imposto

Predial Territorial Urbano, o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, as “[...] 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” (BRASIL, 1988) e as contribuições de melhoria, decorrentes de obras públicas.

Interessa para o presente estudo o Imposto Predial Territorial Urbano e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis, “[...] pois ambos têm como base de cálculo o valor venal do imóvel [...]” (DUARTE, 2019, s/p.) e por esta razão seriam estes os impostos a sofrerem impactos arrecadatários caso políticas públicas de incentivos fiscais a grandes construções fossem criadas e implementadas no Município alvo.

### **3.2.1 Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU**

Os impostos são exações que não possuem vinculação com atividade estatal determinada, ou seja, seu fato gerador independe de uma atuação estatal específica com relação ao contribuinte (HARADA, 2016), o que significa que os impostos não têm destinação vinculada a qualquer aspecto do fato gerador, ou dos contribuintes, podendo ser utilizados para qualquer tipo de custeio em geral.

O IPTU, Imposto Predial Territorial Urbano, como o próprio nome já sugere, tributa o direito de propriedade de imóveis situados dentro do perímetro estabelecido pelo Município como urbano. É de competência dos Municípios, ou seja, cabe ao Município onde estiver localizado o imóvel a edição de lei ordinária municipal instituindo o IPTU. Convém esclarecer que tal imposto é

predial e também territorial, incidente, portanto, sobre o terreno como sobre as edificações. É que no direito civil, prédio tem um significado mais amplo, abrangendo não só as edificações, mas também o próprio terreno, mas assim não no Direito tributário, que utiliza a palavra prédio para designar apenas as edificações (DUARTE, 2019, s/p.).

O fato gerador do IPTU, de acordo com o artigo 32 do Código Tributário Nacional e artigo 26 do Código Tributário Municipal de Tramandaí é o domínio útil, a

propriedade ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

De acordo com o artigo 79 do Código Civil são considerados “[...] bens imóveis o solo e tudo quando se lhe incorporar natural ou artificialmente” (BRASIL, 2002). São ditos por natureza os imóveis como solo, superfície, espaço aéreo, subsolo etc. Por sua vez, são considerados bens imóveis por acessão física

tudo quanto o homem incorporar permanentemente ao solo, como a semente lançada à terra, os edifícios e construções, de modo que se não possa retirar sem destruição, modificação, fratura ou dano. O IPTU incide sobre os dois grupos de imóveis, de forma que, se o particular construir benfeitorias, ampliando a área construída do imóvel (acessão física), haverá agravamento do imposto incidente (ALEXANDRE, 2016, p. 402).

Para a incidência de IPTU deve ser observada a existência de, pelo menos, dois dos melhoramentos previstos no artigo 32, parágrafo 1º do Código Tributário Nacional, que são: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (BRASIL, 1966).

Logo, áreas carentes de adequada urbanização, não são tributadas em IPTU em razão da falta de infraestrutura urbanística fornecida ou mantida pelo poder público, nos termos da legislação supracitada.

O contribuinte ou o sujeito passivo de uma obrigação tributária é a pessoa obrigada ao pagamento do tributo. No caso do IPTU, por consequência direta do fato gerador, o contribuinte do imposto é o proprietário, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título (BRASIL, 1966).

Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, ou seja, no cálculo deste imposto será aplicada a alíquota sobre o “[...] preço à vista que o imóvel alcançaria se colocado à venda no mercado imobiliário” (FREITAS et al., 2017, s/p.). Assim, quanto maior e mais valioso o imóvel, maior será a valor do IPTU a ser recolhido anualmente aos cofres municipais.

A alíquota “[...] Revela-se por meio de índice de percentagem, que permitirá a aferição do quantum tributário a pagar” (SABBAG, 2016, p. 890). Isto é, utiliza-se a alíquota tributária, conforme previsão da legislação municipal, sobre o valor da base de cálculo, que é o valor venal do imóvel, para que se chegue até o valor do IPTU, que deverá ser pago pelo sujeito passivo aos cofres municipais.

Compreendidos os conceitos básicos do IPTU, cumpre entender os conceitos essenciais do ITBI, também importante para o objeto desse estudo.

### **3.2.2 Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI**

O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis é atualmente um tributo de competência municipal, porém, nem sempre foi assim, pois:

Até a Constituição Federal de 1988 as transmissões de bens imóveis e direitos a eles relativos eram tributadas pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal (art. 23, I, da Constituição anterior e art. 35 do CTN). Com a promulgação da Constituição em 1988, os negócios jurídicos identificados como transmissões de bens passaram a ser tributados também pelos Municípios, mas conforme uma rígida separação das competências, de acordo com a natureza da transmissão (se por ato oneroso ou gratuito; ou se por *causa mortis* ou *inter vivos*) (DUARTE, 2016, s/p.).

Somente estão hoje compreendidas na competência tributária municipal as transmissões de bens imóveis feitas por ato oneroso entre pessoas vivas (*inter vivos*), conforme disposto no artigo 156, inciso II da Constituição Federal. As demais formas de transmissão de bens imóveis (de forma onerosa, *causa mortis* etc.) estão sujeitas a imposto diverso, de competência dos estados-membros.

O fato gerador do ITBI é, então, a transmissão entre vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, seja por natureza ou acessão física, e direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição (BRASIL, 1966).

A instituição e recolhimento do ITBI cabe ao Município de situação do bem que sofrerá a transferência de propriedade. Assim, cabe aos municípios emitirem e receberem valores relativos às guias de ITBI de imóveis que estejam compreendidos em seus limites territoriais.

O sujeito passivo da obrigação tributária envolvendo ITBI dependerá da previsão da legislação municipal. Será a “[...] pessoa escolhida pela lei instituidora do imposto, podendo ser qualquer das partes na operação tributada – alienante ou adquirente; cedente ou cessionário [...]” (DUARTE, 2019, s/p.).

A base de cálculo do ITBI será o valor venal do imóvel, podendo ou não corresponder ao preço do bem, pois este é pactuado livremente por vendedor e adquirente. Estando o valor acordado entre as partes para a compra e venda do imóvel abaixo do valor venal, não será considerado, adotando-se este para fins de tributação (DUARTE, 2019). Ou seja,

É base de cálculo do ITBI o valor venal dos bens imóveis transmitidos ou direitos reais cedidos (art. 38 do CTN). Vale dizer que a base de cálculo será o valor de mercado (ou preço de venda, à vista, em condições normais de mercado), sendo irrelevante o preço de venda constante da escritura (SABBAG, 2019, p. 927).

Cumprido dizer, ainda, que embora IPTU e ITBI possuam a mesma base de cálculo, não necessariamente será utilizado o valor venal para fins de IPTU no lançamento de guia de ITBI. Isso porque os Municípios, para lançarem o IPTU de ofício e realizarem sua cobrança, costumam adotar fórmulas matemáticas, através das plantas genéricas de valores, nas quais se estabelece um valor padrão por metro quadrado de acordo com o padrão construtivo de cada zona municipal. Assim se dá, pois seria absolutamente inviável que a cada novo exercício fosse realizada avaliação imobiliária individual de todos os imóveis municipais.

Portanto, o valor venal normalmente utilizado para o IPTU é presumido, podendo não corresponder o valor venal de fato atingido pelo imóvel no mercado imobiliário. Por esta razão, pode (e na maioria das vezes não há) identidade entre os valores venais de IPTU e ITBI de um mesmo imóvel. Esta questão já foi levada ao Superior Tribunal de Justiça, cujo entendimento é pacífico neste sentido, a exemplo do Recurso Especial nº 1199964/SP (2013) e Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1550142/SP (2015).

### **3.3 Meio ambiente**

Como consequência óbvia da criação de políticas públicas que concedam incentivos fiscais às construções de grande porte, viria a rápida multiplicação de unidades imobiliárias no território municipal. Isto, conduziria ao aumento na arrecadação tributária, mas também poderia trazer diversas complicações, sendo que as mais facilmente identificáveis são na área de meio ambiente, em particular em relação à sustentabilidade e à preservação. A Constituição Federal, ao tratar do meio ambiente, estabelece no *caput* de seu artigo 225 que

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Assim, ao reconhecer o meio ambiente como bem de uso comum do povo “[...] foi reconhecida a sua natureza de direito difuso ou, como se queira, de ‘direito público subjetivo’, exigível e exercitável em face do próprio Estado, que tem também a missão de protegê-lo” (MILARÉ, 2018, s/p.).

Portanto, as ações de gestão devem necessariamente “[...] orientar a ação humana de forma que respeite o capital natural indispensável não só para a vida humana presente, mas também para a qualidade de vida das futuras gerações e para a vida de outras espécies [...]” (MACHADO *in* SILVEIRA, 2012, p. 230-231).

Uma das preocupações centrais no campo do meio ambiente, especialmente em cidades litorâneas, está na deficiência no esgotamento sanitário.

### **3.3.1 Esgotamento sanitário**

Segundo Milaré (2015) esgotamento sanitário conceitualmente é a:

(1) Denominação genérica para despejos líquidos residenciais, comerciais, águas de infiltração na rede coletora, os quais podem conter parcela de efluentes industriais e efluentes não domésticos. (2) Água residuária que normalmente contém despejos líquidos.

Observa-se que, “O mar é vítima permanente da poluição. Fonte de vida, reservatório de bens essenciais à subsistência da humanidade, não tem sido por ela poupado. Como se fosse uma grande lata de lixo, recebe detritos de toda ordem” (NALINI, 2015, s/p.), incluem-se aí, os esgotos.

A ausência de esgotamento sanitário é fonte constante de preocupação entre os estudos ambientais, pois:

O lançamento irregular de esgoto doméstico está acabando com as águas brasileiras. Não há rio, riacho, córrego ou veio d'água que não receba certa quantidade desse dejetos humano. Mesmo o mar vem recebendo carga demasiada de esgoto doméstico. (NALINI, 2015, s/p.)

Alerta, ainda, Nalini que os:

Municípios turísticos precisam se preocupar mais com a questão, pois sobrevivem do excesso populacional gerador de um excesso de dejetos. Se a estância afugenta os visitantes, perde receita. Se os atrai em excesso, vê-se às voltas com a sobrecarga, inclusive do sistema de esgotos. E se este falhar, a cidade se esvazia, deixando de satisfazer à sua vocação de polo atrativo para visitantes.(NALINI, 2015, s/p.).

Para além das questões turísticas, a Biblioteca Didática de Tecnologias Ambientais da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) sinaliza que a falta ou deficiência da rede de esgoto sanitário adequada podem auxiliar a proliferação de numerosas doenças parasitárias e infecciosas, já que aproximadamente cinquenta doenças diferentes podem ser transmitidas via excrementos humanos, como febre tifóide, cólera, disenterias, verminoses etc. Sendo assim, a adequada destinação dos esgotos é primordial para a proteção da saúde humana, visto que a má destinação pode ocasionar a contaminação de água, de utensílios domésticos, do solo, de alimentos, entre outros. (MENDES et al., *online*). Ademais,

Outra importante razão para tratar os esgotos é a preservação do meio ambiente. As substâncias presentes nos esgotos exercem ação deletéria nos corpos de água: a matéria orgânica pode causar a diminuição da concentração de oxigênio dissolvido provocando a morte de peixes e outros organismos aquáticos, escurecimento da água e exalação de odores

desagradáveis; é possível que os detergentes presentes nos esgotos provoquem a formação de espumas em locais de maior turbulência da massa líquida [...] (MENDES, et al., *online*).

A ausência de rede de esgotamento sanitário nos Municípios litorâneos, é fonte de preocupação constante de órgãos de proteção ambiental e já resultou inclusive em uma ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal (5063517-52.2018.4.04.7100), com assistência da União em face do Município de Tramandaí e outros, visando indenização por dano ambiental.

Embora esta ação não tenha chegado ao seu fim, nela foi proferida decisão liminar, na qual foi estipulado que o Município somente poderá:

[...] autorizar construções em áreas contempladas por rede pública de esgoto, desde que: (a) exigida na autorização de construção (licença/alvará) a ligação na rede pública de esgoto; (b) atestada pela Corsan, antes da emissão da autorização de construção (licença/alvará), a capacidade de o sistema subjacente absorver nova demanda, conforme estabelecido na respectiva licença ambiental e em observância das normas técnicas aplicáveis (para tanto, a Corsan deverá criar um cadastro que consolide todas as informações em questão e fixar um canal de resposta célere às consultas que lhe forem encaminhadas pelos Municípios); e (c) atestada pelo Município, antes do habite-se, a regularidade do sistema de esgotamento sanitário, com a devida ligação à rede pública de esgoto; [...] (BRASIL, 2015, p. 2).

Nesta mesma liminar foi estipulado também que para as áreas onde não exista rede pública de esgoto só poderá ser autorizada construção de residências unifamiliares, com o máximo de dois pavimentos, desde que: seja área já devidamente urbanizada; não se trate de parcelamento do solo, casas geminadas (exceto casas geminadas compostas por duas unidades, bem como duas construções no mesmo lote, neste caso, desde que ocupadas pela mesma família); nestas construções se adote sistema individual de esgotamento sanitário em local que facilite a posterior ligação à rede pública de esgoto; seja realizada pela Prefeitura vistoria deste sistema individual de esgoto antes da liberação do habite-se; seja criado um cadastro dos imóveis com este tipo de esgotamento sanitário; seja exigida pela Prefeitura a manutenção periódica do sistema de esgotamento individual (BRASIL, 2015).

Então, por força de decisão judicial, Tramandaí – RS possui hoje limitação no seu poder de autorização de novas construções, devendo observar cuidadosamente todos os parâmetros estabelecidos para que não haja burla da liminar estabelecida, e para evitar maiores problemas ambientais oriundos da ausência de sistema de esgoto sanitário em boa parte da cidade.

### **3.3.2 Coleta e destinação de resíduos sólidos**

Outro possível problema ambiental da multiplicação de unidades imobiliárias no Município de Tramandaí – RS é a destinação adequada de resíduos sólidos dado que quanto maior o número de imóveis, maior a quantidade potencial de pessoas na cidade e como decorrência maior a produção de lixo.

No ano de 2010 foi instituída pelo governo federal, através da Lei 12.305/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a qual “[...] contém instrumentos importantes para permitir o avanço necessário ao País no enfrentamento dos principais problemas ambientais, sociais e econômicos decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

A Lei supramencionada traz uma série de conceitos importantes para o tema, sendo que em seu artigo 3º, inciso XVI, define resíduos sólidos como:

[...] material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível (BRASIL, 2010).

#### **A Política Nacional de Resíduos Sólidos:**

[...] consagra-se como um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos, instrumentos, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios ou os particulares, e possui como objeto a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos. Entre os

seus principais dispositivos destacam-se: a proibição de lixões (áreas de depósito de lixo a céu aberto); a inclusão social das organizações de catadores; a consagração da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos; o instrumento da logística reversa; a participação do consumidor; entre outros (FARIAS; TRENNEPOHL, 2019, s/p.).

Tal política impôs também a necessidade de que cada Município crie um Plano Municipal de Resíduos Sólidos, o que foi realizado pelo Município de Tramandaí – RS através da Lei Municipal 3.605/2014 que, contudo delega a regulamentação da referida Lei ao Poder Executivo, tornando a sua segurança jurídica bastante frágil, já que pode haver rápida alteração via Decreto.

O manejo incorreto de resíduos sólidos pode trazer à praia e ao meio ambiente como um todo danos irreversíveis. Pianowski (1997, p. 73), há mais de 20 anos, já havia concluído em seu estudo que “[...] Toda a costa do Rio Grande do Sul encontra-se contaminada por resíduos sólidos, principalmente nas áreas onde há a influência da atividade turística [...]”, ressaltando que o aumento na utilização de materiais sintéticos resistentes, em especial plásticos, nas últimas décadas é responsável por impactos nos ambientes costeiro e marinho, que vêm sofrendo danos em sua biota, em seu valor cênico e potencial recreativo, além de na navegação e na saúde humana (PIANOWSKI, 1997).

Destaca-se que na atualidade os resíduos sólidos são considerados uma das mais importantes formas de poluição marinha. Isto em razão de fatores como a maior utilização pela população de materiais não degradáveis, a falta ou a ineficácia de programas de gerenciamento de resíduos sólidos, além do descumprimento de leis quanto à disposição de resíduos sólidos nos oceanos (SANTOS et al., 2004).

Além disso, a falta de coleta ou destinação incorreta do lixo, pode ocasionar

“[...] aspecto estético desagradável, maus odores, proliferação de insetos e roedores, doenças por contato direto, poluição da água, desvalorização de áreas, obstrução de cursos d'água, aumentando as possibilidades da ocorrência de inundações e diminuição do espaço útil disponível (NUCCI, 2008, p. 20).

Portanto, ao se pensar em políticas públicas com potencial de aumentar a produção de resíduos sólidos, deve-se repensar todo o sistema de coleta e

destinação destes a fim de evitar que tais materiais acabem depositados em locais incorretos, causando degradação ambiental e até mesmo a desvalorização da cidade.

### 3.3.3 Adensamento urbano

Por fim, outra questão que deve ser ponderada quanto à criação de políticas públicas que incentivem o aumento da construção de empreendimentos de grande porte é quanto à desejabilidade do adensamento urbano e onde este é desejável. Nucci (2008, p. 41) pontua que “Parece ser interessante para a administração pública o adensamento de áreas nas quais se julgue existir infra-estrutura [sic] adequada [...]”.

O incentivo ao adensamento pode ser justificado pelo aumento na eficiência na manutenção e provisão de serviços e infraestrutura urbana, já que a alta densidade tem como benefício a facilitação da oferta e distribuição eficiente de infraestrutura, enquanto que baixas densidades demandam longas redes de infraestrutura com alto custo *per capita* de instalação e operação (ACIOLY<sup>1</sup>, 1998, p. 33 *apud* MIANA, 2010).

Por outro lado,

A densidade é um fator chave da sustentabilidade, que ligada ao modelo de ocupação e organização da cidade tem conseqüências [sic] diretas sobre: o uso eficiente do transporte público e da infra-estrutura [sic] em geral; a congestão e a complexidade urbana; a ocupação do solo; o consumo de recursos naturais, água e energia, a geração de resíduos sólidos; a contaminação da água, do ar e do solo; a porcentagem de área permeável; ao clima urbano, a permeabilidade do vento; o ruído urbano; o acesso ao sol e a disponibilidade de luz natural (MIANA, 2010, p. 109)

O adensamento, pode então ter diversos impactos negativos no meio ambiente e na qualidade de vida dos cidadãos. Um maior adensamento, com a construção de grandes edifícios pode causar: sombreamento das vias públicas; aumento da temperatura do ar; diminuição da umidade relativa; modificação da

---

1 ACIOLY, C.; DAVIDSON, F; **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Ed. Mauad, 1998.

permeabilidade ao vento; aumento do ruído, causado pelo aumento de pessoas e veículos em um mesmo espaço; saturação dos espaços com a sobrecarga nas infraestruturas como sistemas de drenagem, de esgoto sanitário, de abastecimento de água; pouco espaço para áreas livres e zonas verdes (MIANA, 2010).

Por exemplo, o aumento do ruído pode ser considerado uma decorrência da própria urbanização, pode vir das obras de construção civil em si, como pode vir dos meios de transporte terrestres, das atividades industriais e comerciais, do comportamento humano, de aparelhos eletrodomésticos etc. (NUCCI, 2008).

O aumento na quantidade de construções influencia diretamente em uma menor cobertura vegetal da cidade, sendo que esta é de suma importância para a qualidade do meio ambiente urbano. A vegetação traz inúmeros benefícios à cidade, como: proteção da qualidade da água; equilíbrio da umidade do ar; abrigo à fauna; conforto e valorização visual; filtração do ar; estabilização da temperatura do ar; contato com a natureza, que auxilia na saúde psíquica dos seres humanos, entre outros. (NUCCI, 2008).

Portanto, o adensamento de parte ou de toda a cidade de Tramandaí – RS, através de políticas públicas que promovam incentivos à construção de edificações de grande porte necessita ser previamente planejado, e estar de acordo com as previsões do Plano Diretor Municipal (Lei Complementar 022/2016), a fim de evitar que os aspectos desfavoráveis superem os favoráveis, e também, a fim de evitar a perda da qualidade de vida, tão valorizada pelos moradores do litoral.

## **4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS**

### **4.1 A política pública almejada dentro do ciclo de formação de políticas públicas**

Com a vigência da Constituição Federal de 1988 muitas direitos foram consolidados e também muitas novas atribuições foram designadas aos entes federativos. Foram expressos no texto constitucional uma série de garantias legais aos cidadãos, o que deu à Constituição Federal de 1988 o título de “Constituição Cidadã”, “[...] símbolo do processo de redemocratização nacional [...]” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Contudo, com os direitos dos cidadãos, do lado inverso, nascem os deveres da administração pública. São atribuídos aos entes federativos diversos deveres como, por exemplo, o dever de arrecadação tributária (artigo 145 e seguintes), o dever de responsabilidade e transparência orçamentária (artigo 165 e seguintes), o dever de estabelecer política de desenvolvimento urbano (artigos 182 e 183), o dever de promover educação, cultura e desporto (artigo 205 e seguintes), o dever de preservação do meio ambiente (artigo 225 e seguintes) etc.

Os deveres constitucionais coexistem, sem que se excluam, cabendo ao ente federativo sopesar, em caso de conflito entre eles, qual direito dos cidadãos deverá se sobressair naquele momento, conforme o melhor interesse público. As decisões provenientes do intuito de cumprimento dos deveres constitucionais do ente federativo e da garantia dos direitos dos cidadãos vêm, com frequência no formato de política pública.

As políticas públicas possuem um ciclo teórico de formação, que na prática muitas vezes não se apresenta na exata ordem descrita por Secchi (2013): identificação do problema; formulação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação da política pública; avaliação da política pública; e extinção da política pública.

No Município de Tramandaí – RS vem atualmente ocorrendo situação social onde há deveres constitucionais em conflito. Veja-se que há pressão do setor da construção civil para que o Município crie políticas públicas fiscais que incentivem construções de grande porte, como grandes edifícios, sob o argumento de que sua atividade rende ao Município aumento expressivo da arrecadação tributária, tanto no

Imposto Predial Territorial Urbano, como no Imposto de Transmissão de Bens Imóveis.

Os representantes da construção civil têm atuação expressiva dentro das imediações da Prefeitura Municipal de Tramandaí – RS, eis que sua atividade demanda presença constante no prédio desta, pois dependente de projetos, autorizações, tributações etc. Sendo assim, estes se apresentam como agentes não-políticos plenamente capazes de trazerem a situação que desejam mudar à tona, para que seja considerada como um problema social relevante o suficiente para compor a agenda de políticas públicas. Ou seja, a identificação e apresentação do “problema” já foi cumprida, e portanto, vencida a primeira etapa do ciclo de políticas públicas.

A partir daí, os agentes representantes do ramo da construção civil, obtiveram êxito em influenciar os agentes políticos a incluírem sua demanda na agenda de políticas públicas do governo municipal de Tramandaí – RS. Alcançada, portanto, a segunda etapa do ciclo de criação de políticas públicas. Senda esta a etapa mais difícil, já que é preciso despertar interesse dos agentes políticos para que estes desejem realizar algo a respeito, para que estes queiram mudar o cenário atual (BRANCALEON et al., 2015).

Assim, os argumentos de aumento da arrecadação tributária de grande monta, sem que se aumente a carga tributária dos cidadãos, foram suficientes para que a reivindicação do setor da construção civil fosse considerada importante o bastante para compor a agenda e se impor na arena política (FREY, 2000).

A possibilidade de criação de políticas públicas de incentivo fiscal às construções de grande porte tornou-se mais tangível, e entrou na terceira fase: a formulação de alternativas. Nesta etapa foi solicitado, preliminarmente, ao Secretário Municipal da Fazenda e à Procuradora Jurídica responsável pela área tributária que fizessem uma análise da viabilidade técnica no que tange aos incentivos fiscais pretendidos pelos construtores. Foi apurado que dentro da seara tributária a política pública seria viável, não havendo impedimentos legais. Foi realizada até mesmo visita técnica ao Município de Capão da Canoa – RS, que já possui políticas públicas neste sentido, para visualizar os resultados lá obtidos.

É na etapa de formulação de alternativas que este trabalho como um todo se insere, investigando a possibilidade de criar e implementar essas políticas públicas, as possíveis consequências que adviriam da criação e implementação, e as

alternativas mais viáveis. Esta etapa é a responsável por subsidiar a importante fase de tomada de decisão, de inteira responsabilidade dos agentes políticos governamentais.

Note-se que uma política pública que conceda incentivos fiscais às construtoras e incorporadoras para que estas construam empreendimentos de grande porte – como edifícios verticais – não se enquadra como uma política pública social, mas sim como uma política pública de desenvolvimento municipal, visto que o que se pretende é aumentar unidades imobiliárias, e com isto a possibilidade de crescimento do turismo e do ramo imobiliário e por consequência, da própria cidade e da sua economia.

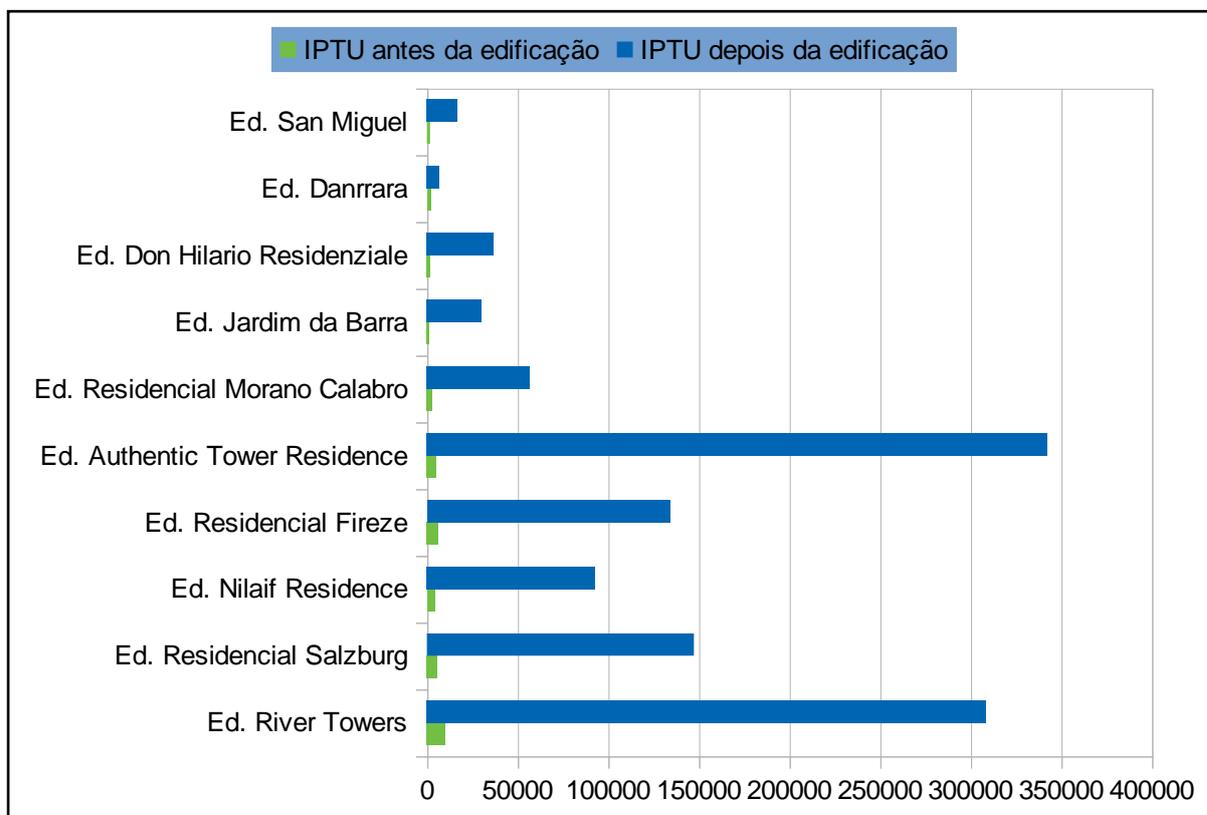
Das consequências possíveis levantadas neste estudo, há uma consequência positiva e várias negativas.

#### **4.1.1 Consequência positiva: incremento da receita tributária**

Em uma primeira análise, conceder incentivos fiscais pode parecer exatamente o contrário de incremento da receita tributária, já que incentivo fiscal significaria a redução ou isenção total de algum ou alguns tributos municipais ao setor da construção civil para que este construísse grandes prédios.

Contudo, sob um olhar um pouco mais atento, levando-se em conta as especificidades do caso, verifica-se que ainda que se concedesse, por exemplo, isenção do ITBI na transferência do imóvel onde será feita a edificação, ou do IPTU dos apartamentos ou lotes, por determinado período de tempo depois de pronto o prédio, não haveria prejuízo na arrecadação municipal, pelo contrário, haveria aumento expressivo, visto que a atividade de construção predial multiplica de forma rápida e eficaz as unidades imobiliárias, o que multiplica, por consequência os possíveis pagamentos de IPTU e ITBI, já que quanto mais unidades imobiliárias, mais fatos geradores destes tributos existirão no Município. O aumento arrecadatário que vem com a construção de prédios é colhido facilmente dos dados gerado quando do lançamento dos 29 edifícios apontados pelo TCE após visita ao Município de Tramandaí – RS (RODRIGUES, 2018). Dentre os 29, escolheu-se 10 para ilustrar as diferenças de expectativa de arrecadação:

**Gráfico 1 – Diferença na expectativa de arrecadação de IPTU antes e depois do lançamento dos prédios**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados de Rodrigues (2018)

Observa-se que da amostragem selecionada, o maior aumento na expectativa de arrecadação de IPTU ocorreu no Edifício Authentic Tower Residence, que possui 8.646,52 m<sup>2</sup> de área construída sobre um lote de 798 m<sup>2</sup>, 17 pavimentos, e está localizado na zona fiscal 1. No mesmo espaço físico arrecadava-se antes do lançamento apenas R\$ 5.176,98, e após o lançamento espera-se arrecadar R\$ 342.274,77, o que representa um aumento de R\$ 6.511,47%.

Na sequência, entre os maiores aumentos, vem o Edifício River Towers, com área construída de 25.166,67 m<sup>2</sup>, em um lote de 3.224,60 m<sup>2</sup>, 18 pavimentos e duas torres, situado na zona fiscal 1. Para o mesmo lote onde o edifício foi construído antes arrecadava-se R\$ 10.197,92 e após o lançamento do prédio passou-se a esperar R\$ 308.705,43. Um acréscimo de R\$ 2.927,14%.

Em um patamar intermediário de ampliação de expectativa de receita, pode-se mencionar o Edifício Residencial Firenze, estabelecido na zona fiscal 1, com área construída de 11088,87 m<sup>2</sup>, distribuída em 18 pavimentos, em um lote de 1.166,02 m<sup>2</sup>. Neste caso, antes do lançamento do prédio recebia-se R\$ 6.356,64 a título de

IPTU, e passou-se a ter expectativa de receber R\$ 134.222,31. O que significa um incremento de 2.010,53% para o mesmo lote ou lotes onde o edifício foi construído.

Ainda em patamar intermediário, apresenta-se o Edifício Jardim da Barra, com 6.995,03 m<sup>2</sup> de área construída, sobre um lote de 1.110 m<sup>2</sup>, 14 pavimentos, localizado na zona fiscal 4. A expectativa de IPTU antes da edificação era de R\$ 1.436,40 e chegou a R\$ 30.225,95 após a edificação, o que expressa aumento de 2.004,28%.

Dentro as menores acréscimos à expectativa de receita de IPTU, vem o Edifício Danrara, cuja área construída é de 1.087,3 m<sup>2</sup>, distribuída em 4 pavimentos, sobre um lote de 450 m<sup>2</sup>, localizado na zona fiscal 1. Para este edifício tinha-se no lote uma arrecadação de IPTU de R\$ 2.178,72 antes da construção, e passou-se a prever R\$ 7.017,38, o que representa um acréscimo de 222,09%.

Percebe-se então, que mesmo o menor edifício construído teve o potencial de aumentar a expectativa de receita em mais que o dobro, considerando-se a mesma metragem de lote antes e depois da edificação.

Se considerados todos os 29 novos edifícios lançados no sistema imobiliário da Prefeitura no segundo semestre de 2017, teve-se uma média de aumento de expectativa de arrecadação de aproximadamente 1.727,53%, passando-se de R\$ 90.358,22 para R\$ 1.651.329,29 (RODRIGUES, 2018).

O principal fator para que haja estes incrementos na expectativa de receita de IPTU para a mesma quantidade de lotes é que a construção altera o valor venal do imóvel, então, quanto maior a construção, via de regra, maior será o valor venal do imóvel. Por consequência direta, como a base de cálculo do IPTU é o valor venal, se tem o aumento na previsão de receita.

Esclarece-se que além da área construída sobre os lotes, tem influência no valor venal a zona fiscal onde estão situados os edifícios, pois o valor do metro quadrado construído varia de acordo com cada zona, nos termos do artigo 13 do Código Tributário Municipal<sup>2</sup>. Esclarece-se, ainda que de acordo com a Lei Municipal 3.591/2013 hoje o Município de Tramandaí – RS não trabalha mais com alíquotas diferenciadas por zona fiscal. Utiliza-se apenas duas alíquotas para o IPTU: 0,55%

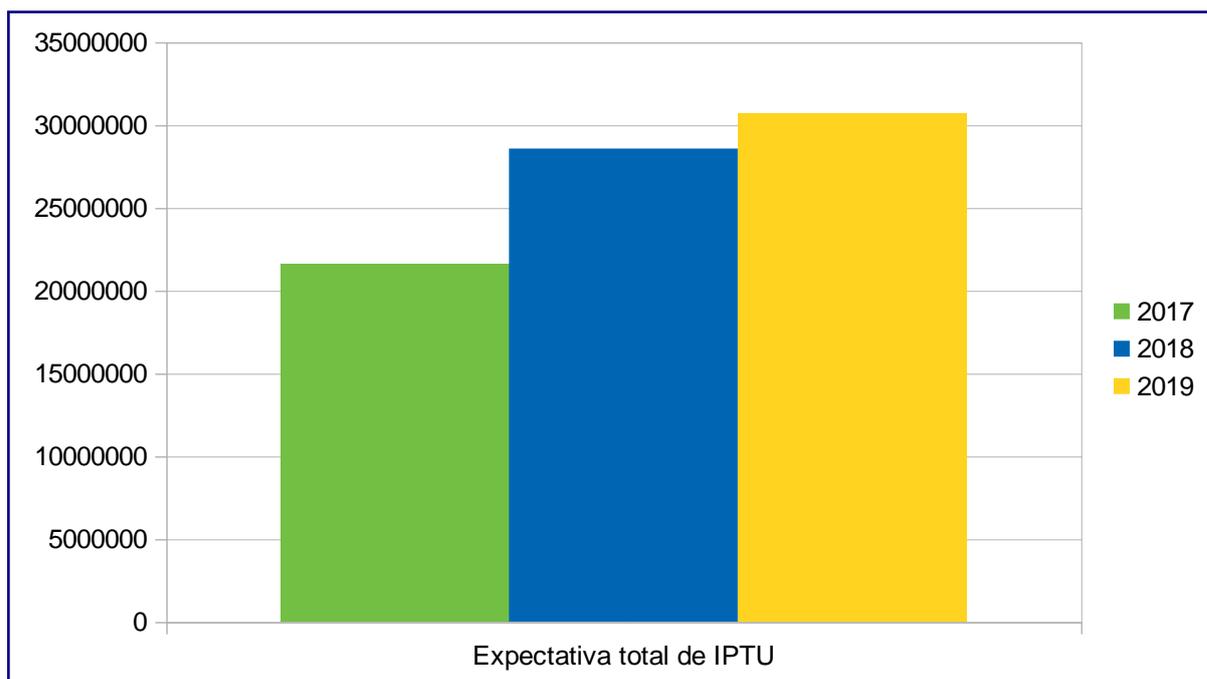
---

2 **Art. 13.** O valor venal do imóvel territorial urbano, ou como tal considerado, é estabelecido por zonas fiscais, ou logradouros públicos, determinando-se, para cada caso, um valor-padrão unitário por m<sup>2</sup> de área corrigida do terreno.

no caso de IPTU Predial (quando há edificação sobre o terreno) ou 1,10% no caso de IPTU Territorial (quando se tratar de terreno baldio).

Os lançamentos das construções no cadastro imobiliário têm impacto importante na arrecadação municipal, conforme visto acima, quanto mais quando considerado o montante total de arrecadação de IPTU anual de Tramandaí – RS:

**Gráfico 2 – Expectativa de IPTU**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de balanços da Secretaria Municipal da Fazenda (2017; 2018; 2019b).

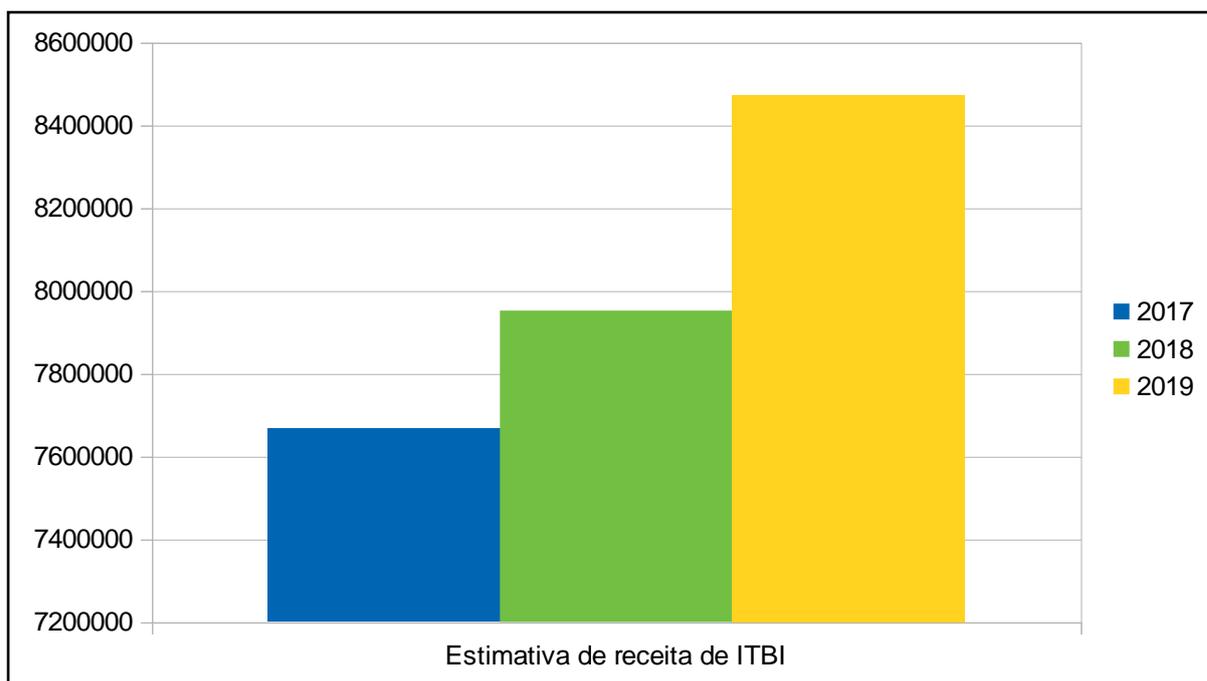
Assim, a expectativa de receita proveniente do IPTU no ano de 2017, ano de lançamento dos 29 prédios, era de apenas R\$ 21.600.000,00, o que torna ainda mais expressivo o valor do aumento de R\$ 1.651.329,29, que representa em torno de 7,5% da arrecadação total de IPTU prevista para o exercício de 2017. Logo, é inegável que o incentivo à construção de edificações verticais (prédios) traria aumento na expectativa de receita de IPTU.

O incremento na receita de IPTU deve ser sempre algo a ser pensado, pois este representa importante fonte de arrecadação municipal, sendo que, de acordo com o Secretário Municipal da Fazenda:

[...] esse imposto é o que mantém as estruturas básicas do município, como saúde, infraestrutura, educação, segurança. Grande parcela do IPTU mantém os serviços básicos da cidade, outra parcela é utilizada para folha de pagamento dos servidores municipais que são os que mantêm os serviços acima citados. Portanto, este imposto com certeza é o mais importante, e representa no orçamento municipal 20% da arrecadação total.

No que diz respeito ao ITBI, embora o aumento na sua arrecadação pareça ser um desdobramento lógico da multiplicação de unidades imobiliárias, a sua estimativa é bastante dificultosa, já que depende, não somente da existência das unidades imobiliárias para transações de transmissão, mas também de flutuações de mercado financeiro e imobiliário. Ainda assim, o Município de Tramandaí trabalha com estimativa anual de ITBI, que “[...] varia entre 4% a 5% do valor total arrecadado [...]”, segundo informado pelo Secretário Municipal da Fazenda.

**Gráfico 3 – Estimativa anual de ITBI**



Fonte: Elaborado pela autora a partir de balanços da Secretaria Municipal da Fazenda (2017; 2018; 2019b)

A estimativa ou previsão fazendária nem sempre se concretiza, podendo sofrer variações para mais ou para menos. Por exemplo, no exercício de 2017, a previsão de receita de ITBI era de R\$ 7.667.200,00, porém, foram efetivamente arrecadados R\$ 7.069.513,18, ou seja, valor um inferior à previsão. Em 2018,

ocorreu o inverso, a expectativa de arrecadação de ITBI era R\$ 7.952.000,00, mas foram arrecadados R\$ 8.460.316,98 (SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA, 2017).

Como pode ser observado no Gráfico 3, houve um aumento significativo na receita proveniente de ITBI, porém, diferente do IPTU, não é possível precisar com segurança se os aumentos são originários das atividades de construção realizadas pelas construtoras e incorporadoras.

De acordo com o Secretário Municipal da Fazenda, com os incentivos fiscais às construções de grande porte, é possível que o valor arrecadado de ITBI venha a dobrar, pois atualmente o Município de Tramandaí – RS sofre com os contratos de promessa de compra e venda que nunca são oficializados, e com isto não tem recolhido guia de ITBI. Através de uma boa legislação e incentivo, poder-se-ia vincular os incentivos fiscais às obrigações de transferências registral, e assim aumentar a arrecadação municipal com este tributo.

#### **4.1.2 Consequências negativas: deficiência em esgotamento sanitário, dificuldade na coleta de resíduos sólidos, impactos de adensamento urbano**

Se por um lado as políticas públicas de incentivos fiscais às construções de grande porte trariam um visível e expressivo aumento na arrecadação tributária, do ponto de vista ambiental, a multiplicação de unidades imobiliárias inspira cuidados.

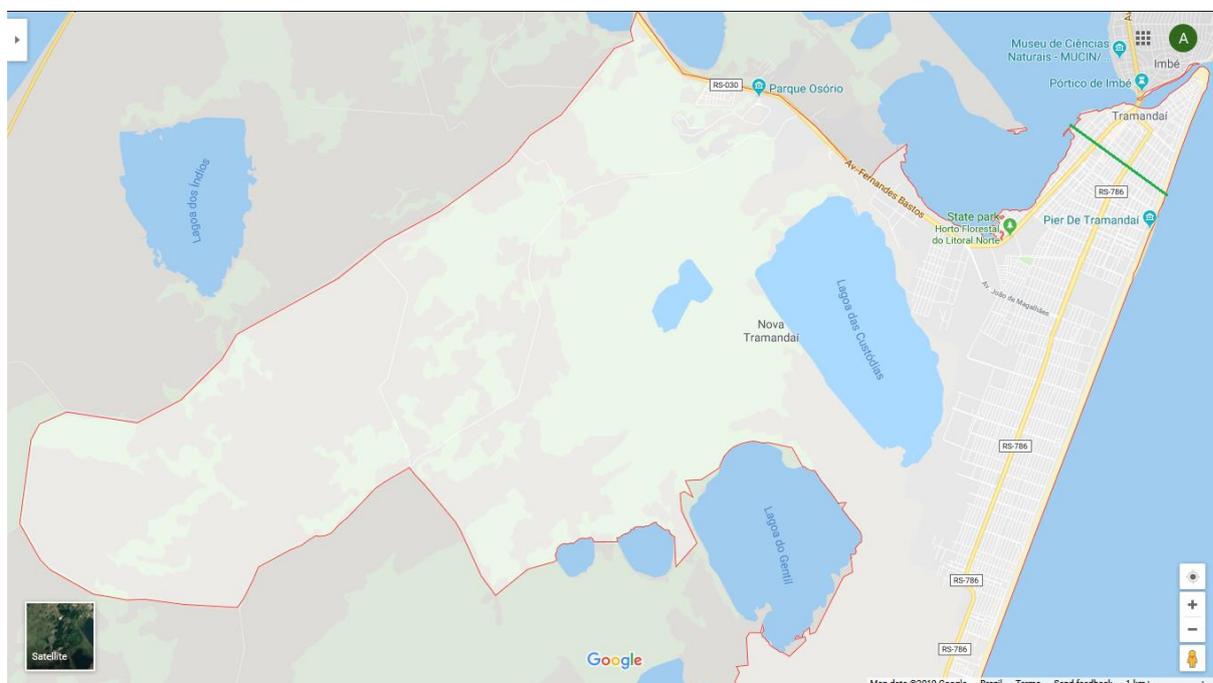
A primeira preocupação identificada foi em relação ao esgotamento sanitário e ao tratamento de efluentes desse esgoto. Neste aspecto, dois pontos vieram à tona: a quantidade de domicílios que possuem rede de esgotamento sanitário e a qualidade do esgoto que é efetivamente tratado.

Se inicialmente o percentual de aproximadamente 57% dos domicílios tramandaienses com esgotamento sanitário, trazido pelo IBGE, já surpreendia negativamente, quando confrontado com a realidade local é ainda mais impactante, pois, de acordo com informações trazidas em entrevista pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente, Tramandaí – RS não trata sequer 30% do volume de esgoto produzido, ou seja, representa quase metade do que havia sido apurado inicialmente neste trabalho.

Em verificação junto à Secretaria Municipal de Obras apurou-se que a rede de esgotamento sanitário em funcionamento na cidade hoje vai da ponte Giuseppe

Garibaldi, que liga os Municípios de Tramandaí – RS e Imbé – RS, até a Avenida Rubem Berta, no Centro.

**Figura 1 – Mapa parcial do Município de Tramandaí - RS**



Fonte: Google Maps e Informações Secretaria Municipal de Obras

A área onde existe hoje em Tramandaí – RS rede de esgotamento sanitário para tratamento de esgoto cloacal vai do início da cidade, na divisa com o Município de Imbé – RS, até a linha verde da figura 1, ou seja, representa uma parcela muito pequena do total do território do municipal.

Além disso, destaca-se que na opinião do Secretário Municipal de Meio Ambiente, mesmo o esgoto que é tratado, não o é com eficiência. De acordo com ele:

[...] se eu considerar esgoto tratado com um sistema que a Corsan tem hoje, eu não posso considerar esse esgoto tratado, e ele é jogado num recurso hídrico, chamado Lagoa da Custódia, e eu não, como biólogo que estou falando, eu não aprovo esse efluente para ser jogado em uma lagoa com a riqueza natural que tem, até porque ali tem um recurso chamado recurso pesqueiro que é utilizado por várias famílias e muitas famílias também consomem deste recurso. Este recurso pesqueiro consome matéria orgânica, e esta matéria orgânica, com certeza vem de diversas fontes, e a preocupação passa a ser então na qualidade do tratamento do efluente que nós devemos ampliar muito do que nós temos hoje.

Segundo o Secretário Municipal de Meio Ambiente, o sistema utilizado pela prestadora de serviço de esgoto em Tramandaí – RS é o de bacias de estabilização, que é simplificado demais e incapaz de tratar o esgoto com a eficiência necessária para o seu despejo na Lagoa da Custódia, como é feito atualmente. Tal situação merece muita atenção, pois se de cada 100 litros de efluente, somente 30 são tratados, significa que 70 litros estão sendo despejados sem qualquer precaução na natureza, poluindo a cidade. Ou seja, é preciso evoluir, e muito, neste ponto para que o incentivo às construções de grande porte não se torne um risco ambiental enorme.

Este tema não é novo para o Município de Tramandaí – RS, pois responde desde 2007 uma Ação Civil Pública (5063517-52.2018.4.04.7100) que versa justamente sobre os danos ambientais que vinham ocorrendo em razão da falta de esgotamento sanitário no território municipal. Em sua petição inicial, o Ministério Público Federal (2007, p. 3) sustentou que a ação:

[...] visa à cessação de danos ao meio ambiente, bem como o resguardo da saúde das populações que freqüentam [sic] as praias marítimas e fluviais da cidade de Tramandaí, tendo em vista a ineficiência do sistema de tratamento de esgoto cloacal, agravada pelo enorme incremento da construção civil no perímetro urbano e pelo lançamento “in natura” de esgoto cloacal sobre as areias das praias em razão de ligações clandestinas à rede de esgoto pluvial.

De acordo com o Documento nº 124/2002/ASSAMB/MP do Ministério Público Estadual, constante na mesma Ação Civil Pública (p. 153), no ano de 2003 a CORSAN informou que apenas 30% das unidades imobiliárias do Município de Tramandaí – RS eram atendidas por rede de coleta de esgoto. Do que se pode concluir que muitos anos se passaram, mas a situação fática da rede de esgotamento sanitário do Município de Tramandaí – RS persiste se não igual, muito próxima daquela em que se encontrava há mais de 15 anos.

Destaca-se que, conforme já exposto no referencial teórico, por meio de liminar nesta Ação Civil Pública, o Município de Tramandaí – RS passou a ter diversas limitações em seu poder de autorizar novas construções, justamente em razão da ausência da rede de esgotamento sanitário em boa parte da cidade.

Entretanto, notícias veiculadas em meios de comunicação em meados do ano passado, informam que a CORSAN está investindo na rede de esgoto de Tramandaí – RS “[...] R\$ 16,5 milhões, a obra prevê a construção de dois módulos na estação existente, permitindo, na primeira etapa, aumentar a capacidade de tratamento de esgoto em 128 litros por segundo [...], beneficiando 3.570 economias [...]” (MAIDANA, 2018, *online*). Há, portanto, alguma sinalização de melhora.

Outro ponto sensível quando se pensa na possibilidade de criação de políticas públicas de incentivos fiscais às construções de grande porte, é a coleta e destinação de resíduos sólidos, isto porque com o aumento das unidades imobiliárias tende a aumentar também a população e por consequência a produção de resíduos sólidos.

A situação da coleta e destinação do lixo produzido na cidade de Tramandaí – RS hoje já não é uma questão de simples resolução, pois, já há alguns anos o aterro sanitário do Município foi fechado. Este é um fato que se repete em todo o litoral norte gaúcho. Em sua entrevista, o Secretário Municipal de Meio Ambiente informou que:

O sistema de tratamento de destino final de resíduos sólidos residenciais está mudando no litoral norte. Antes nós tínhamos alguns aterros sanitários. Estes aterros estão sendo fechados. Por exemplo, o aterro sanitário de Tramandaí está fechado. O aterro sanitário de Capão de Canoa está no rumo de ser fechado. Porque o nosso ecossistema não comporta modelos de destinação, mesmo que tenha toda uma obra de engenharia, porque nós temos um subsolo, um lençol freático, um nível freático muito próximo do solo e, portanto, os riscos de contaminação são muito grandes.

A impossibilidade ambiental de possuir um aterro sanitário próprio, faz com que o modelo de coleta e destinação dos resíduos sólidos do Município de Tramandaí – RS seja bastante oneroso aos cofres municipais, uma vez que é preciso transportar todo o lixo produzido na cidade para um aterro sanitário ambientalmente viável.

Por esta razão Tramandaí – RS transporta todos os resíduos sólidos que gera para o aterro sanitário da cidade de Minas do Leão – RS, distante 204 quilômetros. Esta forma de destinação custa ao erário R\$ 119,80 por quilo de lixo

gerado, além do custo do recolhimento domiciliar em si (SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, 2018).

No ano de 2018, durante os meses de março a novembro, a destinação dos resíduos sólidos custou aos cofres municipais R\$ 119.800,00 por mês, que multiplicados por nove meses resulta em R\$ 1.078.200,00. Contudo, durante a temporada de verão, que vai de dezembro a fevereiro, os gastos mensais triplicaram, custando em torno de R\$ 359.400,00 mensais, ou seja mais R\$ 1.078.200,00. Assim, apenas a destinação do lixo produzido em Tramandaí – RS custou ao erário no ano de 2018 o total de R\$ 2.156.400,00. Além deste custo, há a despesa com a coleta de lixo domiciliar, que consumiu mais R\$ 2.248.081,04. Assim, para efetuar a coleta e destinação dos resíduos sólidos produzidos no ano de 2018 em Tramandaí – RS, nas condições atuais, foi necessário desembolsar o montante de R\$ 4.404.481,04 (SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, 2018).

Não é preciso muito para que se perceba então que com o aumento populacional potencial que adviria das novas construções, aumentar-se-ia também o custo para a manutenção deste importante serviço público, que já onera significativamente os cofres públicos municipais na situação atual.

E, muito embora seja cobrada dos cidadãos uma taxa denominada “taxa de recolhimento de lixo” no valor de R\$ 145,38 por unidade imobiliária predial, o total desta receita é insuficiente para o custeio do serviço. Utilizando-se, ainda, o exemplo dos custos do exercício de 2018, neste a receita anual angariada com a taxa de recolhimento de lixo foi de aproximadamente R\$ 2.478.000,00, ou seja, houve um *déficit* de quase 2 milhões, o que significa que o serviço “não se pagou” (e não se paga) pela referida taxa (SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, 2018).

Logo, para além das questões de contaminação do meio ambiente com a destinação inadequada de resíduos sólidos, é necessário pensar sob o ponto de vista da viabilidade econômica e financeira, analisando-se se os custos agregados serão válidos com relação aos valores tributários acrescidos. É preciso, então, que haja equilíbrio entre custos e ganhos.

Por fim, o último ponto negativo, ambientalmente sensível, que foi levantado neste estudo é o adensamento urbano, visto que, o crescimento urbano das cidades do litoral vem sendo alvo de bastante preocupação nos últimos anos, em especial no que pertine à necessidade do poder público ser capaz de absorver toda a demanda que se acresce com o aumento da urbanização.

Conforme o entendimento do Secretário Municipal de Meio Ambiente, quando se admite o adensamento urbano, devem ser repensados os parâmetros de saneamento básico, que são: o tratamento da água que é consumida pela população; o tratamento do esgoto gerado; a coleta e destinação dos resíduos sólidos; e a drenagem urbana.

É preciso, então, além dos cuidados com agentes potencialmente poluentes – esgoto e resíduos sólidos – o cuidado com agentes de bem-estar da população. Perceba-se que um rápido aumento populacional poderia ocasionar dificuldade no abastecimento de água tratada, situação que já ocorre nos dias de hoje, em alguns bairros, durante a temporada de verão. Exemplifica o Secretário Municipal de Meio Ambiente que:

[...] se eu colocar mil pessoas num prédio, eu tenho um consumo e uma destinação aproximada de 170 mil litros por dia. Isso tem um significado para o gestor que ele tem que pensar primeiro como abastecer de forma qualificada, se a minha concessionária oferece um serviço de qualidade e que possa abastecer este consumidor.

É indispensável, portanto, o planejamento do adensamento em conjunto com a companhia responsável pelo abastecimento de água tratada no Município, no intuito de não adensar de forma irresponsável, causando mal estar aos cidadãos, uma vez que a água é vital e sua utilização além de necessária é inevitável em diversas atividades do dia a dia, como higiene, limpeza, preparo de alimentos etc.

O aumento das construções na cidade também impacta na capacidade de absorção de água do solo, impacta na drenagem de água. O posicionamento geográfico e as características ambientais da cidade hoje já conduzem a rápidos alagamentos, mesmo quando não se está diante de um volume de chuva muito expressivo. Tramandaí – RS é rodeada de águas, tanto pelo mar, como por rios e lagoas. Possui lençóis freáticos bastante próximos da superfície do solo. Estes fatores contribuem para que haja alagamentos.

Além disso, o adensamento urbano, em razão do aumento na quantidade de construções causa maior impermeabilização do solo. E neste ponto, é preciso que se atente para não se impermeabilizar em excesso a ponto de aumentar a carga de água que ficará na superfície e não terá solo para infiltrar. Para o Secretário

Municipal de Meio Ambiente, “Quando se impermeabiliza o solo, nós alteramos a dinâmica hídrica e aí nós alteramos a ambiência e a qualidade de enchente da cidade. Isto é um problema ambiental sério!”.

A ambiência leva em conta critérios geradores de bem-estar e qualidade de vida nas cidades. E, ao se pensar em adensamento urbano imprescindível que se leve em conta critérios que são capazes de gerar ou retirar a qualidade de vida da população local (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE).

Dentro das questões da ambiência está o nível de sombreamento. Ao mesmo tempo em que a sombra é desejável, ela pode se tornar um problema se diversos edifícios de grande porte estiverem sombreando a faixa de areia da praia. Também pode ser indesejável que haja tanta sombra nas ruas que árvores não consigam se desenvolver ante a ausência de luz. Da mesma forma não é interessante que o excesso de grandes edificações conduza à alteração na ventilação da cidade, pois poderá trazer transtornos aos moradores, como o excesso de umidade, por exemplo.

Outro ponto importante na ambiência da cidade de Tramandaí – RS é o trânsito. O aumento populacional causa aumento de veículos, e pode trazer dificuldades. O Secretário Municipal de Meio Ambiente menciona exemplo de outra cidade litorânea que experimentou o adensamento urbano advindo do aumento de edifícios verticais, explicando que no verão é bastante dificultoso conseguir encontrar local para estacionar o carro no centro de Capão da Canoa – RS, sendo necessário estacionar a 5 ou 6 quadras do local que se pretende visitar. Opina ainda que considera ser este

[...] um planejamento irracional e prejudicial para quem pensa em fazer turismo na cidade. O visitante não se atreve a ir de carro pro centro e até mesmo a pé, porque no adensamento, a concentração do trânsito de veículos se torna, até do ponto de vista ambiental, um impacto muito negativo.

Apesar de se tratarem de cidades distintas, o exemplo trazido pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente é bastante pertinente, já que a reivindicação do setor da construção civil tem origem em uma lei daquela cidade que lhes concede diversos incentivos fiscais.

Para que se ingresse em um universo de favorabilidade ao incentivo às construções na cidade de Tramandaí – RS, o Secretário Municipal de Meio Ambiente sugere:

Que os empreendimentos tivessem tecnologia de tratamento de efluentes adequada para aquilo que ela [sic] produz. É o que se faz em muitos países mais evoluídos ou com nível econômico melhor que o nosso, onde os empreendimentos que geram o seu efluente tratam o seu efluente para poder jogar no corpo receptor ou fazer algo ainda mais civilizado, usar essa água como reuso [...] Fazer uso em “n” possibilidades, desde higienização de ruas, higienização de calçadas etc., irrigação de gramados das praças, mas há que se pensar hoje quando se quer ampliar a população, o adensamento urbano, primeiro em tratar adequadamente o esgoto gerado. [...] construir significa sim colocar o melhor cimento, o melhor tijolo, colocar o melhor telhado, mas colocar também o melhor tratamento de efluente [...].

Tem-se, portanto, na criação de políticas públicas de incentivos fiscais às construções de grande porte alguns aspectos ambientais negativos, que, porém podem ser reduzidos ou sanados por meio planejamento ambiental cuidadoso e detalhado, o que significa que antes de criar qualquer política pública neste sentido, é necessário estudar de que forma poderiam ser, pelo menos, diminuídos os impactos ambientais negativos, de modo que o desenvolvimento da construção civil na cidade fosse realizado de maneira equilibrada sob todos os aspectos, cumprindo-se com a obrigação de zelo e manutenção do um meio ambiente saudável equilibrado.

#### 4.2 Quadro síntese

Aspecto positivo	Aspectos negativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento expressivo na expectativa de arrecadação tributária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esgotamento sanitário deficiente: somente aproximadamente 30% da cidade possui rede de esgoto sanitário.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificuldade na coleta e destinação de resíduos sólidos: inexistência de aterro sanitário próprio; destinação cara; taxa de coleta de lixo não cobre os custos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impactos de adensamento urbano: qualidade de vida; sombreamento; circulação de ar, drenagem etc.</li> </ul>

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas são decisões, são escolhas dos gestores que conduzem a alteração ou não de uma situação fática ou de um problema posto em um determinado local e realidade. Por todo o aqui exposto, nota-se que o potencial transformador das políticas públicas é imenso, podendo trazer com a transformação aspectos negativos que demandam estudo.

O Município de Tramandaí – RS possui um grande potencial de desenvolvimento e crescimento na área da construção civil, assim como possui enorme potencial turístico. Ambos os potenciais não têm sido explorados em sua totalidade e abrangência. Uma breve análise do ambiente urbano de Tramandaí – RS conduz à conclusão de que não existe grande quantidade de edificações verticais, especialmente de grande porte.

É esse potencial pouco explorado que traz enorme interesse do setor da construção civil, que demanda constantemente a criação e implementação de políticas públicas fiscais que incentivem suas atividades no território de Tramandaí – RS, a exemplo do que ocorre em Municípios litorâneos próximos.

Este trabalho nasceu com o ímpeto de se inserir na fase de “formulação de alternativas” do ciclo de políticas públicas, investigando possíveis aspectos positivos e negativos da criação de políticas públicas fiscais incentivadoras da atividade da construção civil. Afinal, dentro do melhor interesse público, é vantajoso criá-las?

Em uma breve análise de lançamentos e dados tributários municipais, não restaram dúvidas de que as edificações verticais de grande porte conduzem à multiplicação da expectativa de arrecadação de IPTU e de ITBI em patamares expressivos. Do ponto de vista do crescimento da arrecadação, parece não haver o que se discutir: tais políticas públicas seriam ótimas para a cidade.

Porém, não é possível parar a reflexão por aí, é necessário vislumbrar que Tramandaí – RS está situada em local especial, de meio ambiente frágil, que demanda ainda mais cuidados do que a grande maioria dos Municípios não situados em região litorânea. Não se pode, em nome do incremento econômico, simplesmente deixar de considerar os impactos ambientais que surgem de uma política pública com estas características.

Foram elencados aqui alguns dos possíveis impactos negativos: a deficiência no esgotamento sanitário; a dificuldade na coleta e destinação de resíduos sólidos; e problemas oriundos do adensamento urbano.

A região litorânea é muito prestigiada por turistas e moradores em geral por características que divergem dos grandes centros urbanos. Isto não somente em relação à praia em si, mas também à qualidade de vida fornecida aos seus cidadãos em relação a ar, ao solo, ao mar, ao trânsito, à insolação, à segurança etc.

Ao planejar políticas públicas que possuem o potencial de alterar uma ou algumas destas características que são tão caras à população é imprescindível que se reflita até onde é interessante que se assemelhe Tramandaí – RS a uma cidade maior. O crescimento e desenvolvimento é desejável e inevitável, mas pode ser feito de forma responsável e planejada, buscando-se sempre o menor impacto negativo possível. Em uma política pública do porte da desejada pelos construtores, tem o gestor municipal uma missão importante, e talvez injusta, pois necessita ponderar entre o ganho necessário à sustentação das políticas públicas municipais os ônus suportáveis para que se possa ter o benefício pretendido. De um lado, se vê a possibilidade de aumento de recursos em um futuro breve. De outro o risco de danos ambientais irreparáveis e irreversíveis.

Nesta situação umas das alternativas viáveis ao gestor é a criação de uma política pública com sérias limitações a fim de proteger o meio ambiente e a qualidade de vida dos cidadãos tramandaienses.

Entende-se que neste momento não se deve deixar de criar políticas públicas fiscais capazes de fomentar a atividade da construção civil, mas sim, que devem ser criadas com o devido cuidado, atribuindo-se a quem for necessário, incluindo-se aí os próprios construtores, os deveres inerentes à redução de danos ambientais.

Como alternativa viável a ser pensada, poder-se-ia criar uma política pública que concedesse aos construtores e incorporadores isenção de ITBI na transferência para a própria construtora ou incorporadora do imóvel adquirido para a construção do edifício, somada à isenção de IPTU, por um período determinado de tempo, dos apartamentos não vendidos durante a construção – estoque da construtora. Porém, estas isenções somente se operariam aos projetos de construção que contemplem alternativas sustentáveis, como o reuso de água, paredes ou telhados verdes, energia solar, separação de resíduos sólidos, entre outros.

Por óbvio, estes novos projetos somente poderiam ser realizados em áreas em que já exista esgotamento sanitário adequado, ou então, trazer no próprio projeto alternativa eficiente e adequada de tratamento de esgoto na modalidade individual, assinada por profissional com perícia para tanto.

Também devem constar na contrapartida das isenções fiscais, o dever de colaboração com o Poder Público, devendo a construtora ou incorporadora manter os seus tributos rigorosamente em dia para ter direito a qualquer benefício, além de informar toda e qualquer venda de apartamento que for realizada, fornecendo à municipalidade cópia do contrato de compra e venda avençado com o comprador, a fim de manter o cadastro imobiliário municipal atualizado.

Qualquer que seja a política pública que os gestores de Tramandaí – RS escolham aplicar, é absolutamente necessária que a fase de avaliação do ciclo de políticas públicas seja constante, devendo contemplar fiscalização contínua dos deveres ambientais assumidos no projeto de construção.

Uma política pública bem estruturada, considerando os mais diversos aspectos, é capaz de conduzir Tramandaí – RS a um desenvolvimento econômico e construtivo de maneira equilibrada, impactando-se o menos possível o meio ambiente e a qualidade de vida dos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

ANDRADE, Danilo. **Políticas públicas**: o que são e para que existem. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/politicas-publicas-o-que-sao/>>. Acesso em: 05 dez. 2018.

BILHIM, João. **Políticas públicas e agenda política**. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Joao\\_Bilhim/publication/292141803\\_Politicas\\_publicas\\_e\\_agenda\\_politica/links/56aa0c1308aef6e05df43fef/Politicas-publicas-e-agenda-politica.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Joao_Bilhim/publication/292141803_Politicas_publicas_e_agenda_politica/links/56aa0c1308aef6e05df43fef/Politicas-publicas-e-agenda-politica.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRANCALEON, Brigida Batista et al. **Políticas públicas**: conceitos básicos. São Paulo: 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 20 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. 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 mar. 2019.

BRASIL. **Lei. nº 14.406, de janeiro de 2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)> . Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1550142-SP**. Agravante: MTMP – Locadora de Bens Próprios. Agravado: Município de Bauru. Relator: Ministro Org Fernandes. Brasília, 03 de novembro de 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&seq\\_uencial=53188958&num\\_registro=201502015570&data=20151123&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&seq_uencial=53188958&num_registro=201502015570&data=20151123&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1199964-SP**. Recorrente: Município de São Paulo. Recorrida: Márcia Serra Negra. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 3 de setembro de 2013. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&seq\\_uencial=25130802&num\\_registro=201001133974&data=20131023&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&seq_uencial=25130802&num_registro=201001133974&data=20131023&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Decisão Liminar na Ação Civil Pública nº 5063517-52.2018.4.04.7100/RS**. Autor: Ministério Público Federal. Assistente: União – Advocacia Geral da União. Réu: Município de Tramandaí. Órgão julgador: Juízo Federal da 9. Vara Federal de Porto Alegre. Juíza: Clarides Rahmeier. Porto Alegre, 10 de dezembro de 2015. Disponível em: <[https://www2.trf4.jus.br/trf4/processos/visualizar\\_documento\\_gedpro.php?local=jfrs&documento=12248861&DocComposto=&Sequencia=&hash=21fac802df06c8408c9088c1b9e53506](https://www2.trf4.jus.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=jfrs&documento=12248861&DocComposto=&Sequencia=&hash=21fac802df06c8408c9088c1b9e53506)>. Acesso em: 02 fev. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 34 n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **30 Anos da Constituição**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituinte/index.html>>. Acesso em: 02 mar. 2019.

CAROTA, José Carlos. **Manual de direito tributário aplicado**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Tratado de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

DUARTE, Francisco Leite. **Direito tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. Livro digital.

FREITAS, Vladimir Passos de et al. **Código Tributário Nacional Comentado**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. Livro digital.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S.l.], n. 21, p. 211-260, jun. 2000.

GOOGLE MAPS. **Tramandaí**. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/place/Tramandaí+-+RS/@-30.0322555,-50.303835,12z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x95186cd1ca4eb565:0x3fb778daa806a18a!8m2!3d-29.9846646!4d-50.1326842>>. Acesso em 07 abr. 2019.

HACK, Érico. **Noções preliminares de direito administrativo e direito tributário**. 2. ed. Curitiba: InterSaber, 2017.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama: Tramandaí**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/tramandai/panorama>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

MACHADO, Lucélia Simioni. Algumas considerações acerca do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado no contexto do Estado democrático e socioambiental de direito. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da

(org.). **Princípios do Direito Ambiental: atualidades**. Caxias do Sul: Educs, 2012. p. 225-249.

MAIDANA, Jean Maidana. **Corsan investe em tratamento de esgoto em Imbé e Tramandaí**. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/corsan-investe-em-tratamento-de-esgoto-em-imbe-e-tramandai>>. Acesso em 30 mar. 2019.

MENDES, Carlos Gomes da Nave et al. **A importância do tratamento de esgotos sanitários**. Disponível em: <<http://www.fec.unicamp.br/~bdta/index.html>>. Acesso em 24 mar. 2019.

MIANA, Anna Christina. **Adensamento e forma urbana**: inserção de parâmetros ambientais no processo de projeto. 2010. 394 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.

MILARÉ, Édis. **Dicionário de direito ambiental**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. Livro digital.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. Livro digital.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos.html>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. **Documento nº 124/2002/ASSAMB/MP**. Disponível em: <[https://eproc.jfrs.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar\\_documento&doc=711541592002230061352403525991&evento=711541592002230061352403490886&key=367ba940506b347ad4dc226f9d0bb6ab92f417be1a2943f853bf5b83cc6fb144&hash=bf67a62d4469d9d35f6bfb4b82e3c115](https://eproc.jfrs.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento&doc=711541592002230061352403525991&evento=711541592002230061352403490886&key=367ba940506b347ad4dc226f9d0bb6ab92f417be1a2943f853bf5b83cc6fb144&hash=bf67a62d4469d9d35f6bfb4b82e3c115)>. Acesso em: 02 fev. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Petição Inicial da Ação Civil Pública nº 2007.71.00.028642-3/RS**. Disponível em: <[https://eproc.jfrs.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar\\_documento&doc=711541592002230061352403525991&evento=711541592002230061352403490886&key=367ba940506b347ad4dc226f9d0bb6ab92f417be1a2943f853bf5b83cc6fb144&hash=bf67a62d4469d9d35f6bfb4b82e3c115](https://eproc.jfrs.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=acessar_documento&doc=711541592002230061352403525991&evento=711541592002230061352403490886&key=367ba940506b347ad4dc226f9d0bb6ab92f417be1a2943f853bf5b83cc6fb144&hash=bf67a62d4469d9d35f6bfb4b82e3c115)>. Acesso em: 02 fev. 2019.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

NUCCI, João Carlos. **Qualidade ambiental e adensamento urbano**: um estudo de ecologia e planejamento da paisagem aplicado ao distrito de Santa Cecília (MSP). 2. ed. Curitiba: [s.n.], 2008.

PIANOWSKI, Fabiane. **Resíduos sólidos e esférulas plásticas nas prais do Rio Grande do Sul – Brasil**. 1997. 79 f. Tese (Graduação em Oceanologia) – Fundação Universidade do Rio Grande, Rio Grande, 1997.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista Políticas Públicas**, São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.

RODRIGUES, Leonardo Silvano. Secretaria Municipal da Fazenda de Tramandaí. **Memorando**. Tramandaí: 2018.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANTOS, Isaac R. dos et al. **Geração de resíduos sólidos pelos usuários da Praia do Cassino, RS, Brasil**. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br/handle/1/3474>>. Acesso em 05 fev. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA DE TRAMANDAÍ. **Balancete analítico de receita: exercício 2017**. Tramandaí: 2017. Relatório eletrônico.

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA DE TRAMANDAÍ. **Balancete analítico de receita: exercício 2018**. Tramandaí: 2018. Relatório eletrônico.

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA DE TRAMANDAÍ. **Balancete analítico de receita: exercício 2019**. Tramandaí: 2019b. Relatório eletrônico.

SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA DE TRAMANDAÍ. **Posição do IPTU calculado: exercício de 2019**. Tramandaí: 2019a. Relatório eletrônico.

SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS. **Resíduos sólidos – 2018**. Tramandaí: 2019. Relatório eletrônico.

SOUZA, Celina. Políticas Pública: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, n. 16, ano 8, p. 20-45, Porto Alegre, 2006.

TRAMANDAÍ. **Lei Municipal nº 570, de 24 de dezembro de 1984**. Disponível em: <<http://tramandai.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=8007&cdDiploma=19840570&NroLei=570>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

TRAMANDAÍ. **Lei Municipal nº 725, de 04 de fevereiro de 1989**. Disponível em: <<http://tramandai.cespro.com.br/visualizarDiploma.php?cdMunicipio=8007&cdDiploma=198907253&NroLei=725&Word=&Word2=>> Acesso em: 10 mar. 2019.

TRENNEPOHL, Terence; FARIAS, Talden. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. Livro digital.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL (4. REGIÃO). **Ação Civil Pública nº 2007.71.00.028642-3/RS**. Órgão julgador: Juízo Federal da 9. Vara Federal de Porto Alegre. 31 ago. 2007. Disponível em: <[https://eproc.jfrs.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=processo\\_selecionar&acao\\_](https://eproc.jfrs.jus.br/eprocV2/controlador.php?acao=processo_selecionar&acao_)

origem=processo\_consultar&acao\_retorno=processo\_consultar&num\_processo=50635175220184047100&hash=8f7815a754102ad483efef679aef5306>. Acesso em: 02 fev. 2019.