

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM
CURSO DE DIREITO

**A EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO AO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS MUNICÍPIOS**

ANA FLÁVIA DE ANDRADE NOGUEIRA CASTILHO

MARÍLIA
2018

ANA FLÁVIA DE ANDRADE NOGUEIRA CASTILHO

A EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO AO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS MUNICÍPIOS

Dissertação apresentada ao programa de Mestrado em Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Construção do Saber Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Pinha Alonso

MARÍLIA
2018

CASTILHO, Ana Flávia de Andrade Nogueira.

A extrafiscalidade ambiental como instrumento ao desenvolvimento sustentável nos municípios/Ana Flávia de Andrade Nogueira Castilho; orientador: Prof. Dr. Ricardo Pinha Alonso. Marília, SP, 2018.

172 f

Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Mestrado em Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, Marília, 2018.

1. Extrafiscalidade 2. Sustentabilidade

CDD: 341.347



FUNDAÇÃO DE ENSINO "EURÍPIDES SOARES DA ROCHA"
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM

PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

Aprovado e recomendado pela CAPES em 29 de junho de 2000
Avaliação trienal - Reconhecido pela Portaria MEC nº 1.077, de 13 de setembro de 2012

ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO

Mestranda: Ana Flávia de Andrade Nogueira Castilho

Título: "A EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS MUNICÍPIOS".

Linha de Pesquisa: Construção do Saber Jurídico.

Em 21 de fevereiro de 2018, com início às 10:00 horas, realizou-se, nas dependências do Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM, a Defesa Pública da Dissertação de Mestrado. A Banca Examinadora, constituída pelos Professores Prof. Dr. Ricardo Pinha Alonso - orientador (Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM), Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado (Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM) e Prof. Dr. Renato Bernardi (Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP), arguiu a candidata, tendo a examinada sido aprovada, com nota 10.0 (Def). Encerradas as atividades, foi lavrada a presente ata que, posteriormente, segue assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Observações:

BANCA EXAMINADORA:

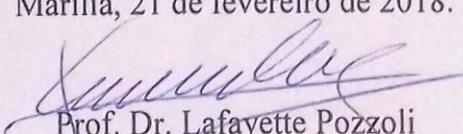
Prof. Dr. Ricardo Pinha Alonso (Orientador) _____
(Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM)

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado _____
(Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM)

Prof. Dr. Renato Bernardi _____
(Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP)

Mestranda: Ana Flávia de Andrade Nogueira Castilho _____

Marília, 21 de fevereiro de 2018.


Prof. Dr. Lafayette Pozzoli
Coordenador do Programa de Mestrado
UNIVEM

Com eterno sentimento de gratidão, dedico este trabalho à **Aurora Flavio de Andrade Nogueira, Hélio Nogueira, Saulo Faustino Andrade Nogueira e Marcelo Castilho Hilário** - meus espelhos de persistência, generosidade, paciência e tolerância.

AGRADECIMENTOS

Neste momento oportuno, agradeço à **Deus** pela generosidade em possibilitar a minha existência até o presente e por compensar as deficiências de minha percepção pela capacitação intelectual, pela contínua resiliência e pelo necessário equilíbrio razão-emocional. Agradeço àqueles que colaboraram de alguma forma com todos os meus êxitos e para o desenvolvimento deste escrito. Em especial, sou grata ao meu orientador, Professor **Ricardo Pinha Alonso** pelo constante auxílio desde a graduação e pela oportunidade de tê-lo como espelho à docência, sempre com um profissionalismo extraordinário; ao Professor **Edinilson Donisete Machado** pela participação na banca como avaliador deste trabalho, pelos apontamentos ímpares feito à pesquisa e pelos desafios encorajadores à mim propostos enquanto discente e mestrandia; ao Professor **Renato Bernardi** por compor a banca como avaliador deste trabalho, pelas correções e sugestões valiosas quanto à pesquisa, e sobretudo, pela humildade, pois mesmo detentor de grande conhecimento da temática projetou suas considerações de forma branda, clara e humana; ao Professor **Oswaldo Giacoia Júnior** pela amizade e por ensinar-me que a complacência pode nos fazer melhores em todos os aspectos da vida; ao Professor **Lafayette Pozzoli** pela incessante gentileza, pela excelência de sua liderança e por acreditar em meu desenvolvimento e capacidade profissional; à Professora **Daniela Marinho** pela amizade e pelos ensinamentos durante o período que me acolheu como monitora em suas disciplinas; ao Professor **Nelson Finotti** por ensinar-me que saber apenas o Direito não é o suficiente quando se opta pela “justiça”, aguçando o meu espírito pesquisador e pacificador. Agradeço à jornalista **Gisele Castilho Hilário Bonomo** pela colaboração na correção gramatical do trabalho e pelas suas considerações críticas à escrita. Por fim, agradeço as amizades que construí ao longo destes anos na “Fundação de Ensino Eurípidés Soares da Rocha”, em especial, à **Fernanda Mendes Sales Alves** pelo companheirismo nas publicações acadêmicas e fidelidade à nossa amizade; à **Luana Pereira Lacerda** pelas parcerias acadêmicas e por permitir-me partilhar de sua amizade e brilhantismo profissional.

O homem é o único animal que pode aborrecer-se, que pode ficar descontente, que pode sentir-se expulso do paraíso. O homem é o único animal para quem sua própria existência é um problema que ele tem de solucionar e do qual não pode fugir. Ele não pode voltar ao estado pré-humano de harmonia com a natureza; tem de prosseguir para desenvolver sua razão até que se torne o senhor da natureza, e de si mesmo (FROMM, Erich. **Análise do homem**. São Paulo: Círculo do Livro, 1979, p. 49) [...] em uma época em que as experiências modificadas de tempo e espaço somam-se processos de fragmentação do social, cuja a pluralidade de códigos impostos pela globalização neoliberal mostra-se muitas vezes incompatível; em que a diminuição acelerada da experiência de interiorização pelo sujeito e reflexão sobre si - características da era moderna – dá lugar a subjetividades e sintomatologias contemporâneas em que o autocentramento, conjugado ao valor da exterioridade, resulta em um deslizamento do “ter” para o “parecer”, cabe indagar acerca do caminho a seguir. (BARTUCCI, Giovanna. **Onde tudo acontece**: cultura e psicanálise no século XXI. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p.15).

CASTILHO, Ana Flávia de Andrade Nogueira. **A extrafiscalidade ambiental como instrumento ao desenvolvimento sustentável nos municípios**. 2018. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2018.

RESUMO

Entre os problemas urbanos estão os problemas ambientais de degradação do meio ambiente resultantes da urbanização, da industrialização e dos avanços tecnológicos. Fatos que ensejam o exercício de manejos sustentáveis por todos os setores da sociedade e um esforço paritário dos entes públicos. Sob esta perspectiva, objetivou trabalhar a função extrafiscal dos tributos como um instrumento implementador das políticas ambientais. O problema se assenta na necessidade de uma maior participação do governo local em prol do meio ambiente. A justificativa para essa posição vem da assimetria ambiental brasileira. Neste contexto, considerando que a obrigação tributária vigora para todos os atores do sistema econômico, de competência de todas as esferas de governo, o uso dos tributos como indutor comportamental em favor do meio ambiente surge como uma prática de colaboração coletiva voluntária. A consistência para abordar a concepção de utilizar-se mais da extrafiscalidade dos tributos municipais, além de ser assistida pela existência de características geológicas distintas, com problemas ambientais diversos e específicos para cada local, se fortalece diante da atuação de protagonismo dos municípios no que diz respeito às políticas de desenvolvimento urbano. A pesquisa apontou, entre outras considerações, haver a necessidade de maior participação municipal na adesão de programas de políticas ambientais estaduais e federais, assim como, avançar mais nas iniciativas próprias quanto aos incentivos fiscais sustentáveis. No demais, considerou por meio da pesquisa de campo, que as normas extrafiscais ambientais são mais eficazes quando dispõem de contraprestação vantajosa ao contribuinte, em comparação com a norma extrafiscal ambiental coatora. Utilizou-se do método de pesquisa hipotético-dedutivo, com abordagem mista (qualitativa/quantitativa), de objetivos exploratórios e explicativos.

Palavras-chave: Economia verde. Extrafiscalidade ambiental. Função promocional do Direito. Solidariedade intergovernamental. Sustentabilidade.

CASTILHO, Ana Flávia de Andrade Nogueira. **A extrafiscalidade ambiental como instrumento ao desenvolvimento sustentável nos municípios**. 2018. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2018.

ABSTRACT

Among the urban problems are the environmental problems of environmental degradation resulting from urbanization industrialization and technological advances. Facts that lead to the exercise of sustainable management by all sectors of society and a joint effort of public entities. From this perspective, it aimed to work the extra-fiscal function of taxes as an implementer of environmental policies. The problem is based on the need for a greater participation of the local government in favor of the environment. The justification for this assumption comes from the Brazilian environmental asymmetry. In this context, considering that the tax obligation applies to all actors of the economic system, which is the responsibility of all spheres of government, the use of taxes as a behavioral inducer in favor of the environment arises as a practice of voluntary collective collaboration. The consistency to approach the concept of using more of the extrafiscality of the municipal taxes, besides being assisted by the existence of distinct geological characteristics, with diverse and specific environmental problems for each place, also, is strengthened by the protagonist of the municipalities in the which concerns urban development policies. The research concluded, among other notes, the need for greater municipal participation in the adherence of state and federal environmental policy programs, as well as to advance more in their own initiatives regarding sustainable fiscal incentives. In the others, it has considered through the field research that the extra tax environmental rules are more effective when they have an advantageous consideration to the taxpayer, in comparison with the extra tax environmental norm. We used the hypothetical-deductive research method, with a mixed approach (qualitative/quantitative), of exploratory and explanatory objectives.

Keywords: Green economy. Environmental extrafiscality. Promotional function of Law. Intergovernmental solidarity. Sustainability.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1. Exceções ao princípio da anterioridade e ao princípio da noventena.....	28
FIGURA 1. Fluxograma do sistema econômico	41
QUADRO 2. Sanções positivas e sanções negativas	72
QUADRO 3. Sanções positivas e sanções negativas	73
FIGURA 2. Pontos marcantes do estado constitucional de direito	75
QUADRO 4. Medidas voluntárias que podem ser sugeridas na edição da lei do incentivo fiscal sustentável.....	104
QUADRO 5. Instrumentos normativos desestimuladores de agressão ao meio ambiente.....	105
QUADRO 6. Vantagens e desvantagens dos instrumentos econômicos sustentáveis	105
QUADRO 7. Medidas, finalidades, incentivos fiscais em prol da sustentabilidade	106
FIGURA 3. Mapa das macrozonas de proteção e recuperação ambiental	116
QUADRO 8. IPTU verde em cidades com descontos acima de 5%.	122
QUADRO 9. Critérios de avaliação do programa VerdeAzul do Estado de São Paulo.....	128
QUADRO 10. Índice de tributo verde em 21 países, segundo a KPMG (2014).....	130
FIGURA 4. Aderência dos municípios ao tributo verde na região administrativa do município de Marília SP	133
FIGURA 5. Percentagem dos problemas ambientais indicados pelos municípios	134
QUADRO 11. Relação de contribuintes beneficiados pelo IPTU verde de Curitiba	136
QUADRO 12. Avaliações conclusivas das normas extrafiscais ambientais	138

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADIMC: Ação Direta de Inconstitucionalidade com Medida Cautelar

AI: Agravo de Instrumento

APA: Áreas de Proteção Ambiental

APP: Área de Preservação Permanente

BH: Bahia

BR: Brasil

CADE: Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CAMEX: Câmara de Comércio Exterior

CETESB: Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CF: Constituição Federal

CIDE: Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico

CIP: Contribuição de Iluminação Pública

CISAP: Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública

CO₂: Gás Carbônico

CODEMA: Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente

COFINS: Contribuição para Financiamento da Seguridade Social

CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONFAZ: Conselho Nacional de Política Fazendária

COREN: Conselho Regional de Enfermagem

CRM: Conselho Regional de Medicina

CTN: Código Tributário Nacional

DEPAVE: Departamento de Parques e Áreas Verdes

FECOP: Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMS: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

ICTEM: Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana do Município

IE: Imposto de Exportação

IEG: Imposto Extraordinário de Guerra

IGRHI: Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos

II: Imposto de Importação

IOF: Imposto sobre Operações Financeiras

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA: Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IQA: Índice da Qualidade da Água

IR: Imposto de Renda

ISS: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ISV: Imposto sobre Veículos

ITBI: Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos*, por ato oneroso, de Bens Imóveis e de Direitos Reais

ITCMD: Imposto de Transmissão *Causas Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direito

ITR: Imposto Territorial Rural

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul

NR: Não Regulamentada

OMC: Organização Mundial do Comércio

ONU: Organização das Nações Unidas

PATVD: Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital

PIS: Programa de Integração Social

PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RE: Recurso Extraordinário

RECAP: Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras

SBDC: Sistema Brasileiro de Defesa do Consumidor

SDE: Secretaria de Direito Econômico

SEAE: Secretaria de Acompanhamento Econômico

SISNAMA: Sistema Nacional de Meio Ambiente

STF: Supremo Tribunal Federal

STN: Sistema Tributário Nacional

TCFA: Controle e Fiscalização Ambiental

TJSC: Tribunal de Justiça de Santa Catarina

UFESP: Unidade Fiscal do Estado de São Paulo

UHESS: École des Hautes Études en Sciences Sociales/Escola de Estudos Avançados em Ciências Sociais

UNEP: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

USP – SP: Universidade de São Paulo – São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA, POLÍTICA E ECONÔMICA DA EXTRAFISCALIDADE.....	15
1.1 Considerações gerais sobre os tributos	15
1.2 Fundamentos jurídicos da extrafiscalidade.....	21
1.2.1 Princípios constitucionais tributários relacionados à temática	25
1.2.1.1 Princípio da legalidade	26
1.2.1.2 Princípio da anterioridade e princípio da noventena	27
1.2.1.3 Princípio da isonomia e o princípio da capacidade contributiva	29
1.3 Fundamentos políticos e econômicos da extrafiscalidade	31
1.3.1 Microeconomia e macroeconomia	40
1.3.2 As funções de governo na macroeconomia	42
1.3.2.1 Financiamento das funções de governo.....	44
1.4 Constituição federal e economia.....	46
1.5 Economia e Direito: entre a externalidade e a extrafiscalidade.....	47
1.6 Análise econômica do Direito	50
2 O DIREITO COM FUNÇÃO PROMOCIONAL: CONCEPÇÃO DE NORBERTO BOBBIO E SUA POSITIVAÇÃO CONSTITUCIONAL.....	53
2.1 Considerações Gerais	53
2.2 Introdução à função promocional do Direito.....	58
2.3 Direito e a promoção da pessoa humana	62
2.3.1 A função promocional do direito na constituição de 1988.....	65
2.4 A função promocional do Direito para Norberto Bobbio.....	69
2.4.1 Sanções na teoria funcionalista.....	71
2.5 Valoração da norma tributária extrafiscal	74
3 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: PRINCÍPIOS E ASPECTOS GERAIS.....	81
3.1 Conceitos	81
3.2 Sustentabilidade como princípio constitucional e direito difuso.....	86
3.2.1 Princípio da precaução	89
3.2.2 Princípio poluidor-pagador.....	90
3.2.3 Princípio da solidariedade	91
3.2.4 Princípio protetor-recebedor.....	92
3.2.5. Princípio da prevenção	93
3.3 As convenções globais sobre o meio ambiente e suas influências internas	95
3.4 Conferência das Nações Unidas sobre as mudanças climáticas (COP23).....	99
4 EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS.....	101
4.1 Os tributos como instrumentos à sustentabilidade	101
4.2 Relações solidárias de implementações às políticas ambientais	106

4.3 Tributo verde: a importância da adesão pelos municípios	112
4.4 A extrafiscalidade na esfera federal e estadual.....	124
4.5 Cenário Mundial	129
4.6 O imposto verde na região administrativa de Marília-SP e a eficácia da legislação extrafiscal ambiental.....	130
4.6.1. Metodologia.....	131
4.6.2 Resultado e discussão	133
4.6.2.1 Análise comparativa de legislação e sua eficácia	134
4.6.3 Conclusão da pesquisa.....	138

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....141

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 145

ANEXO A - LEI Nº 9.085, DE 17 DE FEVEREIRO DE 1995.....	156
ANEXO B - LEI Nº 11.400, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1999.....	158
ANEXO C – LEI COMPLEMENTAR Nº 06, DE 20 DE AGOSTO DE 2009.....	160
ANEXO D - DECRETO Nº 26, DE 14 DE MARÇO DE 2016.....	162
ANEXO E - DECRETO Nº25.899 DE 24 DE MARÇO 2015.....	165

INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, com o desenvolvimento econômico, tecnológico e científico, a necessidade de adotar medidas que promovam a sustentabilidade ambiental é cada vez maior e urgente. Dentre os problemas ambientais mais discutidos, destacam-se a emissão de gás carbônico, a escassez da água em algumas regiões, o desmatamento, a contaminação do solo e dos rios e a poluição do ar. Diante da essencialidade dos recursos naturais à vida humana, tem-se o dever de estabelecer metas de conservação e recuperação do meio ambiente, alimentando de forma solidária e fraterna, a consciência dos cidadãos, que as demais gerações precisarão conviver neste mesmo meio de forma saudável e digna.

É neste cenário que se desenvolve a pesquisa, com um viés constitucional, econômico, tributário e ambiental, ressaltando a necessidade de maior implementação das políticas públicas ambientais e o uso de normas encorajadoras de condutas com finalidade de contribuir para o meio ambiente saudável. Nesta perspectiva, o objetivo geral do trabalho consiste em demonstrar a efetividade do uso da extrafiscalidade como instrumento à sustentabilidade, e no objetivo específico, demonstrar a tendência de maior efetividade na preservação do meio ambiente por meio da política fiscal verde, quando realizada pelos governos locais, e conseqüentemente, a necessidade de maior desempenho municipal para tanto.

O problema recai sobre o questionamento de existência ou não de maior efetividade das normas extrafiscais ambientais nos municípios quando comparadas à atuação extrafiscal ambiental estadual e federal e se há indicativos à referida tese? A justificativa do problema se sustenta, primeiramente, pela assimetria do meio ambiente brasileiro e, posteriormente, pela demanda constitucional atribuída aos municípios, pelo poder de polícia deste para a fiscalização e pelo seu protagonismo sobre o desenvolvimento urbanístico.

O trabalho compreende, em princípio, um compilado qualitativo com finalidade de suporte às hipóteses resultantes da discussão da problemática. Tratou-se da fundamentação jurídica, política e econômica da extrafiscalidade ambiental, abordando, sumariamente, os aspectos gerais dos tributos, os princípios jurídicos relacionados à temática, as filosofias políticas no Brasil após o período da economia Clássica (final do Século XVIII e início do Século XIX), assim como, as funções de governo e seu financiamento, a ordem econômica na Constituição Federal de 1988, a diferença entre a externalidade econômica e a extrafiscalidade.

Em um segundo momento, no capítulo 2, busca-se alimentar as concepções da extrafiscalidade por meio da doutrina, sendo trabalhada o Direito com função promocional na concepção de Norberto Bobbio, além do texto constitucional. O objetivo, neste capítulo, foi demonstrar a posição do Direito enquanto norma encorajadora e não apenas repressiva e protetora. Assim, tem-se a norma indutora de comportamento como fim maior à promoção dos valores, direitos e garantias fundamentais constitucionais, de modo que desenvolver o raciocínio sobre essa acepção é de suma relevância ao trabalho, que vem justamente, estudar a eficácia da norma indutora de condutas positivas e útil à sociedade. No demais, este capítulo elenca sobre a valoração da norma tributária com função extrafiscal, sendo um respaldo teórico importante à subseção final do capítulo 4, apoiando-se na teoria da norma de Norberto Bobbio.

Antes de fazer uma abordagem sobre a extrafiscalidade ambiental, trata-se, no capítulo 3, sobre a sustentabilidade e seus princípios basilares. E por fim, no capítulo 4, a ênfase recai para o objetivo específico da pesquisa, que traz os tributos como instrumentos à sustentabilidade, a colaboração intergovernamental às políticas ambientais, a importância de maior adesão dos municípios ao tributo verde, os esforços federais e estaduais por meio da extrafiscalidade em prol do meio ambiente e o cenário mundial quanto ao uso da política fiscal verde.

Como complemento à pesquisa, realizou-se a verificação da adesão dos municípios a norma extrafiscal verde na região administrativa de Marília, Estado de São Paulo, analisando a eficácia da norma extrafiscal indutora de comportamento. O estudo foi comparativo com dados de trabalhos semelhantes quanto à eficácia da norma jurídica, comparando a norma coatora com função extrafiscal ambiental e a norma encorajadora com a mesma finalidade.

Neste contexto, a pesquisa se desenvolveu pela abordagem mista, sendo qualitativa pela reserva teórica suportada em todos os capítulos e quantitativa pelo uso de dados estatísticos decorrentes da coleta de dados resultantes de senso verificador e outros. Utilizou-se do método de pesquisa hipotético-dedutivo, descrevendo a problemática desde a introdução, trabalhando as hipóteses no capítulo 4 e especificando-as nas considerações finais. Quanto ao objetivo, a pesquisa se caracteriza exploratória por proporcionar maior familiaridade com o problema e explicativa por se preocupar em identificar fatores que determinam a ocorrência dos fatos.

1 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA, POLÍTICA E ECONÔMICA DA EXTRAFISCALIDADE

O presente capítulo discorre sobre as fundamentações jurídicas, políticas e econômicas da função extrafiscal dos tributos na sociedade, com abordagem inicial das características gerais dos tributos nacionais, respaldando-se na legislação, na doutrina e nos princípios constitucionais tributários relacionados à temática abordada.

A fundamentação econômica e política da extrafiscalidade, estudam-se alguns tópicos econômicos com análise conjuntural a partir da crise de 1929, contextualizando-os com as teorias políticas-filosóficas relevantes ao tema a partir do período Clássico econômico (XVIII-XIX). Tal período foi escolhido por anteceder os movimentos neoliberais, interessantes para a pesquisa pelo posicionamento intervencionista estatal.

O comprometimento deste capítulo com a ciência econômica se justifica por ter a pesquisa a figura do “desenvolvimento sustentável” como objeto primeiro e a extrafiscalidade como instrumento à sua promoção. Tendo em vista que a origem do termo “desenvolvimento sustentável” vem da economia e sendo a degradação do meio ambiente fruto do desenvolvimento econômico (incluindo o desenvolvimento social, científico e tecnológico), faz-se necessário um aporte teórico sucinto para melhor compreensão do trabalho e ampliação do conhecimento da temática.

Ademais, discute-se a função extrafiscal dos tributos na visão econômica, articulada com o direito constitucional, tributário e financeiro, com amparo bibliográfico principal, na obra de Sandoval de Vasconcellos, Enriquez Garcia, Harrison Leite, Paulo de Barros Carvalho e Fábio Nusdeo.

1.1 Considerações gerais sobre os tributos

A princípio, importante destacar o conceito legal de tributo descrito no Código Tributário Nacional, no qual aduz ser toda prestação pecuniária compulsória, que não constitua ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (artigo 3º, Lei nº 5.172/1966). O Sistema Tributário Nacional (STN) se compõe por cinco espécies tributárias: impostos, taxas, contribuições de melhorias (artigo 145, CF/88)¹,

¹ **Art. 145.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: **I** - impostos; **II** - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; **III** - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

empréstimos compulsórios (artigo 148, CF/88)² e contribuições especiais e para-fiscais (artigo 149, CF³).

Os impostos são de competência da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, como se descreve abaixo:

- a) **União (artigo 153, CF/88):** Importação de produtos estrangeiros (II); Imposto sobre a Exportação (IE); Imposto de Renda (IR); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF); Imposto Extraordinário de Guerra (IEG) (art. 154, II); Impostos Residuais (art. 154, I, CF);
- b) **Estados (artigo 155, CF/88):** Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação de quaisquer Bens ou Direito (ITCMD); Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- c) **Municípios e Distrito Federal (artigo 156, CF/88):** Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos*, por ato oneroso, de Bens Imóveis e de Direitos Reais (ITBI); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Além dos impostos, os entes públicos (União, Estados e Municípios e Distrito Federal) possuem competência para instituir as **taxas**⁴, que se constituem pelo exercício regular do poder de polícia e pela efetiva utilização de serviços públicos específicos e divisíveis (artigo 145, II, CF/88; artigos 77 e 78, CTN), assim como poderão instituir,

² **Art. 148.** A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: **I**-para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; **II** - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".

³ **Art. 149.** Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

⁴ **Art. 77.** As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. **Parágrafo único.** A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. **Art. 78.** Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. **Parágrafo único.** Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

também, as **contribuições de melhorias** decorrentes de obras públicas (artigo 145, III, CF/88).

A União tem competência exclusiva para instituir os **empréstimos compulsórios** e as **contribuições especiais** (artigo 148, CF/88; artigo 149, CF/88). Os empréstimos compulsórios, conforme observado no artigo 148 da Constituição Federal, deverão ser instituídos por lei complementar a fim de atender as despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, e no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, anotando-se o disposto no artigo 150, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988⁵.

As contribuições especiais de competência exclusiva da União se dividem em:

- a) **sociais:** de seguridade social (artigo 195, 239, CF/88) e sociais gerais (artigo 212, §5º, 240, CF/88);
- b) **de interesse das categorias profissionais ou econômica:** (artigo 149, CF/88) – para-fiscalidade;
- c) **de intervenção do domínio econômico (CIDE)**⁶ (artigo 149, CF/88): relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (CIDE combustível, artigo 177, §4º, CF/88⁷) e outras CIDE (artigo 149, CF/88).

Poderão os municípios e o Distrito Federal instituírem a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (CIP), como autoriza o artigo 149 – A⁸, da Constituição Federal de 1988, não podendo ser este tributo considerado como taxa por ser inespecífico e indivisível, conforme entendimento da Súmula Vinculante 670 do Supremo Tribunal Federal que aduz que “o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa”⁹.

⁵ **Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] **III** - cobrar tributos: **b)** no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

⁶ CIDE – Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico

⁷ **Art. 177.** Constituem monopólio da União: [...] § 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível [...].

⁸ **Art. 149-A.** Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

⁹ A orientação do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a Taxa de Iluminação Pública é inconstitucional, uma vez que seu fato gerador tem caráter inespecífico e indivisível." (AI 479587 AgR, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgamento em 3.3.2009, DJe de 20.3.2009).

Além do conceito de tributo e suas espécies dentro do Sistema Nacional Tributário, torna-se relevante trazer a classificação doutrinária quanto aos **tributos**¹⁰. A classificação dos tributos, segundo a doutrina, se estrutura em: direto e indireto, pessoais e reais, fiscais, para-fiscais e extrafiscais, vinculados e não vinculados (SABBAG, 2011; ALEXANDRINO; PAULO, 2006; CARVALHO, 2012).

Nos **tributos diretos**, o contribuinte eleito pela lei tributária suporta efetivamente o ônus financeiro do tributo (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 14), como IR, IPTU, IPVA, ITBI, ITCMD, e nos **tributos indiretos** o ônus tributário repercute em terceira pessoa, que não seja aquela que praticou o fato gerador, como no ICMS e no IPI (SABBAG, 2011, p. 408).

Os **tributos reais**, segundo Alexandrino e Paulo (2006, p.15), são aqueles em que a lei tributária valoriza a operação ou o bem envolvido na relação jurídica tributária, não levando em consideração as características pessoais do contribuinte, e os **tributos pessoais** são aqueles em que a lei valoriza as características pessoais, ou seja, características individuais do contribuinte, para dosar o aspecto quantitativo do tributo, como, por exemplo, o imposto de renda (IR)¹¹.

Quanto à função, os tributos apresentam as **funções fiscais, extrafiscais e para-fiscais**. Segundo o professor Paulo de Barros Carvalho (2012)¹², a função fiscal é a principal exercida pelo Estado por meio de seus entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), visando arrecadação de verbas aos cofres públicos. A **função extrafiscal** é aquela que tem objetivos diversos da arrecadação de dinheiro, como por exemplo, a edição de normas que induzem comportamentos humanos, ou estimulam a economia de determinada região ou no âmbito nacional. A **para-fiscalidade** consiste em arrecadação de tributos, porém os valores arrecadados não pertencem ao Estado, e sim a outras entidades, como por exemplo os conselhos de classe, como COREN (Conselho Regional de Enfermagem), CRM (Conselho Regional de Medicina), que mantém atividades voltadas à utilidade social.

¹⁰ CTN, **Art. 16**. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. (Código Tributário Nacional).

¹¹ “É o caso do imposto de renda (IR), em que características pessoais do contribuinte são levadas em conta para a determinação do imposto devido (número de dependentes, despesas médicas realizadas, despesas com instrução realizadas, etc.)”. (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 15)

¹² “Os signos **fiscalidade, extrafiscalidade e para-fiscalidade** são termos usualmente empregados no discurso da Ciência do Direito, para representar valores finalísticos que o legislador imprime na lei tributária, manipulando as categorias jurídicas postas à sua disposição. Raríssimas são as referências que a eles faz o direito positivo, tratando-se de construções puramente doutrinárias. O modo como se dá a utilização do instrumental jurídico-tributário é o fator que identifica o gravame em uma das três classes”. Na íntegra. Grifo nosso. (CARVALHO, 2012, p. 183).

Quanto à arrecadação, os tributos podem ser **vinculados** ou não a uma destinação prévia. Os impostos são exemplos de arrecadação **não vinculada**, pois não existe determinação prévia constitucional de vinculação do produto de sua arrecadação a um fundo, órgão ou despesa específica (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 13). Os tributos de arrecadação vinculada são aqueles cujo produto de sua fiscalidade está vinculado a determinada despesa, não podendo ser dado a ele outro destino, como o empréstimo compulsório, que tem o produto de sua arrecadação com destino certo disposto, no texto constitucional (artigo 148, parágrafo único) (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 13).

O Código Tributário Nacional classifica os **impostos** sob as perspectivas de seu conteúdo material, ou seja, da sua base econômica de incidência, entre os artigos 19 a 76, sendo necessária a atualização e correlação destes artigos com o texto constitucional de 1988. Neste contexto, passa-se a seguinte classificação¹³:

- a) impostos sobre o comércio exterior: II e IE;
- b) impostos sobre a produção e a circulação: IPI, ICMS, IOF e ISS;
- c) impostos sobre o patrimônio e renda: IR, ITR, IGF, IPVA, ITCMD, IPTU e ITBI;
- d) impostos especiais: IEG;
- e) impostos previamente indeterminados: que a União fica autorizada a criar, conhecidos como residual.

Sem encerrar os aspectos gerais dos tributos, mas para finalizar a matéria elementar de suporte à pesquisa, insta realizar um prévio esboço quanto à progressividade, a proporcionalidade e a seletividade dos impostos. A **progressividade** consiste na variabilidade da alíquota ou base de cálculo dos impostos. Os impostos pessoais são progressivos em obediência ao princípio da capacidade contributiva e do princípio da isonomia¹⁴. Já os impostos reais dependem de autorização constitucional, sendo expressamente permitida a progressividade¹⁵ para o ITR (artigo 153, §4º, I) e IPTU (artigos 156, §1º, I; 182, § 4º, II)¹⁶.

Quanto ao caráter **proporcional** dos tributos, refere-se ao princípio do não confisco disposto no artigo 150, IV, da Constituição Federal de 1988. A intenção é de limitação ao poder de tributação do Estado, em respeito ao direito de propriedade (ALEXANDRINO;

¹³ Classificação baseada nos manuais de Marcelo Alexandrino e Vicente de Paulo, Manual de Direito Tributário, 2006, aliado ao Manual de Direito Tributário de Paulo de Barros Carvalho, 2012, ao Código Tributário Nacional e Constituição Federal de 1988.

¹⁴ Os princípios serão estudados a partir da subseção 1.2.1, neste Capítulo.

¹⁵ A progressividade extrafiscal será abordada nos princípios a partir da subseção 1.2.1.

¹⁶ No RE 562045, concluiu o STF pela possibilidade da progressividade da alíquota do ITCM com base no quinhão de cada herdeiro. Porém, tanto para o ITCMD como para o ITBI, a jurisprudência majoritária é pela não progressividade devido ao caráter de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da capacidade contributiva (Súmula nº 656. STF).

PAULO, 2006, p. 68). Para Paulo de Barros de Carvalho (2017, p. 186), tal disposição constitucional carece de parâmetros preestabelecidos que possibilitem a consciência do que se chama de efeito confiscatório, de modo que o texto constitucional comunica um limite à carga tributária, mas não confere parâmetros assertivos¹⁷.

Os **impostos seletivos** são aqueles que permitem diferenciação nas alíquotas pelo uso ou essencialidade dos produtos, como é o caso do IPI (artigo 153, §3º, I, CF)¹⁸, do ICMS (artigo 155, § 2º, III, CF)¹⁹ e do IPVA (artigo 155, § 6º, II, CF)²⁰. O IPVA não tem no texto constitucional a expressão “seletivo” e não poderá ser interpretado como seletivo mesmo diante da aplicabilidade que alcança no mundo fático, mas apenas de alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização do bem. Neste sentido, leciona Ricardo Alexandre (2016, p. 627), que “atualmente, podem ser estipuladas alíquotas diferentes para veículos utilitários e de passeio (variação quanto ao tipo)”, assim como, “podem ser criadas alíquotas menores para veículos de aluguel (táxi) e de transporte escolar, e maiores para veículos particulares (variação quanto à utilização)”.

Destas considerações iniciais, ressalta-se que a presente dissertação abordará todas as espécies tributárias, mas com ênfase nos impostos, principalmente, de competência dos municípios e Distrito Federal, na sua classificação doutrinária de extrafiscalidade ambiental, em virtude de propor a tese de maior participação dos municípios por meio das políticas fiscais verdes, como complementação as políticas ambientais federais e estaduais. Além do que, na revisão bibliográfica foi encontrada menor aplicabilidade de outras espécies tributárias com função extrafiscal diferente dos impostos, embora seja igualmente possível. Assim, passa-se, adiante, a dissertar sobre os fundamentos jurídicos da extrafiscalidade e, posteriormente, sobre os seus fundamentos econômicos.

¹⁷ “Intrincado e embaraçoso, o objeto de regulação do referido art. 150, IV, CF, acaba por oferecer, unicamente, um rumo axiológico, tênue e confuso, cuja a nota principal repousa na simples advertência ao legislador dos tributos, no sentido de comunicar-lhes que existe limite para a carga tributária. Somente isso”. (CARVALHO, 2017, p. 186).

¹⁸ **Art. 153.** Compete à União instituir impostos sobre: **IV** - produtos industrializados; § 3º O imposto previsto no inciso IV: **I** - será seletivo, em função da essencialidade do produto;

¹⁹ **Art. 155.** Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: § 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: **III** - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.

²⁰ **Art. 155.** [...] **III** – propriedade de veículos automotores; § 6º O artigo previsto no inciso III: **II** – poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização.

1.2 Fundamentos jurídicos da extrafiscalidade

Os tributos são considerados o principal meio para se obter recursos financeiros por um ente público, ou seja, sua finalidade primordial é como fonte de receita, meio arrecadatório que figura como receita derivada e compulsória²¹ (PULSEM, 2017, p. 25). Porém, além dos efeitos fiscais de um tributo, existe sua função extrafiscal, que pode ser de existência simultânea com sua principal função – a fiscalidade²² - como se estudou na subseção anterior.

A extrafiscalidade, de acordo com o professor Paulo de Barros Carvalho (2012, p. 184), consiste “no emprego de fórmulas jurídico-tributárias para a obtenção de metas que prevalecem sobre os fins simplesmente arrecadatórios de recursos monetários”. Para Leandro Pulsen (2017, p. 26), a função extrafiscal dos tributos vem em decorrência da vontade do legislador, “que se utiliza do tributo como instrumento para dissuadir ou estimular determinadas condutas”, ou seja, não se trata de um efeito secundário da função fiscal, mas uma ação pretendida do Estado.

Exemplos da função extrafiscal dos impostos na Constituição Federal de 1988 e na legislação brasileira são citados por Carvalho (2012, p. 184-185): a seletividade das alíquotas do IPI (artigo 153, §3º, I, CF/88²³), que permite ao legislador estabelecer percentuais mais elevados para os produtos supérfluos. A lei do ITR, ao onerar mais os contribuintes que possuem imóveis inexplorados ou de baixa produtividade, busca atender, em primeiro plano, a finalidades de ordem social e econômica, e não ao incremento de receita. A legislação do IR especifica possível abatimento de verbas gastas em reflorestamento, a fim de incentivar a formação de reservas florestais no país.

²¹ Na íntegra, a considerar as anotações de Leandro Pulsen: “os tributos são efetivamente a principal receita financeira do Estado, classificando-se como receita derivada (porque advinda do patrimônio privado) e compulsória (uma vez que, decorrendo da lei, independem da vontade das pessoas de contribuírem para o custeio da atividade estatal). Em geral, portanto, possuem caráter fiscal, devendo pautar-se essencialmente pelos princípios da segurança, da igualdade e da capacidade contributiva. Mas como os tributos sempre operam as situações ou operações sobre as quais incidem, acabam por influenciar as escolhas dos agentes econômicos, gerando efeitos extrafiscais, e por vezes são instituídos ou dimensionados justamente com esse objetivo”. (PULSEN, Leandro. **Curso de direito Tributário**. 2017, p. 25 e 26).

²² Observa-se, pois, as considerações do professor Eduardo Sabbag: “Vê-se, pois, que a fiscalidade, como função que demarca quase todos os tributos, visa à finalidade eminentemente arrecadatória, representando o mero tráfego do montante pecuniário, a título de tributo, que sai do patrimônio do destinatário da exação de modo compulsório em direção aos cofres públicos”. (SABBAG, Eduardo. **Curso de direito tributário**. 2011, p. 75).

²³ CF/88, **Art. 153**. Compete à União instituir impostos sobre: [...] **IV** - produtos industrializados; § 3º O imposto previsto no inciso IV: **I** - será seletivo, em função da essencialidade do produto; [...].

Outros exemplos podem ser citados, como a elevação ou redução dos tributos aduaneiros. A elevação do Imposto de Importação (II) desestimula a compra de determinados produtos no mercado internacional, de forma a estimular o comércio nacional. A exemplo dessa manipulação de mercado e da economia, Barros Carvalho (2012, p. 185) traz a elevação do Imposto de Importação (II) para carros importados, estimulando a indústria automobilística nacional²⁴.

No mesmo sentido, Eduardo Sabbag (2011, p. 75) conceitua a extrafiscalidade como um “poderoso instrumento financeiro empregado pelo Estado a fim de estimular ou inibir condutas, tendo em vista a consecução de finalidades não meramente arrecadatórias”. Anota o autor, que a função extrafiscal dos impostos como o II, IE, IPI e o IOF orienta-se para fins outros que não a captação de recursos para o Erário²⁵, visando corrigir **externalidades**²⁶, ou seja, “atrelam-se à ordenação das relações econômico-sociais, servindo para a intervenção em dados conjunturais e estruturais da economia”. (SABBAG, 2011, p. 75).

Ressalta-se que um imposto pode não ser puramente fiscal ou, unicamente, com função extrafiscal. Podem-se ter tributos que se inclinam mais para a fiscalidade, assim como, podem haver tributos mais inclinados à extrafiscalidade²⁷. Nesta perspectiva, tem-se que “os dois objetivos convivem, harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro”. (CARVALHO, 2012, p. 184).

Não há uma previsão expressa na Constituição Federal ou legislação ordinária ou complementar que venha tratar especificamente da função extrafiscal dos tributos. Como já se adiantou nas disposições introdutórias, esta terminologia é criação da doutrina, podendo ser citados vários exemplos de sua existência no ordenamento jurídico, essencialmente da espécie

²⁴ “Os chamados tributos aduaneiros — impostos de importação e de exportação — têm apresentado relevantíssimas utilidades na tomada de iniciativas diretoras da política econômica. Haja vista para a tributação dos automóveis importados do exterior, desestimulante ao extremo, para impulsionar a indústria automobilística nacional”. Na íntegra. (CAVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 2012, p. 185).

²⁵ Dinheiro e bens públicos.

²⁶ Instituto a ser trabalhado na subseção 1.5 deste Capítulo. Terminologia pertencente a área da economia, que, sintetizando, diz respeito a efeitos secundários ocasionados pela venda, compra e consumo de produtos, ao meio social, econômico e ambiental (VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval; Garcia, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 21).

²⁷ Neste sentido, leciona Paulo de Barros Carvalho: “Há tributos que se prestam, admiravelmente, para a introdução de expedientes extrafiscais. Outros, no entanto, inclinam-se mais ao setor da fiscalidade. Não existe, porém, entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão só a fiscalidade, ou, unicamente, a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem, harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro”. (CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 2012, p. 184).

tributária imposto. Assim, há dispositivos constitucionais que autorizam a utilização extrafiscal dos impostos, como:

- a) Artigo 151, inciso I, da CF/88 admite a “concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País”;
- b) a previsão de que o IPTU e o ITR sejam utilizados na indução do cumprimento da função social da propriedade (artigos 170, III, e 182, § 4º, II, CF/88)²⁸;
- c) na previsão de incentivos regionais por meio de benefícios fiscais (artigo 151, I, CF/88)²⁹;
- d) a possibilidade de tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte (artigo 146, III, “d”, CF/88)³⁰;
- e) estímulo ao cooperativismo (artigos 146, III, “c”, e 174, § 2º, CF/88)³¹.

Ao trabalhar as referidas permissões constitucionais, Leandro Pulsem (2017, p. 27) sugere outras formas de se utilizar dos tributos na função extrafiscal que não ofenderiam a legislação e os princípios constitucionais tributários, quando aduz que, poderia o legislador, “para promover a saúde, direito de todos e dever do Estado (art. 196 da CF), isentar os hospitais da Cofins (contribuição para a seguridade social que incide sobre a receita) ou isentar a produção de remédios do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados)”.

²⁸ **Art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: **III** - função social da propriedade; [...]. **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. **§ 4º** É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: [...] **II** - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

²⁹ **Art. 151.** É vedado à União: **I** - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação à Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;

³⁰ **Art. 146.** Cabe à lei complementar: [...] **III** - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: [...] **d**) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

³¹ **Art. 146.** Cabe à lei complementar: [...] **III** - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: [...] **c**) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas. **Art. 174.** Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. [...] **§ 2º** A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

O Supremo Tribunal Federal se manifestou na ADI 1276/2002³², proposta pelo Estado de São Paulo sobre a validade da função extrafiscal dos impostos IPVA e ICMS ao julgar a inconstitucionalidade parcial da Lei nº 9.085/1995 (ANEXO A), de autoria da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que confere incentivos fiscais às empresas que integram mais de 30% do quadro de funcionários com idade superior a 40 anos.

Por votos unânimes dos ministros do STF, a concessão de incentivo fiscal que se utiliza do IPVA como instrumento para manter empregos e incentivar novas contratações de funcionários na meia idade foi considerada válida e constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, haja vista não ofender os princípios constitucionais da igualdade, da isonomia e da não-discriminação. O propósito da lei estadual é o de conceder desconto de até 15% no IPVA sobre a propriedade de veículos da empresa participante da meta ofertada pela legislação.

O mesmo não ocorreu com o benefício fiscal que envolveu o ICMS no texto da mesma lei. Na Lei nº 9.085/1995 (ANEXO A), artigo 1º, §2º, o item 1, foi considerado inconstitucional³³. O objetivo era o mesmo do IPVA, de desconto no ICMS às empresas que empregavam cidadãos com mais de 40 anos. Explica, a decisão do STF, que é inconstitucional tal benefício fiscal em relação ao ICMS por ofender o artigo 155, §2º, XII, “g”³⁴, CF/88, que disciplina que a matéria de incentivos e benefícios fiscais referentes ao ICMS deve ser

³² Ementa da **ADI 1276/2002**. Na íntegra. Ao instituir incentivos fiscais a empresas que contratam empregados com mais de quarenta anos, a Assembleia Legislativa Paulista usou o caráter extrafiscal que pode ser conferido aos tributos, para estimular conduta por parte do contribuinte, sem violar os princípios da igualdade e da isonomia. Procede a alegação de inconstitucionalidade do item 1 do § 2º do art. 1º, da Lei 9.085, de 17/02/95, do Estado de São Paulo, por violação ao disposto no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal. Em diversas ocasiões, este Supremo Tribunal já se manifestou no sentido de que isenções de ICMS dependem de deliberações dos Estados e do Distrito Federal, não sendo possível a concessão unilateral de benefícios fiscais. Precedentes ADIMC 1.557 (DJ 31/08/01), a ADIMC 2.439 (DJ 14/09/01) e a ADIMC 1.467 (DJ 14/03/97). Ante a declaração de inconstitucionalidade do incentivo dado ao ICMS, o disposto no § 3º do art. 1º desta lei, deverá ter sua aplicação restrita ao IPVA. Procedência, em parte, da ação.

³³ **Artigo 1º** - Fica instituído incentivo fiscal para as pessoas jurídicas domiciliadas no Estado que, na qualidade de empregador possuam pelo menos 30% (trinta por cento) de seus empregados com idade superior a 40 (quarenta) anos. **§ 2º** - Os portadores dos certificados poderão utilizá-los para pagamento dos seguintes impostos: **1)** Sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, previsto no Artigo 155, II, da Constituição Federal; e - **Item I declarado Inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 1276, julgada em 29/08/2002;** **2)** Sobre propriedade de veículos automotores, até o limite de 15 % (quinze por cento) do valor devido, a cada incidência, que poderá ser ampliado, de forma progressiva, segundo o número e a idade dos empregados, conforme for estabelecido pelo Poder Executivo.

³⁴ **Art. 155.** Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] **II** - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [...] **§ 2º** O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...] **XII** - cabe à lei complementar: [...] **g)** regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

regulada por lei complementar. Ademais, trata-se de uma decisão unilateral de uma Unidade da Federação, ou seja, um único Estado, quando deveria haver uma decisão conjunta entre Estados e Distrito Federal, conforme Lei Complementar 24/1975, artigo 2º, § 2º³⁵, que dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS).

O IPVA figura outras funções extrafiscais de grande relevância. A ADIMC 2301/2000, proposta pelo governador Olívio Dutra do Estado do Rio Grande do Sul contra a Lei nº 11.400/1999 (ANEXO B), que concede desconto de até 20% no IPVA total para contribuintes que não apresentam infrações de trânsitos nos últimos três anos, foi julgada constitucional³⁶. A alegação de inconstitucionalidade se pautava em ofensa ao princípio da legalidade, da isonomia e da capacidade contributiva, porém o entendimento do STF é de total constitucionalidade do texto da Lei nº 11.400/1999, pois o benefício fiscal alcança a todos os contribuintes que estiverem em idêntica situação. E por não alterar a base de cálculo do imposto, não há de se falar em ofensa ao princípio da capacidade contributiva. Quanto ao princípio da legalidade, não se sustenta ofensa a ele por não alterar as normas gerais do IPVA, quanto a sua incidência, fato gerador, alíquota e base de cálculo.

A fundamentação jurídica para a extrafiscalidade encontra apoio nos princípios constitucionais e tributários. Tratará a seguir dos princípios que corroboram como sustentáculo jurídico em prol da função extrafiscal dos tributos e, por fim, discutirá os fundamentos políticos e econômicos da extrafiscalidade na subseção 1.3 deste capítulo.

1.2.1 Princípios constitucionais tributários relacionados à temática

Os princípios são normas que indicam valores a serem promovidos, que venham impor a identificação da conduta devida em cada caso concreto (PULSEN, 2017, p. 67). Os princípios tributários constitucionais são tratados como limitadores do poder de tributar, além de norma de conduta simplesmente posta. Neste contexto, traz-se alguns princípios complementadores da temática e de relevância para edição da norma extrafiscal.

³⁵ LC 24/75, **Artigo 2º**. [...] § 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

³⁶ Ementa **ADIMC 2301/2000**. IPVA - desconto - ausência de infração de trânsito. Ao primeiro exame, não surge relevante a articulação sobre a impossibilidade de o Estado federado, relativamente a tributo situado na respectiva competência (IPVA), vir a dispor sobre desconto, considerada a ausência de infração de trânsito.

1.2.1.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade tem sua forma genérica no artigo 5º, inciso II³⁷ da Constituição Federal de 1988 e sua forma específica como princípio constitucional tributário no artigo 150, inciso I da CF/88, no qual aduz que “sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios [...] “exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”.

O texto constitucional traz a palavra “exigir” como “instituir” tributos mediante lei (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 19), ou seja, o ente público somente poderá instituir tributos ou aumentar os existentes, majorando a base de cálculo ou alíquota, mediante a edição de lei, de forma que o veículo introdutor das regras tributárias no ordenamento jurídico seja a lei (CARVALHO, 2017, p. 180).

No entanto, existem tributos que são exceções ao princípio da legalidade, isto é, que não precisam ser majorados por lei. São os tributos que possuem a função extrafiscal, além da função fiscal, sendo usado como regulador da economia. São eles: Imposto de Importação (II); Imposto de Exportação (IE); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), que poderão ter as alíquotas alteradas pelo Poder Executivo (artigo 153, §1º)³⁸.

A Constituição Federal não determina qual o instrumento normativo o Poder Executivo da União poderá usar para alterar as alíquotas desses impostos, porém, segundo Alexandrino e Paulo (2006, p. 22), a doutrina majoritária defende que se deve utilizar do decreto presidencial para todos, mas na prática se altera a alíquota do IPI e IOF por decreto e o II e o IE costumam ter modificadas as alíquotas por portaria do Ministério da Fazenda.

Mais duas exceções ao princípio da legalidade constam na Constituição Federal de 1988, sendo a redução da CIDE-combustível (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) por meio de decreto presidencial (artigo 177, §4º, inciso I, alínea “b”³⁹, da

³⁷ CF/88, **Artigo 5º**, [...] **inciso II** - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

³⁸ CF/88, **Art. 153**. Compete à União instituir impostos sobre: **I**-importação de produtos estrangeiros; **II** – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; **III** - renda e proventos de qualquer natureza; **IV** - produtos industrializados; **V** - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; **VI** - propriedade territorial rural; **VII** - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. **§ 1º** É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

³⁹ CF/88, **Artigo 177, § 4º, inciso I, alínea “b”**, [...] “reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, *b*.”

CF/88) e a fixação de alíquotas do ICMS por meio de convênio celebrado entre os Estados e Distrito Federal (artigo 155, § 4º, inciso IV⁴⁰, CF/88), no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) (Lei Complementar nº 24/1975⁴¹).

Para finalizar, insta lembrar que no Brasil os titulares da iniciativa legislativa⁴² para as leis ordinárias e complementares, vem elencados no artigo 61 da Constituição Federal, sendo eles: “qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos⁴³”.

1.2.1.2 Princípio da anterioridade e princípio da noventena

O **princípio da anterioridade** é expresso na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 150, inciso III, alínea “b”, no qual disciplina que, se uma lei vai criar ou majorar tributo em determinado ano, ela deve ser publicada no ano anterior, produzindo seus efeitos sobre os fatos geradores a partir de 1 de janeiro do ano subsequente⁴⁴.

Além de obedecer ao princípio da anterioridade anual, a lei tributária deve, também, se respaldar no princípio da noventena, que vem explícito na CF/88, em seu artigo 150, inciso III, alínea “c”, para que venha ter validade e eficácia em seus efeitos posteriormente⁴⁵. O **princípio da noventena ou nonagesimal**, consiste em determinar que a lei que majorar um tributo deverá produzir seus efeitos somente após decorrido noventa dias de sua publicação, sendo cumulativo com o princípio da anterioridade.

⁴⁰ CF/88, **Artigo 155, § 4º, inciso IV** - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, g.

⁴¹ Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências.

⁴² “A atribuição de competência para traduzir o sentimento constitucional, para realizar as opções políticas e essencialmente nas escolhas das políticas públicas, regra geral é da função legislativa e executiva, que receberam mandatos para representar a vontade geral do povo, e, por consequência, são responsáveis politicamente”. Na íntegra. (MACHADO, 2012, p. 68).

⁴³ CF/88, **Artigo 61, § 2º**, A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

⁴⁴ CF/88, **Art. 150**. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] **III** - cobrar tributos: [...] **b**) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

⁴⁵ CF/88, **Art. 150**. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] **III** - cobrar tributos: [...] **c**) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b.

No entanto, ambos os princípios possuem exceções as regras gerais estabelecidas por eles, ou seja, quando se tratar de instituição e/ou majoração de impostos reguladores da economia (função extrafiscal), empréstimos compulsórios de guerra ou de calamidade pública e fixação da base de cálculo do IPVA e do IPTU, deixarão de atender um princípio ou outro, ou, ainda, os dois, (CF/88, artigo 150, § 1º⁴⁶), conforme se detalha no quadro abaixo:

QUADRO 1 - Exceções ao princípio da anterioridade e ao princípio da noventena

EXCEÇÕES AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE (ARTIGO 150, III, “b”) E AO PRINCÍPIO DA NOVENTENA (ARTIGO 150, III, “c”)		
Tributos não sujeitos ao princípio da anterioridade	Tributos não sujeitos ao princípio da noventena	Tributos não sujeitos ao princípio da anterioridade e da noventena
II; IE; IPI; IOF; IEG; Empréstimo compulsório de guerra ou calamidade; Restabelecimento de alíquotas do ICMS sobre Combustíveis e da CIDE-combustíveis (artigo 155, § 4º, IV, “c”; artigo 177, § 4º, I, “b”)	II; IE; IR; IOF; IEG; Empréstimo compulsório de guerra externa e calamidade pública; fixação da base de cálculo do IPVA e IPTU	II; IE; IOF; IEG; Empréstimo compulsório no caso de guerra externa ou calamidade pública

Fonte: ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 35, adaptado com CARVALHO, 2017, p. 181-182 e CF/88

Importante fazer algumas observações quanto a esses dois princípios. Primeiramente, ressalta-se que as contribuições previdenciárias não se sujeitam ao artigo 150, inciso III, alíneas “b” e “c”, aplicando-se a regra constante no texto constitucional do artigo 195, § 6º, que disciplina: “as contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, “b”. ”

⁴⁶ CF/88, **150, § 1º**. A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos artigos. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

Outra observação a ser feita é quanto ao princípio da anterioridade e as medidas provisórias que instituem ou majoram impostos. De acordo com o artigo 62, § 2º da CF/88⁴⁷, a instituição ou majoração de impostos por meio de medidas provisórias⁴⁸ somente produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia no ano em que foi editada. A publicação poderá ser no próximo ano, bastando a conversão ser feita no ano da edição da medida provisória (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 36).

Analisa-se que há impostos não sujeitos nem à regra do artigo 62, § 2º, CF/88 nem ao princípio da noventena (II, IE, IOF, IEG); há impostos que são sujeitos à regra do 62, § 2º, mas não sujeitos à regra da noventena (IR) e tributos sujeitos à noventena, mas não sujeitos à regra do artigo 62, § 2º, CF/88, (IPI, contribuições de melhoria e taxas), conforme lecionam Alexandrino e Paulo (2006, p. 38).

Neste contexto, pode-se concluir que a regra geral sobre a vigência da lei tributária é cumular os princípios da anterioridade com o princípio nonagesimal, mas tem-se que os tributos que possuem função extrafiscal com finalidade de intervenção econômica não têm sua instituição e majoração limitada pela regra do artigo 62, § 2º, CF/88 ou pelo princípio da noventena e da anterioridade, exceto o IPI, que não integra esse rol de exceção para a noventena.

1.2.1.3 Princípio da isonomia e o princípio da capacidade contributiva

O **princípio da isonomia** se apresenta expresso na Constituição Federal de 1988 em dois dispositivos, sendo no artigo 5º, parte primeira do *caput*, a forma genérica⁴⁹ e no artigo 150, inciso II, que versa especificamente sobre a isonomia tributária, que proíbe os entes públicos de “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”.

O **princípio da capacidade contributiva** vem expresso no artigo 145, § 1º da CF/88, que aduz: “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária [...]

⁴⁷ CF/88, **62, § 2º**. Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

⁴⁸ Exceto o II, IE, IPI, IOF e os IEG, que não se sujeitam ao princípio da anterioridade.

⁴⁹ CF/88, **artigo 5º**. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

identificar [...] o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”. Ou seja, não se pode exigir muito de quem tem pouco ou exigir tributo de quem não tem nada equivalente a bens (imposto real) ou riquezas (imposto pessoal).

Ambos os princípios obrigam o legislador a elaborar a lei tributária de forma a não estabelecer tratamento discriminatório aos seus destinatários, usando a proporcionalidade para chegar à igualdade (ALEXANDRINO; PAULO, 2006, p. 25; FOLLONI, 2014, p. 213). Nesta perspectiva, Folloni (2014, p. 212) disserta que a capacidade contributiva deve ser levada em conta quando se trata de norma extrafiscal, “para que eventuais diferenças de capacidade econômica não gerem desigualdade e ineficácia parcial da medida”. Deste modo, tenta-se evitar que contribuintes com maior capacidade econômica possam internalizar o custo tributário e “permanecer realizando a conduta que a norma tributária pretende desestimular, enquanto outros contribuintes, com menor capacidade econômica, serão obrigados a modificar seus comportamentos”. (FOLLONI, 2014, p. 213).

Folloni (2014), ao discorrer sobre a temática, não dispõe de concepções otimistas quanto ao princípio da isonomia e da capacidade contributiva em análise da função extrafiscal dos tributos. Para o autor, a norma extrafiscal não atende ao princípio da igualdade, dada a sua destinação somente aos contribuintes que não cumprem, voluntariamente, com a vontade do legislador. Essa manifestação de Folloni é válida apenas para as normas que pretende desestimular comportamento, como por exemplo, a progressividade do IPTU em propriedades improdutivas. Para as normas que visam apenas estimular uma conduta positiva, como a plantação de árvore, não se trata de desigualdade de tratamento, mas de uma recompensa (desconto ou isenção tributária), em contraprestação de um ato com fim útil à coletividade, sendo uma atitude espontânea e igual para todos os participantes.

Quanto ao princípio da capacidade contributiva, Folloni⁵⁰ (2014, p. 210) desenvolve o raciocínio de que quem tem mais condições financeiras pagará as penalidades pecuniárias e continuará a executar comportamentos de degradação ao meio ambiente e quem tem menos condições econômicas atenderá ao propósito do legislador de desencorajar a conduta degradante.

⁵⁰ “[...] se a intenção do tributo extrafiscal for coibir comportamentos indesejados – por exemplo, poluentes ou degradadores do ecossistema –, de nada adiantará tributação extrafiscal em bases que só coibam determinados contribuintes, mas insuficientes para atingir a todos. Não só de nada adiantará, como será juridicamente ilícita essa tributação. De um lado, será tributação ineficiente; de outro, será desigual. Um tributo, por exemplo, destinado a impedir o desmatamento ou a produção industrial poluidora, que possa ser suportado por grandes corporações de fartas capacidades econômicas, será tão ineficaz quanto desigual: apenas impedirá a conduta daqueles contribuintes menos capazes economicamente, mas não de todos” (FOLLONI, André. **Isonomia na tributação extrafiscal**. Revista Direito GV, São Paulo 10 p. 201-220, jan-jun 2014, p. 210).

Sobre a tendência de manutenção do meio ambiente preservado, leciona Vieira (2013, p. 67) que a “extrafiscalidade, pelos seus propósitos, se sobrepõe, quando necessário, ao princípio da capacidade contributiva, desde que a vedação de confisco e do mínimo indispensável sejam respeitados”. Ou seja, para Vieira, a extrafiscalidade ambiental não trava indisposições entre os princípios constitucionais.

Nesta seara, em se tratando de capacidade contributiva, não se pode deixar de destacar a seletividade e a progressividade dos tributos. A seletividade, segundo Pulsen (2017, p. 159), consiste em uma técnica de tributação que prevê alíquotas conforme a natureza, essencialidade ou a finalidade dos bens, produtos ou mercadorias. Já a progressividade é compreendida por Alexandrino e Paulo (2006, p. 46) como sendo a incidência de maiores alíquotas quanto maior for a base de cálculo. Exemplos de seletividade são o IPI⁵¹ e o ICMS⁵², e exemplo de progressividade é o IPTU⁵³ em detrimento da função social da propriedade.

A seletividade fiscal atua em situações não atendidas pelo princípio da capacidade contributiva (VIEIRA, 2013, p. 68), ou seja, contribui para a concretização do tratamento sob o prisma de igualdade tributária. Já a progressividade tem a inclinação à justiça social, pois os contribuintes que revelarem maior riqueza suportarão uma carga tributária progressivamente maior, uma vez que ocorre a transferência das suas riquezas em percentuais maiores aos cofres públicos, sendo a carga tributária diretamente proporcional à riqueza tributada (PULSEN, 2017, p. 157).

Neste contexto, a extrafiscalidade é um meio de implementar a política ambiental de forma abrangente, sendo sua implantação sujeitas às limitações do poder de tributar, assim como, também, são as normas com funções fiscais e, principalmente, não poderá o legislador editar textos discriminatórios, mas legislar tratando igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.

1.3 Fundamentos políticos e econômicos da extrafiscalidade

Nesta subseção, trabalha-se uma prévia dissertação sobre a evolução do Estado Moderno (Liberal e Social) conexo à evolução do Direito e da Economia Moderna. Esta

⁵¹ CF/88, **artigo 153, § 3º**. O imposto previsto no inciso IV: **I** - será seletivo, em função da essencialidade do produto.

⁵² CF/88, **artigo 155, § 2º**. O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...] **III** - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.

⁵³ CF/88, **artigo 153, § 4º**. O imposto previsto no inciso VI do caput: **I** - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas.

última tratar-se-á a partir do período da economia Clássica (final do Século XVIII e início do século XIX), por não comportar a pesquisa uma densa projeção das teorias precursoras⁵⁴ da ciência econômica, uma vez que o tema tem um propósito maior na área da ciência jurídica. As teorias da ciência econômica têm relevância para sustentar a importância da função extrafiscal dos tributos como um meio de regulação de condutas humanas na história, essencialmente para promoção do desenvolvimento sustentável.

O respaldo teórico principal para tratar da evolução do **Estado Moderno** e do **Direito** vem da obra “Direito e Globalização Econômica”⁵⁵, nos escritos de André-Noël Roth (1998), que expõe a suposição da crise do Direito e do fim do Estado Moderno diante da flexibilização técnico jurídico e da incapacidade dos mecanismos econômicos, sociais e jurídicos de impor soluções aos problemas sociais e econômicos atuais.

O Estado Moderno, tradicionalmente, se divide em dois tipos, o **Liberal** (surgiu com as revoluções burguesas do século XVIII e XIX) e o **Social** (século XIX e XX, com a Revolução Industrial). O primeiro é inspirado pelo Liberalismo “baseado sobre o princípio da limitação da intervenção estatal, da liberdade do indivíduo e da crença da regulamentação espontânea da sociedade”; o segundo embasa-se na necessidade da intervenção do Estado na regulação das questões sociais e econômicas, como direito do trabalho, seguros, proteção contra os monopólios de mercado, entre outros. (ROTH, 1998, p. 16-17).

Para Roth (1998, p. 17-18), o Estado Moderno atual já não comporta soluções eficazes para os problemas sociais e econômicos, seja de modo autoritário ou seja negocial com os atores sociais e políticos. E assim, admitem-se os efeitos da globalização sobre o Estado Nacional - a crise da regulação social e econômica, entendida por Roth como rupturas com a ordem mundial antigas (sendo essas rupturas a incapacidade estatal de garantir a segurança aos cidadãos, a mundialização da economia, a internacionalização dos Estados e o Direito internacional).

As rupturas citadas por Roth influenciam diretamente na economia nacional. A economia desenvolvida com forças de nível planetário diminui o poder de coação dos Estados Nacionais, ou seja, Roth fala de certo grau de perda de soberania e autonomia na formulação

⁵⁴ Refere-se ao período da antiguidade marcado pelos estudos de Aristóteles (384-322 a.C.), Platão (427-347 a.C.) e Xenofonte (440-335 a.C.); ao período do Mercantilismo a partir do século XVI com o nascimento da primeira escola de economia – o mercantilismo; período da fisiocracia a partir do século XVIII, modelado pelo pensamento da escola francesa – a fisiocracia – marcada pela ideia de desnecessidade de regulamentação governamental a economia. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2014, p. 288-291). Ainda no século XVIII, surge o período Clássico, marcado pela teoria da mão invisível construída por Adam Smith.

⁵⁵ Obra organizada por José Eduardo de Faria. Capítulo 1, de autoria de André-Noël Roth. **O Direito em Crise: fim do Estado Moderno**, p. 16-27. 1998. Tradução de Marcia Maria Lopes Romeiro.

de políticas internas, quando “diminuídos seus poderes de coação, o Estado tem que compartilhá-los com outras forças que transcendem o nível nacional e que, segundo a sua posição na hierarquia mundial, o determinam”. (ROTH, 1998, p. 18-19).

Como exemplo das afirmações de Roth sobre a afetação da autonomia nacional pela economia globalizada, pode-se citar a recente condenação do Brasil pela Organização Mundial do Comércio (OMC) a suspensão de programas⁵⁶ de incentivos fiscais nas áreas de telecomunicações, automóveis e da área da informática, sob a alegação de inconformidades com as regras do comércio internacional, uma vez que o Brasil manteria vantagens competitivas às empresas brasileiras contra itens importados (CHADE, 2017).

Neste panorama, se o Estado tem se transformado ao transcorrer do tempo, o Direito como principal instrumento de regulação estatal, também se transformou. Nos moldes dos Estados descritos anteriormente, segue o Direito associados a eles, o **Direito do Estado Liberal**, o **Direito do Estado Social** e o **Direito adaptado** às metamorfoses econômicas e políticas do Estado atual.

O Direito do Estado Liberal se vincula ao dever de maior proteção dos indivíduos contra a interferência do Estado em sua vida privada, ou seja, “seu projeto é de garantir a livre circulação das ideias, das pessoas e dos bens, e acabar com a arbitrariedade [...] funda-se, antes de tudo, contra a ação do Estado e assegura a regulação espontânea da sociedade”, assevera Roth (1996, p. 19).

Quanto ao Direito do Estado Social, Roth (1996, p. 20) compreende que é o instrumento a serviço de metas concretas, ou seja, o Direito estimula e orienta as condutas humanas com o propósito de promoção do desenvolvimento econômico e social. No demais, Roth trabalha o Direito atual na posição neoliberal, no qual indica tal ideologia como um retrocesso da regulação social estatal e a superação do Estado Social pela internacionalização do Direito (ROTH, 1996, p. 20-21).

A gênese do neoliberalismo, assenta-se no liberalismo Clássico, que repousa em novas perspectivas (neo) após a Segunda Guerra Mundial, na década de 1940, na Europa e América do Norte, como uma reação teórica contrária ao Estado intervencionista e de bem-

⁵⁶ Referem-se aos programas Inovar-Auto - Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da cadeia Produtiva de Veículos Automotores - (crédito presumido para empresas que produzem veículos no país); PATVD - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital - (alíquota zero para imposto de importação de insumos para fabricação de TV digital); Programa de Inclusão Digital (isenção do PIS/COFINS sobre a venda no varejo de computadores, tablets, modems, roteadores e smartphones); RECAP - Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – (suspensão da cobrança de PIS e COFINS na compra de máquinas e equipamentos de empresas altamente exportadoras) (ALVARENGA, 2017).

estar⁵⁷, sendo representado intelectualmente pela obra de Friedrich Hayek, “O Caminho da Servidão”, em 1944, na Inglaterra (PERRY, 1995, p.1).

As perspectivas aludidas ao neoliberalismo têm seu principal fulcro no mercado financeiro mundial. Francisco Teixeira (1996, p. 195) interpreta que o desdobramento desse processo, ou seja, as vertentes do novo liberalismo, “encontra seu ponto máximo de desenvolvimento com a mundialização dos circuitos financeiros, que criam um único mercado de dinheiro, virtualmente livre de qualquer ação de governos nacionais”.

No mesmo sentido, Roth (1998, p. 20) aduz sobre “a desadaptação das intervenções do Estado devido às transformações econômicas e políticas as quais se acrescenta a onda neoliberal”. Para o autor, a interdependência dos países na questão econômica, financeira e de novos problemas ambientais levaram a uma crise do Direito. Crise que segundo Roth, se reflete “na dificuldade que tem o Estado para aplicar seus programas legislativos, e no reconhecimento da existência de um pluralismo jurídico”. (ROTH, 1996, p. 20-21).

As ideias de governos neoliberais⁵⁸ e o desenvolvimento técnico jurídico na esfera internacional têm como consequência a flexibilização da autoridade nacional. Adverte Roth (1998, p. 210) que a legislação nacional perde seu caráter detalhista, limitando-se a um Direito mais geral e flexível, a fim de aprimorar-se às mudanças sociais, econômicas e políticas de forma global⁵⁹. No Brasil, passou-se a falar do neoliberalismo a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, quando a análise econômica sustentava o trinômio da abertura econômica⁶⁰, privatização e desregulação do Estado⁶¹, ou seja, o Estado

⁵⁷ “O Estado Social, tal como instância central da regulação social, encontra-se superado por instâncias a pretensões legitimadoras de nível superior (o nível internacional)”. Na íntegra. (ROTH, 1996, p. 20).

⁵⁸ As concepções neoliberais apresentam objetivos de estabilidade monetária, o livre mercado, as privatizações no setor público e o esvaziamento do papel econômico do Estado. “A ideia é afirmar as virtudes da concorrência e o primado da concorrência (combatendo o abuso da posição dominante, para garantir que a concorrência nunca faltará) e esvaziar o Estado Social, o estado responsável pela prestação de serviços públicos. Como compensação, oferece-se a regulação do mercado, sempre que haja falhas de mercado, como nas situações de monopólio natural, nas quais a concorrência não é praticável por não se justificar mais do que um operador (é o caso, por exemplo, das redes de transporte ferroviário e das redes de transporte e de distribuição de eletricidade, de gás, de água potável, de saneamento)”. Na íntegra. (NUNES, 2007).

⁵⁹ Neste contexto, ainda em discussão sobre a existência de um liberalismo híbrido, ou seja, concepções intervencionistas em germinação com a ideia da não intervenção estatal no social e financeiro de um país, fala-se no pós-neoliberalismo.

⁶⁰ “Visava a modernizar a produção, sustentar o crescimento econômico, eliminar a inflação e promover a exportação”. (ESTADÃO. Economia e negócios. 20 de novembro de 2010).

⁶¹ “Mas desde muito cedo o pensamento liberal impôs a ideia de que esta função de regulação, embora justificada pela necessidade de salvaguarda do interesse público, deveria ser prosseguida, não pelo Estado, mas por agências (ou autoridades) reguladoras independentes”. Na íntegra. (NUNES, 2007).

deixou de ser o indutor da economia e delegou esse papel para o mercado (ALVES, 2014, p. 26). O que se observa nestes entremeios é a necessária atuação do Direito em conformidade com o tipo de filosofia política social e econômica adotada pelo governo, uma vez que o mesmo é o instrumento de proteção, repressão estatal e, também, regulador econômico e indutor de condutas humanas.

Para Giovanni Alves (2014, p. 27-28), o neoliberalismo brasileiro é substituído na década de 2000 pelo **neodesenvolvimento**, caracterizado por um Estado financiador e investidor, atuando fortemente como Estado regulador. O tripé do neodesenvolvimento seriam os programas de incentivo estatal à oligopolização da economia⁶²; programas de investimentos públicos em infraestrutura, com ou sem parceria público-privada e programas estatais de transferência de renda visando a valorização do consumo do mercado interno⁶³ (ALVES, 2014, p. 33).

O neodesenvolvimento parte do princípio de que “o crescimento do consumo dos mais pobres leva ao aumento do investimento, gerando um círculo virtuoso do desenvolvimento baseado na expansão do mercado interno”. (ALVES, 2014, p. 33). Considera Giovanni Alves (2014, p. 33) que, deste modo, o horizonte político fica restrito, “irremediavelmente ao horizonte capitalista. [...] trata-se de uma ótica neocapitalista pós-neoliberal, renunciando efetivamente à perspectiva de construção de uma sociedade sem explorados e sem exploradores”.

Alves compartilha da concepção de Roth sobre os efeitos da globalização na economia interna ao atribuir ao neodesenvolvimento um caráter farsesco de ascensão do capital interno e combate à pobreza, uma vez que suas ideologias estão cerceadas pela ordem sistêmica do capital no plano de mercado mundial⁶⁴. Essa, talvez, seja a razão de o Brasil ter adotado uma filosofia política econômica de contradições quanto ao desenvolvimento social-econômico capitalista. Neste sentido, especula Giovanni Alves (2014, p. 36) que, por um lado, o governo assume a tarefa histórica de combate à pobreza e promove a inclusão do

⁶² Fortalecimento de grandes grupos econômicos privados com apoio do BNDS. (ALVES, 2014, p. 33).

⁶³ Bolsas e salário mínimo (ALVES, 2014, p. 33).

⁶⁴ “O que significa que o conceito de “neodesenvolvimento” possui irremediavelmente um caráter farsesco tendo em vista que está limitado, em si e para si, pelos constrangimentos da ordem sistêmica do capital no plano do mercado mundial: a pressão da concorrência internacional impõe às unidades econômicas a redução dos custos sociais da força de trabalho, colocando como desafio para o projeto neodesenvolvimentista, o aumento da produtividade e competitividade da indústria brasileira no mercado mundial”. Na íntegra. (ALVES, Giovanni. **Neodesenvolvimento, choque de capitalismo e precarização do trabalho no Brasil (2003-2013)**. In: CORSI, Francisco Luiz...[et al]. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014, p. 35).

subproletariado no mercado de trabalho formal, possibilitando o consumo da massa marginal; porém, por outro lado, mantém os laços do capitalismo histórico⁶⁵, incentivando a concentração e centralização do capital oligopólico.

Feitas as considerações sumárias quanto ao desenvolvimento da filosofia política econômica que virá posteriormente dar respaldo à inclinação extrafiscal dos tributos, diga-se as tendências de regulação de mercado e de indução comportamental que adota o Direito na sociedade atual, passa-se a considerar as pontuações necessárias históricas e teóricas quanto à ciência econômica, partindo-se a dissertação a seguir da economia moderna.

A economia moderna tem seu marco inicial com a teoria da **mão invisível**, desenvolvida por Adam Smith no século XVIII. Em sua obra “A Riqueza das Nações”, publicada em 1776, Smith afirma que o mercado se autorregulava, “a atuação da livre concorrência, sem qualquer interferência, levaria a sociedade ao crescimento econômico, como que guiada por uma “mão invisível”⁶⁶. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2014, p. 290).

Em meados do século XIX, John Stuart Mill marca o fim do período Clássico e o início do período Neoclássico (VASCONCELLOS; GARCIA, 2014, p. 291). Sua principal obra, *The Principles of Political Economy with some of their applications to social philosophy*⁶⁷, traz no livro quinto o processo de intervenção estatal sobre a economia sob um raciocínio positivo e negativo do intervencionismo estatal, sendo a atuação positiva ou

⁶⁵ Acredita-se que o autor se refere às características comuns do capitalismo: lucro, acúmulo de riquezas, controle dos sistemas de produção e expansão dos negócios. Tais características são rebatidas pela ideologia de um capitalismo humanista fundamentado pela construção de uma sociedade fraterna, como disserta Sayeg (2016, p. 29): “evidentemente, este não é o modelo de um Estado liberal clássico pautado na liberdade e na propriedade privada, bem como no exercício delas por conta e risco de cada um; muito menos, é o Estado do bem-estar social pautado na utópica igualdade material; mas sim uma terceira via, que chamamos de Estado Fraterno, com regime júris-econômico do Capitalismo Humanista construído sobre a ideia de que predomina a liberdade calibrada pela igualdade estritamente naquilo que seja inadmissível à fraternidade tolerar, dentro de uma perspectiva de direitos humanos que concretize o mínimo vital do povo do Brasil; em poucas palavras, onde a fraternidade será o maestro que orquestrará o coro entre a primeira voz – a da liberdade – e a segunda voz – a da igualdade; e, daí, produzirá a melodia constitucional da igualdade básica, que corresponde a todos terem direito e condições mínimas materiais à liberdade e sua própria diversidade biocultural”. (SAYEG, Ricardo Hasson. **O capitalismo humanista no Brasil**, 2016).

⁶⁶ Seus argumentos se fundavam na livre iniciativa, considerando que a causa da riqueza das nações seria o trabalho humano e a produção poderia ser potencializada com a divisão do trabalho humano (teoria chamada de valor trabalho) (VASCONCELLOS; GARCIA, 2014, p. 290).

⁶⁷ Tradução livre: Os Princípios da Economia Política com algumas das suas aplicações à filosofia social.

negativa por meio da normatização, como enfatiza no livro dois⁶⁸, quando trata da distribuição das riquezas de uma nação (MILL, 2009).

Raul Ekerman (1996, p. 21), ao comentar a posição de Mill sobre a intervenção do governo na economia, sintetiza que “a interferência do governo tem aspectos bons e aspectos ruins; portanto, a interferência deve ocorrer de forma a maximizar os aspectos bons e a minimizar os aspectos ruins”. Para Ekerman, Mill quer afirmar que “um critério fundamental de “bom” e “ruim” é o efeito sobre a “liberdade do indivíduo”; se esta é restringida, é ruim; se ampliada, é bom”, isto tudo por meio das normas criadas pelo Estado.

Na trajetória histórica da economia, Stuart Mill pode ser considerado um sintetizador do pensamento Clássico, aplicando as teorias de Smith e de outros economistas no contexto da época, sob aspectos sociais, econômicos e políticos da sociedade britânica. Seu pensamento enfatiza as liberdades individuais do ser humano e as tendências das limitações impostas pela sociedade e suas leis morais e jurídicas, definindo melhor as restrições e o funcionamento da economia de mercado.

No mesmo período de Mill, o economista francês Jean-Baptiste Say populariza a **lei de say** e o economista britânico Thomas Malthus elabora a **teoria da população**. A lei de Say orienta-se pela teoria da oferta e da procura, na qual defende que o aumento da produção se transformaria em renda para os trabalhadores e empresários e, conseqüentemente, essa renda seria gasta na compra de outras mercadorias (VASCONCELLOS; GARCIA, 2014, p. 291). A teoria de Thomas Malthus supõe que os males da sociedade residiam no excesso populacional e o baixo potencial de produção de alimentos na terra, uma vez que a progressão de

⁶⁸ Tradução livre: A distribuição da riqueza, portanto, depende das leis e costumes da sociedade. As regras pelas quais é determinada, são as opiniões e os sentimentos da parte dominante da comunidade, e são muito diferentes em diferentes idades e países; e pode ser ainda mais diferente, se a humanidade assim escolhesse. As opiniões e sentimentos da humanidade, sem dúvida, não são uma questão de chance. São conseqüências das leis fundamentais da natureza humana, combinadas com o estado existente de conhecimento e experiência, e a condição existente de instituições sociais e cultura intelectual e moral. (The distribution of wealth, therefore, depends on the laws and customs of society. The rules by which it is determined, are what the opinions and feelings of the ruling portion of the community make them, and are very different in different ages and countries; and might be still more different, if mankind so chose. The opinions and feelings of mankind, doubtless, are not a matter of chance. They are consequences of the fundamental laws of human nature, combined with the existing state of knowledge and experience, and the existing condition of social institutions and intellectual and moral culture. (MILL, John Stuart. **The Principles of Political Oconomy**. 1885 J. Laurence Laughlin, Ph. D. Assistant Professor of Political Economy in Harvard University. A Text-Book For Colleges. New York: September, 2009. Ebook 30107).

crescimento populacional era geométrica e da produção de alimentos, aritmética⁶⁹ (VASCONCELLOS; GARCIA, 2014, p. 290-291).

O período Neoclássico é marcado pela **Revolução Keynesiana**, em meados do século XX. John Maynard Keynes publica a obra “Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda”, em uma época histórica da economia mundial que ficou conhecida como a Grande Depressão, com um número exaustivo de desemprego, agravando a crise mundial (KEYNES, 1996).

Keynes critica as teorias econômicas que se sustentavam à época e vai contra os pensamentos da teoria Classista, pois o contexto econômico era outro e as políticas econômicas adotadas não funcionavam para alavancar a economia novamente, retardando o impulso econômico esperado. Vasconcellos e Garcia (2014, p. 294) consideram que a teoria de Keynes inverteu “o sentido da **lei de Say** (a oferta cria sua própria procura) ao destacar o papel da demanda agregada de bens e serviços sobre o nível de emprego”, ou seja, um dos principais fatores responsáveis pelo volume de emprego é o nível de produção nacional de uma economia.

Na Grande Depressão, Keynes valoriza o intervencionismo estatal e nega as forças de autoajuste do mercado⁷⁰, configurando um posicionamento contrário às teorias de Smith e de Stuart Mill quanto ao livre funcionamento do mercado, sem interferência do poder do

⁶⁹ O crescimento aritmético difere do geométrico por ser menor quanto a sua progressão. Isso porque a progressão aritmética se baseia na adição, sempre com a mesma razão e a progressão geométrica se baseia na multiplicação, sempre respeitando uma razão. Exemplo: progressão aritmética (2+2=4; 4+2=6; 6+2=8 [...]); progressão geométrica (2.2=4; 4.2=8; 8.2=16 [...]).

⁷⁰ “Como escapar dessa armadilha recessiva? Como então evitar a “acumulação improdutivo” e gerar demanda efetiva? Estava assim legitimada a ação do Estado como elemento integrante e indispensável ao bom funcionamento do sistema econômico capitalista. Ao Estado caberia, portanto, eliminar a carência de demanda efetiva em momentos de recessão e desemprego. Como? Fazendo déficit orçamentário e emitindo títulos para extrair a “renda não gasta” do setor privado e com ela garantir que as máquinas ociosas voltem a operar. E aqui mais dois mitos caem. Até então a poupança era encarada como um dos pilares da moral burguesa. Keynes vem e diz: a causa da depressão é a “poupança excessiva” em face da expectativa de lucro futuro num momento de elevada preferência pela liquidez. Crise, portanto, representa carência de investimento e ociosidade de máquinas e homens, e não, como apregoado, carência de poupança. Destrói também o mito de que a operação do Estado se deve pautar por grande austeridade financeira, não se gastando mais do que coleta em tributos. Mostra, assim, que em circunstâncias de desemprego o déficit fiscal é uma peça importante para o bom funcionamento do sistema econômico. A respeito do déficit, é necessário fixar um ponto importante. Um déficit pode ocorrer tanto por aumento de despesas quanto por queda de tributos. Numa situação de depressão, no entanto, só o aumento de despesas garante o aumento da demanda efetiva; queda na tributação pode gerar, simplesmente, maior demanda de ativos líquidos”. Na íntegra. (KEYNES, 1996, p. 15-16).

governo – é o fim da crença do *laissez-faire*⁷¹. Keynes influenciou fortemente o desenvolvimento da ciência econômica, com expressivos reflexos até a atualidade, deixando a consciência de limitações no uso das teorias e as possibilidades do conteúdo empírico (VASCONCELLOS; GARCIA, 2014, p. 295), ou seja, as falhas que levaram aos caos econômicos na década de 1930 servem de parâmetros para não consolidar uma nova Grande Depressão.

Resta por fazer uma abordagem sobre as escolas Marxista⁷² e a Institucionalista⁷³, que influenciam os estudos da ciência econômica até a atualidade, uma vez que a análise de conjunturas históricas e sociais persevera em possibilidade maiores de acertos para determinada proposta de abrangência coletiva, ou seja, experiências passadas direcionam as condutas atuais. Ambas as escolas citadas fazem críticas à abordagem pragmática da ciência econômica, propondo uma interação da economia com os fatos históricos e sociais, ou seja, um enfoque analítico, como observam Vasconcellos e Garcia (2014, p. 295).

Todas as teorias mencionadas contribuíram para o modelo econômico atual, que se firma em transição entre o neoliberalismo e o pós-neoliberalismo (neodesenvolvimento). O intervencionismo estatal é necessário e aposta nas políticas de regulação de mercado a fim de manter a estabilidade econômica do país. Vasconcellos e Garcia (2014, p. 297) ressaltam que o impacto da crise mundial que se vive atualmente é atenuado no Brasil com a desoneração tributária programada (incentivos e regimes fiscais), como por exemplo a diminuição temporária do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aplicados aos veículos e eletrodomésticos, que permite diminuir o preço de mercado e compensar a queda nas vendas.

Compreende-se que o neoliberalismo está se retraindo devido aos efeitos negativos do Estado Mínimo. De acordo com Rizzieri (2011, p. 51), tais efeitos somam-se com o brutal aumento da exclusão social, protestos, conflitos rurais e urbanos e desequilíbrio econômico, o que, talvez, seja fruto da ausência da regulamentação estatal defendida por Keynes.

Conforme o estudado até o momento, o modelo econômico atual encontra-se em transição entre o neoliberalismo e o pós-neoliberalismo, que em outras palavras quer dizer que após a revolução keynesiana (e a economia do bem-estar de Pigou, que será estudada na

⁷¹ “Deixa fazer”, expressão francesa que se refere ao liberalismo econômico, na versão mais pura de capitalismo de que o mercado deve funcionar livremente, sem interferência estatal, apenas com regulamentos suficientes para proteger os direitos de propriedade.

⁷² Karl Marx (1818-1883), economista alemão que desenvolveu a teoria do valor-trabalho (a apropriação do excedente produtivo (a mais-valia, valor que excede o valor da força de trabalho e que vai para as mãos dos capitalistas) explica o processo de acumulação e a evolução das relações entre as classes sociais. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2014, p. 297).

⁷³ O principal representante desta escola é John Kenneth Galbraith (1917-2007). Defendem que as teorias econômicas devem ser justificadas pelos estudos empíricos.

sessão 1.5, neste capítulo, para tratar das **externalidades**), que alimentava a posição intervencionista estatal econômica, consolidou-se a era da desregulamentação da economia, privatizações e corte nas despesas sociais. Atualmente, retoma-se a ideia do intervencionismo estatal diante de uma nova crise mundial.

1.3.1 Microeconomia e macroeconomia

A economia se divide em dois grandes ramos – a microeconomia e a macroeconomia. A microeconomia é um ramo da ciência econômica voltada ao estudo e compreensão do comportamento das unidades de consumo representadas pelos indivíduos e famílias; empresas, suas produções e custos; gerações e preços de diversos bens; serviços e fatores produtivos (GARÓFALO, 2011, p. 101). A macroeconomia estuda “os agregados como a produção, o consumo e a renda da população como um todo”. (GARÓFALO, 2011, p. 101).

De acordo com Vasconcelos e Garcia (2015, p. 30), a microeconomia tem por finalidade estudar o funcionamento da oferta e da demanda na formação do preço no mercado, ou seja, “o preço obtido pela interação do conjunto de consumidores com o conjunto de empresas que fabricam um dado bem ou serviço”. Opera-se a microeconomia nos estudos da análise da demanda de mercadorias, análise da oferta do mercado, análise da estrutura de mercado, análise do equilíbrio de mercado e das falhas de mercado (VASCONCELOS; GARCIA, 2015, p. 33-34).

A microeconomia abordada pela política econômica pode contribuir na análise e tomada de decisões nas seguintes questões: avaliação de projetos de investimentos públicos; efeitos de impostos sobre mercados específicos, políticas de subsídios nos preços de produtos de primeira necessidade, fixação do salário mínimo, fixação de tarifas alfandegárias, políticas de preços e tarifas públicas, como da água e da luz (VASCONCELOS; GARCIA, 2015, p. 32-33).

Quanto à macroeconomia⁷⁴, seu objetivo é estudar o processo de determinação de preços e quantidades dos bens produzidos, além de analisar os fatores de produção⁷⁵ existentes na economia (LUQUE, 2011, p. 261). Keynes é considerado seu fundador na

⁷⁴ A teoria macroeconômica tradicional trata das questões do desemprego e da inflação, tendo por objetivos de políticas o alto nível de emprego, distribuição de renda justa, estabilidade de preços e crescimento econômico (VASCONCELOS; GARCIA, 2015, p. 107).

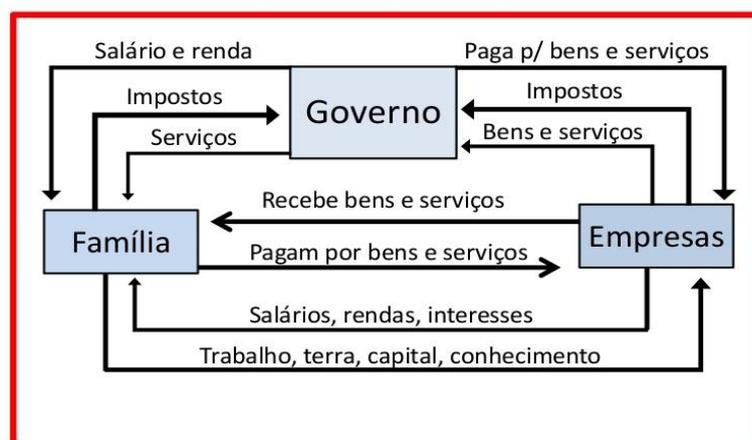
⁷⁵ Refere-se aos recursos necessários e indispensáveis à cadeia de produção. Bens materiais, como terra, trabalho, capital.

década de 1930 ao estimular o pensamento de que as economias capitalistas por si só não tinham a capacidade de promover o pleno emprego, passando a abrir a oportunidade para a ação governamental (LUQUE, 2011, p. 263), ou seja, o mercado não se autorregulava de forma satisfatória para elucidar o problema do alto nível de desemprego e o contexto de crise neste período. Desta forma, a macroeconomia abria as portas do intervencionismo estatal por meio do Direito.

A contribuição da análise macroeconômica para o Direito, segundo Fábio Nusdeo (2014, p. 306-307), é a criação de novas instituições⁷⁶ e normas conferidas à manipulação das taxas de juros, diga-se, regulação de mercado (investimento e consumo). Essa atuação normativa estatal “envolve em grande parte instrumentos de caráter monetário e as instituições encarregadas de agir sobre eles, como os bancos centrais”. (NUSDEO, 2014, p. 307).

Neste contexto, para melhor compreensão, segue abaixo o fluxograma do sistema econômico brasileiro (capitalista):

FIGURA 1 – Fluxograma do sistema econômico.



Fonte: <https://www.slideshare.net/alannaguimaraes/sistema-economico-40086495>.

O sistema econômico consiste na forma política, social e econômica pela qual a sociedade é organizada, considerando a organização da produção, distribuição e consumo de todos os bens e serviços que as pessoas utilizam visando a melhoria no padrão de vida e bem-

⁷⁶ Acredita-se que o autor esteja se referindo à criação das paraestatais que articulam atuação econômica, como as sociedades de economia mista (exemplos Banco do Brasil; Petrobrás) e as empresas públicas com o mesmo viés (exemplos Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT; Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO; Caixa Econômica Federal - CEF).

estar (VASCONCELLOS; GARCIA, 2015, p. 04). O sistema econômico representa uma rotatividade na produção e no consumo, ao mesmo tempo que alimenta os direitos sociais como trabalho, educação, alimentação, saúde, moradia e transporte. É um ciclo que viabiliza ao menos o mínimo necessário à existência humana - sem considerar aqui as diferenças sociais e a crise do capitalismo⁷⁷.

Neste íterim, ao analisar a figura 1, que representa o fluxo da economia (bens e serviços) brasileira, observa-se que os tributos (representados na figura como “impostos”) se inserem como uma obrigação de pessoas físicas e jurídicas (famílias e empresas, respectivamente), sendo os tributos uma receita direcionada ao Estado - representados pelos entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), que prestam serviços à sociedade, além de atuar como protetor, promovedor e repressor (garantia dos direitos fundamentais e disciplinador). Assim, a obrigação tributária é direcionada a todos os integrantes do sistema econômico, de modo que a função extrafiscal dos tributos poderá abarcar todas as esferas governamentais, além dos personagens principais do ciclo capitalista (família e empresas), ou seja, os tributos são bons instrumentos de ações às políticas públicas⁷⁸ devido a sua abrangência indiscriminada.

1.3.2 As funções de governo na macroeconomia

O papel desempenhado pelas finanças públicas no sistema de atividades econômicas é relativamente recente e decorre de um progresso no campo da macroeconomia. Na época do liberalismo econômico, o Estado era um mero prestador de serviços, mantedor da administração da justiça, da edição de leis, da segurança pública, das relações com outros Estados, da defesa nacional, das obras públicas, atividades de registros como das Juntas Comerciais e registros de todos os tipos com finalidade de segurança jurídica dos cidadãos e outros serviços da espécie (NUSDEO, 2014, p. 331-332). A manutenção de seus serviços

⁷⁷ Sobre a crise do capitalismo, considera Francisco Luiz Córsi et al (2014, p. 7): “a crise do capitalismo global está longe de ser solucionada e não se reduz a crise econômica, como sugere a existência de um sentimento geral de descontentamento, expresso nos inúmeros movimentos sociais em diversas regiões do mundo. Em termos mais gerais, as questões de desemprego, do meio ambiente, da desigualdade social, do acesso a serviços públicos universais e de boa qualidade, do grau de autonomia dos estados nacionais de levar a cabo políticas econômicas voltadas para o atendimento das demandas sociais e o crescimento sustentado ante aos interesses financeiros dominantes”. Na íntegra.

⁷⁸ O tema será retomado no Capítulo 4 ao tratar da política ambiental e a solidariedade ambiental intergovernamental.

(despesas públicas) era financiada especificamente pela arrecadação de tributos (receitas derivadas)⁷⁹.

Com o tempo, passou-se a entender que a livre iniciativa não seria prejudicada pela atuação do Estado no mercado ou por sua conduta reguladora, uma vez que seria preciso implementar as receitas públicas e movimentar a economia a fim de vencer as sequelas da crise da década de 1930. Era preciso abandonar o paternalismo estatal, ou seja, manter uma análise microeconômica, mas protagonizar uma análise macroeconômica.

Entretantes, as receitas públicas foram implementadas com propósito de suprir as despesas públicas e movimentar a máquina administrativa estatal (as receitas públicas serão estudadas na subseção subsequente), haja vista possuir o Estado essenciais funções econômicas, que se atrelam às funções sociais e aos direitos fundamentais constitucionais.

Algumas tarefas e funções pertencem ao setor público. A presença do Estado é necessária para fornecer alguns bens públicos (função alocativa), de modo que impera a elementar intervenção estatal (função distributiva) quando se trata de distribuição de renda e regulação de mercado, estabilizando a produção e o preço (função estabilizadora) (VASCONCELLOS; GARCIA, 2015, P. 255).

Insta ressaltar as funções econômicas do Estado. Vasconcellos e Garcia (2015, p. 256-258) assim resumem:

- a) **Função alocativa:** está associada ao fornecimento de bens e serviços não oferecidos adequadamente pelo mercado. Para a economia, esses bens públicos são vistos como saúde, saneamento, nutrição, despoluição, defesa nacional⁸⁰ e outros. O princípio dessa atuação é o desvio de parte de recursos destinados à economia para alimentar bens e serviços públicos.
- b) **Função distributiva:** o governo funciona como um agente redistribuidor de renda, na medida em que, pela tributação, retira recursos dos segmentos mais ricos da sociedade (pessoas, setores ou região) e os transferem para os segmentos menos favorecidos⁸¹.

⁷⁹ Imperava o dogma da neutralidade fiscal, ou seja, evitava-se os déficits ou os superávits em cada exercício financeiro, ou seja, não se devia arrecadar menos do que se gastava e nem mais do que o necessário para o cumprimento de suas tarefas. Tal filosofia vira tabu a partir da teoria de Keynes, que sustentava algo positivo no setor público gastar mais do que arrecadava, ou seja, absorver os estoques do comércio, adquirindo produtos das indústrias e agriculturas, de modo que esses setores precisariam de mão de obra e arrecadariam mais impostos. (NUSDEO, 2014, 331 – 333).

⁸⁰ Para o Direito ampliam-se as concepções para o termo bens públicos, considerando-se, além dos já citados, os mares, rios, estradas, praças, ruas, etc.

⁸¹ Para essa função econômica, observa-se que a tributação permeia a proporcionalidade sobre a pessoa/contribuinte apenas no que diz respeito ao imposto de renda, haja vista, que para o imposto de maior arrecadação – ICMS – a classe mais pobre paga o mesmo que a classe mais favorecida.

c) **Função estabilizadora:** esta função está relacionada com a intervenção do Estado na economia para alterar o comportamento dos níveis de preços e emprego, pois o pleno emprego e a estabilidade de preços não ocorrem automaticamente. A intervenção econômica é feita por meio de política fiscal, monetária, cambial e de rendas.

Para que o Estado cumpra suas funções econômicas com a sociedade, é necessário obter recursos financeiros. Assim, verifica a seguir, na próxima subseção, as proveniências das receitas públicas financiadora do setor público e suas funções econômicas.

1.3.2.1 Financiamento das funções de governo

Os entes públicos (União, Estados e Municípios) necessitam de recursos para financiar as funções econômicas do setor público, ou seja, para custear as despesas públicas. Para tanto, é preciso alimentar a receita pública. **Receita pública** é definida por Aliomar Baleeiro (2004, p. 130) como “a entrada que se integra ao patrimônio sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como novo e positivo”, ou seja, é o acréscimo numerário aos cofres públicos.

A principal fonte de receita do Estado é a tributação, que se denomina de receita derivada pela Lei do Orçamento (4.320/64). Importante trazer ao presente escrito a classificação quanto às fontes e a classificação econômica das receitas públicas conferidas pela Lei nº 4320/1964, que rege as “normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. (BRASIL, 1964).

As receitas se classificam quanto às fontes, como receitas originárias e receitas derivadas. As **receitas originárias** são provenientes de atividades empresariais do Estado, como prestação de serviços, mercância e prática de atividades como a de particulares (exemplos: alienações, doações, preço público, tarifas, Banco do Brasil, Petrobrás, lotéricas, Correios) (LEITE, 2013, p.141).

As **receitas derivadas**, que representam a maior parte da receita estatal, são provenientes da tributação. Para o Direito Financeiro, as receitas derivadas têm classificação tripartite⁸², sendo representada pelos impostos, pelas taxas e pelas contribuições, conforme

⁸² No texto do CTN e CF/88, os tributos são três: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Porém para o Direito Tributário (doutrina), Supremo Tribunal Federal e na interpretação sistemática da CF/88, os tributos são 5: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições sociais.

artigo 9º da Lei nº 4.320/1964⁸³. As principais características destas receitas são a coerção dos particulares (compulsório) e a observância da legalidade para sua instituição⁸⁴.

Quanto à classificação econômica, as receitas figuram como Receitas Correntes e Receitas de Capital⁸⁵, conforme artigo 11 e parágrafos da lei nº 4.320/1964. As **Receitas Correntes** são representadas pelas receitas tributária, de contribuições, patrimonial, “agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes”. (BRASIL, 1964).

Referente às **Receitas de Capital**, essas são provenientes de recursos financeiros “oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos⁸⁶; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital⁸⁷, e ainda, o superávit⁸⁸ do Orçamento Corrente⁸⁹”. (BRASIL, 1964).

Neste íterim, tem-se que os **benefícios tributários** são gastos governamentais de forma indireta, que visam atender os interesses econômicos e sociais do país que, conseqüentemente, acarretam a redução da arrecadação ao Estado e aumentam a disponibilidade econômica do contribuinte⁹⁰. Esses gastos, em forma de renúncia às receitas⁹¹,

⁸³ Lei nº 4.320/1964, **Art. 9º** Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.

⁸⁴ CTN, **Art. 3º** Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (Código Tributário Nacional). (BRASIL, 1966).

⁸⁵ Lei nº 4.320/1964, **Art. 11** A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

⁸⁶ Recursos provenientes da alienação de bens e direitos.

⁸⁷ São as despesas com investimentos financeiros com aquisição de imóveis (inversões financeiras), com a amortização da dívida pública, com transferências de recursos financeiros para pessoas de direito público ou privado sem contraprestação direta em bens ou serviços para estas realizarem os investimentos ou as inversões financeiras. (CORAIINE JÚNIOR, Mário. **Finanças públicas e direito financeiro**. 1ª ed. Marília (SP): Letras Jurídicas, 2012, p. 122-123).

⁸⁸ Quando da subtração da receita e da despesa, tem-se um valor positivo.

⁸⁹ Orçamento Corrente trata-se dos gastos com a manutenção dos serviços públicos já existente, com as transferências de recursos financeiros para outras pessoas públicas e privadas sem contraprestação direta em bens ou serviços (CORAIINE JÚNIOR, Mário. **Finanças públicas e direito financeiro**. 1ª ed. Marília (SP): Letras Jurídicas, 2012, p. 120).

⁹⁰ Lei nº 12.465/2012, **artigo 89**, [...], § 2º São considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária, para os fins desta Lei, os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visem atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

devem ser compensados nos moldes da Lei Complementar 101/2000, artigo 14, incisos e parágrafos, que aduz sobre a necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro pelo ente público concedente, no ano de início de sua vigência e pelos dois próximos anos, além de compensação da receita não arrecadada por meio de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo.

Quanto às despesas públicas⁹², não serão tratadas no presente trabalho por não demandar o tema projeção para tal esfera. Essa subseção inserida na pesquisa visa referenciar a importância dos tributos às demandas e serviços do Estado no que diz respeito à função social, administrativa e econômica dos entes públicos, complementando os entendimentos do Capítulo 4, que discutirá as atuações solidárias intergovernamentais em prol do direito fundamental ao meio ambiente saudável e equilibrado, sendo que para tal desempenho necessário se faz financiamentos, ou seja, de receitas.

1.4 Constituição federal e economia

A economia ganha espaço na área jurídica em meados do século XX, na Alemanha, mais especificamente na cidade de Jena, com o Manifesto de Jena, que concluiu intitulado como “*na das recht der gegenwart*” (por um Direito Moderno) e logo se positiva constitucionalmente em Weimar, em 1919, com a promulgação da nova Constituição Republicana (NUSDEO, 2014, p. 405-407). As novas Constituições passam a dedicar uma parte de seu texto ao Direito econômico e possibilitar a edição de normas infraconstitucionais.

Permeiam contrariedades quanto à existência do Direito Econômico. Aduz Nusdeo (2014, p. 409) que o Direito Econômico não existiria de fato, pois o Direito como um todo sempre apresentou conteúdo econômico, como Direito Comercial, Trabalhista, Administrativo e também na área do Direito Civil. Independente das suposições a respeito, as constituições passaram a inserir as regras da ordem econômica e financeira em seus textos, assim como nas legislações infraconstitucionais.

No Brasil, as primeiras Constituições não faziam qualquer menção a ordem econômica e financeira. Essa neutralidade sobre o tema pode ser em virtude do contexto da

⁹¹ LC nº 101/00, **artigo 14** [...], § 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

⁹² Consiste no conjunto de gastos realizados pelo Poder Público para a consecução de suas atividades principais, com o objetivo de financiar as ações do governo, sempre com foco na satisfação das necessidades públicas. Na íntegra. (LEITE, 2013, p. 200).

filosofia política liberal⁹³ da época – refere-se à Constituição Política do Império (1824), a Constituição de 1891 (resultante da Proclamação da República). A partir da Constituição de 1934, incorporam-se as regras sobre Ordem Econômica e Social.

A partir de 1934, as Constituições brasileiras passam a acrescentar em seus textos as regras sobre a Ordem Econômica, chegando na Constituição Federal de 1988 com um espaço reservado à Ordem Econômica e Financeira, constando dos princípios gerais da atividade econômica e demais providências relacionadas à função social da propriedade privada e das cidades (artigos 170 ao 192, CF/88). Os 22 artigos, que tratam da economia na CF/88 são divididos em 4 Capítulos: dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, da Política Urbana, da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, do Sistema Financeiro Nacional (BRASIL, 1988).

1.5 Economia e Direito: entre a externalidade e a extrafiscalidade

Não se pode falar em extrafiscalidade e economia sem esclarecer as controvérsias que distorcem os conceitos e fundamentos da **extrafiscalidade** e da **externalidade**. A extrafiscalidade tem seu conceito dentro da ciência jurídica bem definido, porém, há uma confusão na sua fundamentação e conceituação quando se trata da ciência econômica, que adota a externalidade para um papel semelhante, mas que semanticamente não se confundem, pois esta (externalidade) é fundamento para àquela (extrafiscalidade), apenas.

Uma das primeiras obras sobre a extrafiscalidade foi escrita por Mario Pugliese em 1932, com o título de *La finanza e suoi compiti extra-fiscali negli Stati moderni* (As finanças públicas e sua função extrafiscal no Estado moderno) (CALIENDO, 2013, p. 2). Aos poucos, a terminologia extrafiscalidade assumiu uma posição expressiva nas políticas públicas sociais e econômica, principalmente, referentes à preservação e à recuperação ambiental. Porém, a superexposição do conceito do termo extrafiscal, para Paulo Caliendo (2013), o tornou ambíguo, vago e incerto⁹⁴, sendo imperioso distinguir conceitos próximos, sentidos diversos e análise distintas, pois há uma confusão conceitual quanto aos termos externalidades e

⁹³ As filosofias políticas liberais e neoliberais foram estudadas neste capítulo na subseção 1.3.

⁹⁴ “O termo, contudo, ganhou força e expressão assumindo ares de onipresença, ou seja, tornou-se um conceito ampliado, inchado, citado como presente em praticamente cada canto onde houvesse uma política pública social ou econômica sendo aplicada, especialmente, no setor ambiental. Esta superexposição do conceito ao invés de fortalece-lo o enfraqueceu, tornou-o ainda mais ambíguo, vago e incerto. De tal modo que esta ampliação semântica exagerada o tornou vazio, no entendimento correto de importantes doutrinadores”. Na íntegra. (CALIENDO, 2012, p. 2).

extrafiscalidade, ou seja, uma mistura de política fiscal, economia pública, direito financeiro e direito tributário.

Externalidade é um conceito criado dentro da economia por Cecil Pigou, ao lecionar sobre a economia do bem-estar em sua obra *The economics of welfare*⁹⁵, na qual desenvolve a concepção de externalidades para justificar a intervenção governamental⁹⁶ (PIGOU, 1932, p. 1). Pigou identificou as “influências externas” na produção, que seriam as **imperfeições do mercado**, de modo que justificaria a intervenção do Estado a fim de prover bens e serviços de utilidade à sociedade, dos quais as entidades privadas não sustentavam para aumentar a eficiência econômica (PIGOU, 1932; VASCONCELLOS; GRACIA, 2015, p. 21; PINHO, 2011, p. 39), ou quando a produção e o consumo acarretassem efeitos negativos, como a poluição ambiental, por exemplo (NASDEO, 2014, p. 397), ou positivas, como a abertura de uma estrada que vai beneficiar o acesso de todos a algum lugar, criado em detrimento da abertura de uma indústria.

Paulo Caliendo (2013, p. 03) esclarece que as **externalidades** são “os efeitos e consequências dos atos dos agentes econômicos, dentre as quais se incluem o governo”, ou seja, são resultados ou deficiências do sistema econômico⁹⁷, podendo ser negativos ou positivos, sendo um evento no “mundo econômico que ingressa no direito como proposição que irá compor determinado fato jurídico ou sentido de norma tributária”.

Neste contexto, observa-se que a externalidade econômica se difere claramente da **extrafiscalidade**, uma vez que a segunda “remete às normas jurídicas de competência tributária que visam a ordenação pública, a intervenção econômica ou redistribuição de renda, como o propósito específico de promover os direitos fundamentais previstos no texto constitucional” (CALIENDO, 2013, p. 03) e a primeira engloba as imperfeições do mercado como um todo, a ser amparado pelo Estado a fim de corrigir as carências de mercado e de consumo no que diz respeito aos efeitos de sua existência à sociedade.

As normas jurídicas possibilitam a atuação do governo na economia de forma abrangente, em resposta às deficiências de mercado como um todo (macro e microeconomia), por meio de leis que regulam tanto as estruturas de mercado como a conduta das empresas

⁹⁵ PIGOU, Arthur C. *The Economics of Welfare*. London: Macmillan and Co. 1932. Library of Economics and Liberty.

⁹⁶ A economia do bem-estar “[...] develops the concept of externalities at some length and uses their existence as a justification for government intervention”. Na íntegra . (PIGOU, 1932, p. 1). [...] desenvolve o conceito de externalidades com algum tempo e usa sua existência como justificativa para a intervenção do governo. Tradução livre.

⁹⁷ É o sistema de produção, distribuição e consumo de bens e serviços de uma economia. Estudada na subseção 1.3.1 sobre macro e microeconomia.

(coíbe e reprime abuso de mercado), além das regras e princípios constitucionais que disciplinam a economia brasileira⁹⁸ (VASCONCELLOS; GARCIA, 2015, p. 21-22).

Observa Pinho (2011, p. 39) que Cecil Pigou, em sua obra “Riqueza e Bem-estar”, já considerava os efeitos extrafiscais dos tributos, quando menciona o uso de um sistema de tributos e de subsídios para regular a produção das indústrias, evitando os investimentos em indústrias de custos crescentes pelas indústrias de custos constantes ou decrescentes, isto é, conduzir os investimentos em fabricação de produtos que não variassem seu custo de produção a ponto de gerar instabilidade exacerbada no preço de mercado, mantendo um sistema econômico estável.

Sobre o conceito de extrafiscalidade, do qual Paulo Caliendo (2013) enfatiza ter sido explorado pelas incertezas de seus conceitos pela doutrina, observa-se que a ausência de uma definição legal do termo pode agravar essa situação, essencialmente pela falta de limitação clara do texto constitucional quanto a sua abrangência. Caliendo (2013, p. 03) leciona que o conceito está à mercê da liberdade do intérprete, que pode adentrar na esfera **restritiva** ou **ampla**, sendo que a interpretação de um conceito restritivo se refere às normas jurídicas que autorizam a competência tributária a ordenar⁹⁹, intervir¹⁰⁰ ou redistribuir¹⁰¹; e a interpretação de um conceito ampliado se respalda na ideologia de que os tributos já têm incorporado em suas normas os efeitos fiscais e extrafiscais.

Neste contexto, pode-se interpretar que a Constituição Federal de 1988 acolhe uma interpretação restritiva do conceito de extrafiscalidade, ou seja, não é a destinação do recurso que determina o caráter extrafiscal, mas sua finalidade constitucional (CALIENDO, 2013), haja vista ter direcionado a função extrafiscal dos tributos de forma bem especificada, como por exemplo, o artigo 170, inciso IX, que possui nítida intenção de proteção às microempresas.

É perceptível que as proposições de intervenção Estatal, que têm como instrumento o uso da extrafiscalidade ou a correção das externalidades, possuem uma tendência de proteção

⁹⁸ A Lei nº 8.884/1994 criou o Sistema de Defesa do Consumidor (SBDC), que é formado por três órgãos: a Secretaria de Direito Econômico (SDE); a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), ambos do Ministério da Fazenda, e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), vinculado ao Ministério da Justiça.

⁹⁹ Exemplo: **artigo 182, § 4º, inciso III**, CF/88, que trata da progressividade do IPTU em caso de mau uso da propriedade urbana, diga-se, que não cumpre sua função social.

¹⁰⁰ Exemplo: mecanismos indutores de comportamentos ou desencorajadores de condutas, como o desconto no valor total do IPTU para alguma conduta que recupere o meio ambiente – como plantar árvores em propriedades urbanas. Regulamentado por lei Municipal, fundamentado no artigo 225 da CF/88.

¹⁰¹ Exemplo: transferência de renda por meio da Bolsa Família. Lei 10.836/04.

dos direitos fundamentais constitucionais e de garantia aos direitos humanos, sobretudo a promoção da dignidade da pessoa humana. Nesta perspectiva, não se ignora que a externalidade e a extrafiscalidade são termos que possuem conceitos diferentes, mas apesar de não se confundirem, chegam ao mesmo fim - apontam ao Direito uma função promocional, consagrando os valores supremos de uma sociedade solidária e fraterna.

1.6 Análise econômica do Direito

Neste contexto da relação entre o Direito e a economia, o desenvolvimento econômico globalizado conduziu o direito às diversas mudanças. O Estado, antes da Era globalizada de mercado, no Pós-guerra, era caracterizado pelo planejamento estatal, pela intervenção governamental, pela utilização do Direito como instrumento de controle, gestão e direção (FARIA, 1999, p.111). Leciona Faria (1999) que a Era da economia globalizada é marcada pela desregulação dos mercados, pela extinção dos monopólios estatais, pela privatização de empresas públicas e por uma nova divisão social do trabalho.

Em um mesmo século (XX), houve a ascensão do intervencionismo estatal na economia e posteriormente, com a expansão do capitalismo e o aceleração do crescimento econômico mundial, ocorreram as perdas das forças às suas imposições. Os problemas gerados pelas transformações de ordem econômica internacional passaram a fugir dos padrões gerais das políticas macroeconômicas levando as normas de Direito econômico e demais normas nacionais serem continuamente reformuladas e reinterpretadas (FARIA, 1999, p. 116).

O Direito com a função de ordem social detém extrema relevância na organização do sistema econômico, essencialmente na regulação e proteção ao direito de propriedade, direitos trabalhistas e nas limitações legais impostas sobre o uso de recursos naturais e proteção ambiental. Com a evolução da sociedade nos aspectos socioeconômicos de forma global, as normas nacionais precisaram acompanhar as perspectivas de mercado e os avanços tecnológicos, legislando, mas nem tanto os comportamentos, e sim os procedimentos.

Neste contexto, o uso do Direito como um instrumento regulatório da economia tornou-se comum, na qual passou a estimular as condutas de mercado e os comportamentos à medida que apresenta as propostas de incentivos e benefícios fiscais aos contribuintes. Essa manipulação de mercado e de ações voluntárias vêm alavancadas pela propriedade humana de obtenção de vantagens pessoais, ressaltando-se a vantagem econômica, a fim de satisfazer os

caprichos do “ter”¹⁰² e do “ser” instigando o instinto egoísta humano¹⁰³, mas atingindo os objetivos de comando social em prol de um bem comum ou dos interesses econômicos.

É sob esse viés que a análise econômica do Direito trabalha suas concepções consequencialista e de eficiência legislativa direcionadas pelos métodos da microeconomia¹⁰⁴. Antônio José Porto (2013, p. 12) explica que na análise econômica do direito “os agentes econômicos comparam os benefícios e os custos das diferentes alternativas antes de tomar uma decisão”, seja ela de natureza econômica, social ou cultural e que “estes custos e benefícios são avaliados segundo as preferências dos agentes e o conjunto de informação disponível no momento da avaliação”.

Interpreta Porto (2013), que essa “análise de custo-benefício é consequencialista porque leva em conta o que vai acontecer (em termos probabilísticos) depois de tomada a decisão, e não as causas que levaram à necessidade de tomar uma decisão”, ou seja, os “agentes econômicos preocupam-se com o futuro e não com o passado (uma vez que este não pode ser modificado)”. Essa estratégia pode minimizar as externalidades negativas.

Direcionar o mercado por meio de normas com finalidades específicas de manejos econômicos é uma estratégia que implica em avaliar as tendências do comportamento humano em determinada condição da qual se pretende estabelecer considerando as possíveis ações do ser humano psicologicamente saudável. O que ocorre na análise econômica do direito é a

¹⁰² [...] em uma época em que as experiências modificadas de tempo e espaço soma-se processos de fragmentação do social, cuja a pluralidade de códigos impostos pela globalização neoliberal mostra-se muitas vezes incompatível; em que a diminuição acelerada da experiência de interiorização pelo sujeito e reflexão sobre si- características da era moderna – dá lugar a subjetividades e sintomatologias contemporâneas em que o autocentramento, conjugado ao valor da exterioridade, resulta em um deslizamento do “ter” para o “parecer”, cabe indagar acerca do caminho a seguir”. (BARTUCCI, Giovanna. **Onde tudo acontece: cultura e psicanálise no século XXI**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p.15).

¹⁰³ Sigmund Freud destaca a necessidade egoísta como elemento pertencente ao inconsciente humano sendo algo intrínseco e reprimido no estado de consciência, mas que alimenta os desejos de satisfação humano (refere-se a estrutura da personalidade e da mente humana, na qual Freud a divide em “Id” (princípio do prazer), “ego” (princípio da realidade) e “superego” (valores morais e éticos). Para Alfred Adler o que conduz às pessoas em suas ações são o ganho pessoal, ou seja, a necessidade de superioridade e do sucesso. Paul Kleinman (2015, p. 27 e 43) estuda as teorias de Freud e Adler compartilhando da mesma interpretação em seu texto “Concepção Freudiana sobre a psique humana” e “Lutar pelo sucesso ou pela superioridade”. Ambos os textos se encontram na bibliografia KLEINMAN, Paul. **Tudo o que você precisa saber sobre psicologia**. Traduzido por Leonardo Abramowicz. São Paulo: Editora Gente, 2015.

¹⁰⁴ “A microeconomia ocupa-se do estudo das causas de falhas de mercado, e dos possíveis meios para corrigi-las, quando ocorrem”. Na íntegra. (PORTO, 2013, p. 25).

sujeição da norma aos interesses de mercado, e a sujeição do consumidor às estratégias econômicas, vinculada ao bem-estar dos indivíduos e análise do custos-benefícios¹⁰⁵.

Por finalmente, considera-se, a interferência da análise econômica do direito nas idealizações de políticas públicas como um instrumento de análise de custos e benefícios, buscando sempre a eficiência da proposta e o bem-estar do cidadão. Essa percepção não quer dizer que seja previsível a eficácia da política pública adotada, mas um estudo se sua implementação terá um impacto mais vantajoso na sociedade do que a sua não programação, avaliando a visão econômica e a satisfação do interesse público.

¹⁰⁵ “[...] a análise de custo-benefício tem como pressupostos centrais a economia comportamental e a psicologia cognitiva”. (TABAK, 2014, p. 21).

2 O DIREITO COM FUNÇÃO PROMOCIONAL: CONCEPÇÃO DE NORBERTO BOBBIO E SUA POSITIVAÇÃO CONSTITUCIONAL

As abordagens neste capítulo consistem em considerações sobre as acepções da função promocional do Direito em detrimento da valorização da vida e, conseqüentemente, da dignidade da pessoa humana. Na mesma vertente, trabalham-se as concepções de Norberto Bobbio sobre a função do Direito absorvida pela teoria funcionalista e, timidamente, tratada pela teoria estruturalista. Neste ínterim, discute-se o Direito enquanto ‘fim’ e sua passagem para uma finalidade ‘meio’, sob o raciocínio do positivismo de Hans Kelsen e o funcionalismo de Bobbio¹⁰⁶.

Trata-se na subseção 2.5 deste capítulo, a questão da valoração da norma com função extrafiscal, sob a ótica da teoria da norma por Norberto Bobbio, complementada por Paulo de Barros Carvalho, no que se refere à eficácia das normas encorajadoras ou inibidoras de comportamentos, com viés de promoção dos direitos coletivos e difusos¹⁰⁷. Neste sentido, expõe-se a questão da validade, da eficácia e da justiça das normas extrafiscais ambientais.

Este Capítulo pretende contemplar um suporte teórico à extrafiscalidade como um instrumento de proteção ambiental complementar de políticas públicas ambientais, uma vez que todo o trabalho é fundamentado, principalmente, na teoria da função promocional do Direito em Norberto Bobbio. Deste modo, considerou-se a função promocional do direito constitucional com propósito de proporcionar uma visão de proteção e efetivação dos direitos fundamentais da pessoa humana, além de ressaltar a necessária manutenção do meio ambiente por meio da conservação e da recuperação ambiental.

2.1 Considerações Gerais

¹⁰⁶ Observa-se que, neste capítulo, os conceitos básicos dos institutos jurídicos adiantes serão trabalhados com respaldo nas teorias e estudos jurídicos de Norberto Bobbio (BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004; BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função**: Novos Estudos de Teoria do Direito. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani, 2007; BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral do Direito**. Tradução: Denise Agostinetti – 2ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2008; BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução: Maria Celeste C. J. Santos – 9ª ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997), complementados com as bibliografias necessárias.

¹⁰⁷ Direitos coletivos, referem-se à grupos determinados e são indivisíveis (exemplo: a poluição de um rio que afeta pescadores da região). Direitos difusos, referem-se às pessoas indeterminadas e são indivisíveis (exemplo: direito à um meio ambiente equilibrado).

O ordenamento jurídico, segundo Bobbio, deve compor-se por normas válidas, eficazes, efetivas, justas e vigentes, nas quais tem-se como fim a ordem social, econômica e política e, essencialmente, a tutela dos direitos fundamentais¹⁰⁸. Norberto Bobbio alimenta a teoria do ordenamento jurídico com **coerência**, **completude** e **unidade**, estruturando um raciocínio propedêutico elementar até chegar ao instituto das normas indutoras de comportamentos no mundo contemporâneo.

Ressalta-se que Bobbio trata em seus estudos dos dogmas do positivismo jurídico¹⁰⁹ de Kelsen, ou seja, sobre a **unidade**, as normas jurídicas são escalonadas hierarquicamente, ficando no topo da pirâmide a norma fundamental – a Constituição Federal – seguida em ordem decrescente das leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias e leis delegadas e, finalmente, as resoluções¹¹⁰ (todas essas normas formam um conjunto que compreende uma unidade). Neste contexto, além das normas jurídicas não existirem sobre o mesmo plano, também não podem ser incoerentes entre si (**coerência**) e devem buscar regular todas as situações existentes, suprindo as expectativas da sociedade (**completude**).

Com o desenvolvimento social, econômico, científico e tecnológico, as estruturas do Direito foram se adequando às novas realidades, fazendo com que as normas fossem compostas por outras características¹¹¹, além de imperativas, proibitivas e permissivas, isto justamente para sustentar as dogmáticas do positivismo de um ordenamento sistematizado e estruturado (BOBBIO, 1997, p. 47).

O que Bobbio traz à baila ao tratar da unidade, completude e coerência é um ordenamento jurídico sem lacunas, com previsão legal de todas as situações e sem conflitos ou contraditório normativo, com a imperatividade de uma norma maior (Constituição), mas

¹⁰⁸ Importa recordar as fontes do direito anotadas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu § 4º: Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

¹⁰⁹ Sobre as características do positivismo jurídico com fundamento em Bobbio, adverte Machado (2012, p. 34-33), tratam de: “a) direito e norma, são em linhas gerais, a mesma coisa; b) a ordem jurídica é emanada única e exclusivamente pelo Estado; c) a validade da norma depende do procedimento seguido para sua criação, e deve, para a aplicação ao caso concreto, subsumir a norma geral; e d) por possuir o ordenamento jurídico o dogma da completude, sempre oferecerá respostas aos casos concretos”. Na íntegra.

¹¹⁰ Refere-se à pirâmide escalonada da norma jurídica Kelseniana (KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 155).

¹¹¹ “Basta-nos ter chamado a atenção sobre esta categoria de normas para a produção de outras normas [...] as normas para a produção de outras normas, devemos colocar ao lado das imperativas [...] a classificação desse tipo de normas é muito mais complexa que a classificação das normas de primeira instância, para as quais havíamos falado em “tripartição” clássica em normas” **imperativas** (que obriga a todos), **proibitivas** (que proíbem matar, roubar, por exemplo) e **permissivas** (que permite por exceção; por exemplo, o aborto quando a concepção é resultante de um estupro) (BOBBIO, 1997, p. 47-48).

que todas as normas formam no seu conjunto uma unidade. Mas não se limita a essa ideia como verdadeira, pois admite o sistema jurídico como incompleto e com lacunas, nos quais se preenchem pela integração¹¹² da norma e interpretação¹¹³ dada pelo juiz¹¹⁴.

Isto posto, nota-se que as normas jurídicas passam a ter outras funções, além de proteção e repressão, a fim de ordem social e de cumprimento das funções de governo¹¹⁵. Parte-se daqui à função promocional do Direito, das quais trazem a finalidade da promoção dos direitos fundamentais humanos, imperando, essencialmente, o direito à vida e o princípio da dignidade da pessoa humana.

As normas com função de promoção da pessoa humana e indutoras de comportamentos visam ao encorajamento e convencimento do agente em aderir condutas de utilidades e benéficas coletivamente¹¹⁶, inclusive a si mesmo, ou seja, atinge um fim por meio do indivíduo que, voluntariamente, aderiu a medida a qual se indicou. Isto, também, é possível para manipular o mercado e estimular a economia de uma região ou país.

Todo o cotidiano de um cidadão em qualquer lugar do mundo está cercado por normas que disciplinam deveres e direitos, que prescrevem penalidades jurídicas (e morais) e estabelecem um molde de vida para cada meio social. Isto é, chega-se no mundo com uma personalidade própria e educa-se de acordo com as regras de convivências encontradas (familiar, regional, moral e jurídica); e se não é assim, sofre-se as consequências sancionais firmadas para cada ato infringente das regras preexistentes (sejam elas jurídicas ou não).

A “suposta” liberdade¹¹⁷ que se conhece como um princípio constitucional e direito

¹¹² Decreto-lei nº 4.657/1942. **Art. 4º** Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

¹¹³ “O magistrado não pode julgar um processo sem antes interpretar as normas reguladoras da questão. Além de conhecer os fatos, precisa conhecer o Direito, ou seja, dominar a arte de revelar o sentido e o alcance das normas aplicáveis” [...]. A interpretação do direito quanto ao resultado e a fonte poderá ser declarativa (que declara ou não o direito), restritiva (restringe o alcance da norma) e extensiva (estende o alcance da norma) (NADER, Paulo. **Introdução aos estudos do direito**. 36.a ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 243-250).

¹¹⁴ Compartilha da mesma interpretação Edinilson Machado (2012, p. 33-34) quando aduz que “o dogma da completude do ordenamento jurídico para os positivistas passa pela resposta que o juiz sempre encontrará, para as eventuais lacunas que a lei possa oferecer, os métodos de integração e de interpretação que solucionariam o caso concreto. [...] a analogia e os princípios gerais do Direito que possuem métodos próprios, e, somente na existência de lacuna, é que se resolverão, no próprio sistema normativo”. Na íntegra.

¹¹⁵ Função estabilizadora, alocativa e distributiva. Estudada no capítulo 1, subseção 1.3.2.

¹¹⁶ A função promocional do direito constitucional se tratará na subseção 2.3.1, neste capítulo.

¹¹⁷ Assevera Renato Bernardi (2009, p. 108), ao tratar do possível conflito entre os princípios constitucionais, que “o princípio da liberdade jurídica exige uma situação de regulação jurídica na qual se ordene ou se profba o menos possível. A polêmica surge no momento em que se decide o que deve ser ordenado ou o que deve ser proibido, referindo-se diretamente à questão do grau ótimo de realização do referido princípio”. Na íntegra.

de primeira dimensão não figura semelhança com a liberdade de “fazer” e “não fazer” o que quiser, isso é liberdade de consciência¹¹⁸. E se fosse assim, desnecessário seria trazer constitucionalizados os direitos civis e políticos da pessoa. O Estado promove a proteção dos direitos e garantias fundamentais do ser humano, mas cobra-lhe a organização, a ordem em sociedade e cumprimentos de deveres. Esse é um pacto que nasce inerente ao consciente humano e tem por finalidade maior tutelar a dignidade da pessoa humana.

No conceito de Direito há três elementos essenciais, de acordo com Bobbio (2001, p. 28-30), que se consiste em **sociedade**, **ordem** e **organização**. A relação entre os três elementos vigora no raciocínio de que na sociedade é que nasce o Direito; a sociedade é a base para existência do direito - leia-se, são necessários fatos e valores para nascer a norma¹¹⁹.

A norma nasce com o fim principal de **ordem** social - no sentido civil, político e econômico – e objetivo essencial de proteção dos direitos humanos - mas isso não era uma realidade na antiguidade; sabe-se que somente após a revolução francesa houve uma maior valorização do Homem¹²⁰ e, após a Segunda Guerra Mundial consagrou-se um despertar à sacralidade da vida com a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹²¹.

Um grupo terá suas normas estabilizadas quando se reconhecer como uma sociedade organizada – não pelas regras morais e costumes, mas pelas normas jurídicas que supera e ultrapassam estas. Ressalta-se que a questão é de estruturar o Direito para àquela sociedade de acordo com sua identidade, tratando-a como uma unidade. Eis o que Norberto Bobbio trata de **organização**, quando a absorve no conceito do Direito como um dos principais elementos para se ter um direito institucionalizado.

Isto quer dizer que o Direito nasce no momento em que uma sociedade se organiza e se define em prol do bem comum, mas não significa que uma sociedade se consolida em extrema observância jurídica – explica-se – o direito positivado não rege inteiramente as condutas humanas, decisões e fatos nos meios sociais. Interpreta Bobbio (2001, p. 30), que

¹¹⁸ “De fato, a liberdade alcançada nas democracias modernas encerra uma promessa para o desenvolvimento do homem que falta a qualquer espécie de ditadura, a despeito de suas juras de que agem no interesse do homem. [...] Dissimulamos o nosso próprio problema moral de nós mesmo ao focalizar a atenção na comparação de nossa cultura com estilo de vida que são a negação das melhores conquistas da humanidade, e assim ignoramos o fato de que nós também cedemos ao poder anônimo do mercado, do sucesso, da opinião pública, do “senso comum”- ou melhor, da insensatez comum – e da máquina de quem passamos a ser servos”. (FROMM, Erich. **Análise do homem**. São Paulo: Círculo do livro, 1979, p. 213).

¹¹⁹ Referência à Teoria Tridimensional de Miguel Reale.

¹²⁰ Refere-se à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, documento que veio posteriormente à Revolução Francesa.

¹²¹ Documento criado pela Organização das Nações Unidas a fim de universalizar os direitos humanos após períodos históricos de atrocidades contra a humanidade.

“pode-se muito bem admitir que o direito pressuponha a sociedade, ou que seja produto da vida social, mas não se pode admitir que toda sociedade seja jurídica”.

Outrossim, as normas postas pelo Estado não são únicas e a justiça social não se limita as letras da lei¹²². Assim observado, tais considerações, respaldadas com os estudos das teorias da norma por Norberto Bobbio, insta instaurar os reflexos da evolução do Direito enquanto norma indutora da paz social, da ordem e do progresso humano, direcionando o raciocínio, ora sistematizado, para os sustentáculos da cidadania mundial – a dignidade da pessoa humana, a liberdade, a igualdade e a fraternidade.

As fronteiras foram rompidas com a globalização e com os avanços tecnológicos e a sociedade contemporânea mundial está a ser interpretada como **unidade**, com uma única raça – a humana, onde o pluralismo jurídico existe, porém, envolto por uma ideologia de amor à humanidade, compreendido pela tentativa de universalização dos direitos humanos e pela busca da fraternidade a fim de fortalecer a dignidade do ser humano como princípio universal ao lado do direito à vida.

Tais ponderações propedêuticas analisam a formação do Direito na sociedade considerando seu desenvolvimento no que diz respeito a sua positivação e instituição pelo poder estatal. A criação das leis por um único poder impera a compreensão de não se evadir das interpretações dos textos legais para além das interpretações jurídicas - explica-se, o que está na lei se aplica de forma lógica pelos protagonistas do Direito (não seria adequado ignorar o que determinou uma sociedade na forma da lei e seus princípios).

Os valores dos princípios vigorantes em um ordenamento jurídico vêm demonstrar que “nem só da lei se organiza o homem”¹²³. Além disso, a dimensão do Direito pode ser bem maior quando de sua aplicabilidade, atravessando os portais da lógica e da imparcialidade para difundir a realidade de um “operador” do Direito – ser uma pessoa humana dotada de uma personalidade própria e de convicções pessoais estruturadas pelas emoções e sentimentos¹²⁴, além de assentos jurídicos conscientes. Semelhante afirmação é feita por Jerome Frank (apud BOBBIO¹²⁵, 2001, p. 66), que fomenta a inexistência do constante

¹²² Refere-se ao livre convencimento do juiz e as influências dos processos mentais humanos na tomada de decisão.

¹²³ Refere-se aos reflexos dos valores morais e do direito natural positivado no texto constitucional.

¹²⁴ Uma referência a condição psíquica do julgador.

¹²⁵ Observa-se que Bobbio utilizou-se desta fala ao tratar da incompletude do Direito, do qual requer os preenchimentos das lacunas com base em uma norma que preenche o sistema jurídico, ou seja, o juiz é obrigado a julgar a controvérsia, fundamentar a sua decisão pelos meios positivado específicos ou pela analogia ou princípios. Deste modo, o Direito prevê todas as soluções de conflitos, ficando a cargo do julgador a interpretação de qual a melhor forma de solucionar o caso concreto.

objetivismo jurídico na prática do julgador, aduzindo que “o direito é contínua formação do juiz, é obra exclusivamente do magistrado no ato em que decide uma controvérsia”.

Neste contexto, as considerações prévias vêm alimentar a ideia de que o Direito tem cabimento em toda realidade social e fatos com diversas funções, além de ser um meio de organização social e disciplinador/indutor da conduta humana. A constituição de uma sociedade solidária e fraterna não se opera por máquinas, por individualismo e certezas plantadas, mas por observância severa dos direitos humanos constitucionalizados a todo e qualquer cidadão por parte do Estado e de cada pessoa, disciplinado por meio desse conjunto de normas, que se denomina Direito, que sustenta as mais diversas funções dentro de uma sociedade.

2.2 Introdução à função promocional do Direito¹²⁶

A *priori*, insta observar que a teoria funcionalista tem suas raízes na sociologia, representado por Talcott Parsons, que criou a “**teoria funcionalista de um sistema de ação**”. Nessa teoria, segundo Salgado (2008, p. 168), “o ator, que é um ser em situação considerado a partir de sua subjetividade, interage com o meio ambiente, a partir de seus sentimentos, motivações que o animam, das reações a sua própria ação”.

Ao analisar a ação e o comportamento humano em sociedade, Talcott Parsons (1974, p. 15-16) compreende que o indivíduo necessita de um estímulo, uma motivação para agir, para que venha praticar uma ação positiva ou negativa, uma vez que, a prioridade humana é a satisfação pessoal. É nesta perspectiva que Parsons (1974, p. 16) aduz que quando se trata de prêmio, no sentido de motivação, a máxima realização de satisfação de personalidades é o objetivo fundamental da ação¹²⁷.

Não obstante, Bobbio (2007, p. 51) compreende que há uma ignorância por Parsons das obras de Kelsen e de Von Jhering, quando aduz que “Parsons não parece sequer ter

¹²⁶ A função promocional do direito foi estudada pela autora sob o mesmo viés na obra Dignidade Humana e suas Vertentes (CASTILHO, Ana Flávia de Andrade Nogueira Castilho. A função promocional do direito para Norberto Bobbio e sua relação com a dignidade da pessoa humana. In: LAZARI, Rafael de. RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo. **Dignidade humana e suas vertentes**. Brasília: Coutinho, 2017, p. 55-70).

¹²⁷ “O que trabalha a sociologia nessa teoria de Talcott não é exatamente a indução comportamental, mas sim a adaptação do indivíduo ao sistema social já existente (PARSONS, 1974), portanto, é passível o relacionamento das interpretações de Parsons sobre a indução comportamental humana a prática de atos úteis à sociedade com a perspectiva da função promocional do Direito de Bobbio ao transmitir a técnica das normas encorajadoras de atitudes humanas”. Na íntegra. (CASTILHO, 2017, p. 59).

ouvido falar de Kelsen, um autor que, aliás, deveria ter-lhe sido essencial”. Nota-se a indisposição de Parsons com o Direito quando Bobbio ressalta a importância da ciência jurídica para outros estudiosos das ciências sociais e: “enquanto nem Tonnies nem Durkheim nem Max Weber ignoravam aquela que era, certamente, a maior obra de teoria geral do direito de seu tempo, isto é, *Der Zweck im Recht*¹²⁸, de Von Jhering”. (BOBBIO, 2007, p.51).

Quando Bobbio se refere à Parsons com intuito de abordar o relacionamento da sociologia e a ciência jurídica, ele clava uma ideia crítica por ter o autor ignorado a ciência jurídica em suas abordagens sobre a teoria funcionalista, uma vez que Parsons concedeu múltiplos espaços ao problema do controle social, mas não faz referência ao Direito nas inúmeras oportunidades de se direcionar à ciência jurídica (BOBBIO, 2007, p. 50-51).

Rudolf Von Jhering aborda o positivismo sociológico em sua **teoria da mecânica social**, na obra “A Finalidade do Direito”. Jhering afirma que a ordem social poderia ser alcançada pela remuneração e pela coação (JHERING, 2002). Posteriormente, o autor interpreta que tanto a remuneração, assim como a coação não bastavam para solucionar os problemas sociais e compreende que a coação moral seria um objeto de coerção psicológica da sociedade para evitar a prática do ilícito (JHERING, 2002, p. 7-8). Ou seja, Jhering, apesar de defender um Direito protetor-repressor, não se ausentava das finalidades do Direito e de suas interpretações interdisciplinares.

A teoria da mecânica social de Jhering consistia na expectativa de que a remuneração e a coação funcionassem como alavancas sociais e, conseqüentemente, manteriam a ordem social. Assim, o Direito seria o mecanismo regulador da coação pelo poder do Estado, e a remuneração, fruto do trabalho humano, uma motivação à pacificação dos indivíduos e motivação do comércio (JHERING, 2002, p. 7-12). Nesta suposição, se observa a presença da figura da “recompensa” como o estímulo pessoal e técnica de pacificação social (BOBBIO, 2007, p.9), fato que veio influenciar na criação de normas “encorajadoras” citadas por Bobbio.

O judiciário e a sociologia têm um problema em comum, sendo ele a relação entre regras e comportamento. Tanto é assim que Bobbio (2007, p. 48) se manifesta, afirmando que o “sociólogo usa as regras de comportamento que encontra em seu caminho para explicar por que certos indivíduos se comportam de certo modo, isto é, utiliza as regras como uma das variáveis do procedimento explicativo e eventualmente preditivo a que visa”. Quanto ao jurista, Bobbio defende a perspectiva que este usa as mesmas regras para qualificar os

¹²⁸ O propósito da Lei ou a finalidade do direito. Tradução livre do idioma alemão para o português.

comportamentos como lícitos e ilícitos e no que concerne à relação entre regra e comportamento, sociólogo e jurista “percorrem um caminho inverso: o sociólogo parte geralmente do comportamento para chegar à regra que eventualmente possa explicá-lo; o jurista, parte da regra para chegar ao comportamento que seja a realização daquela regra”. (BOBBIO, 2007, p. 48-49).

Ao contrário do discurso de Bobbio, Jhering e Parsons, para Hans Kelsen a teoria do Direito não se deve render às interpretações sociológicas e psicológicas, estudando propriamente seu objeto – o Direito. Quanto à função do Direito, Kelsen não ignora sua função promocional, mas seu fundamento é preferencial em manter a ordem social pelo sistema protetor e repressivo (KELSEN, 1999, p.26).

Uma **teoria pura do Direito** é uma teoria científica do Direito que não deve se ocupar da função promocional do Direito, mas tão somente de seus elementos estruturais (BOBBIO, 2007, 54). Mas Kelsen, em sua obra Teoria Pura do Direito, não é inteiramente absorto da finalidade encorajadora do Direito, uma vez que trata do **princípio retributivo**, que condiz em reagir às determinadas condutas com prêmio ou pena: o “princípio que conduz a reagir a uma determinada conduta com um prêmio ou uma pena é o princípio retributivo. O prêmio e o castigo podem compreender-se no conceito de sanção”. (KELSEN, 1999, p. 26). Ademais, o autor ressalta que, usualmente, designa-se por sanção somente a pena, ou seja, um mal - a “privação de certos bens como a vida, a saúde, a liberdade, a honra, valores econômicos - a aplicar como consequência de uma determinada conduta, mas já não o prêmio ou a recompensa”. (KELSEN, 1999, p. 26).

Hans Kelsen se manifesta timidamente sobre a função promocional do Direito como instrumento de ordem social, porém determina as premissas da criação de normas indutoras de comportamento e das sanções premiaias. Não se ignora a sensatez da prevalência das sanções negativas durante a história da teoria do Direito. As tipificações dos crimes se contrapõem a uma punição estatal, e antes desta, uma punição moral. As sanções negativas são necessárias, e a ideia de uma sanção positiva surgiu por uma necessidade do mundo contemporâneo. Com as garantias constitucionais, estabeleceram-se um caminho que, posteriormente, levou o Estado a trabalhar a função promocional do Direito como estímulo à vontade humana, pois as constituições modernas têm como funções principais a tutela e a garantia dos direitos humanos e conseqüentemente, a função de “promover” o bem comum.

A adoção de normas positivas pode ser justificada pela necessidade de novas técnicas de controle social à medida em que a sociedade se desenvolve nos aspectos sociais, tecnológicos e econômicos. Neste raciocínio, Bobbio (2007, p. 3-4) considera que as

tradicionais concepções, protetora e repressiva do Direito, poderão se tornar insuficientes para manter o controle de uma sociedade.

Na teoria geral do Direito prevalece o sistema protetor-repressivo, mas com bons exemplos de normas indutoras de comportamentos desejáveis pelo Estado. A repressão é um meio de se obter o máximo de respeito às normas, o que torna necessário o vínculo entre o Direito e a coação (BOBBIO, 2007, p.7).

A coação é indispensável para a atuação do Direito (BOBBIO, 2000, p. 128), sendo o Estado uma estrutura imprescindível ao convívio social, e o Direito como sendo o instrumento de atuação e garantidor da finalidade estatal. Immanuel Kant compartilhava do mesmo posicionamento (BOBBIO, 2000, p. 128) e até a atualidade, esta é a maneira mais sóbria de interpretar o Estado e o Direito. Quando Bobbio se dispõe a discutir uma função de indução comportamental pelas normas, já estávamos no século XX, onde as mudanças sociais colaboraram para as reflexões sobre as normas encorajadoras.

Segundo Bobbio, nas obras Kantinianas nenhuma menção à função promocional do direito foi feita (BOBBIO, 2000). Em Jhering, Bobbio interpreta a teoria da mecânica social como um lembrete à recompensa. Isto por defender Jhering, ser a remuneração uma das alavancas sociais, que não deixa de ser uma recompensa e que contribui consideravelmente para o avanço do desenvolvimento econômico, conforme disserta Bobbio (2007, p. 9): “no que se refere à sociedade de seu tempo, Jhering, embora reconheça a importância da recompensa, circunscreve sua eficácia à esfera das relações do comércio privado, a qual compreende tanto as relações de troca quanto as relações associativas”. Sem utopias, conclui Bobbio: “a alavanca que move a sociedade econômica é a recompensa; a que move a sociedade política é a pena”. (BOBBIO, 2007, p.9).

Entretantes, compreende-se que Jhering dotava-se de certa preocupação com o comportamento humano à medida que estudava elementos para as satisfações dos mesmos, como um intuito de pacificação e desenvolvimento da sociedade. Observava os aspectos sociais que conduziam os indivíduos à terem uma relação pacífica entre si e com o Estado.

Acreditar na função promocional do direito como elemento complementar a teoria do Direito não significa uma rejeição à visão estrutural, haja vista ser esta necessária para manter a ordem social e jurídica (BOBBIO, 2007). O Direito tornou-se um instrumento de gestão governamental caracterizado por contínua mudança no conteúdo das normas jurídicas, que possibilita instaurar normas voltadas para a construção de uma sociedade mais solidária (POZZOLI; LITHOLDO, 2011, p. 228-231).

Assertivamente, destaca André Franco Montoro (1995, p. 252), que o fim do Direito é muito mais que punitivo, e tratá-lo tão somente como aplicador de sanções é um equívoco, à medida em que o diminui de sua missão pacificadora: “o fim do Direito é ordenar a vida da sociedade, orientando as condutas de seus membros [...]. Para esse objetivo ele estabelece normas [...] atribuindo consequências positivas a seu cumprimento e negativas ou punitivas à sua violação”.

Com a globalização econômica e tecnológica, foi necessária uma adequação do Direito à realidade moderna, passando a uma análise econômica do direito, além de científica e tecnológica, uma vez que o instrumento estatal de ordem e paz social é o Direito, seu direcionamento é comandado pela articulação de valores e fatos sociais. Deste modo, o Direito vem ao longo dos séculos se transformando em favor da humanidade com fins promovedores da dignidade humana.

2.3 Direito e a promoção da pessoa humana

Na área jurídica, quando se trata da promoção da pessoa humana, não tem como se esvair de sintetizar o histórico dos direitos humanos constitucionalizados na Carta Magna Brasileira de 1988, sendo esta a norma fundamental que sustenta os direitos e garantias individuais. Recortando o aspecto temporal a partir da revolução francesa, que constituiu à França a consagração normativa dos direitos humanos¹²⁹ fundamentais por meio da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789. Em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹³⁰ instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU)

¹²⁹ **Preâmbulo** – [...] tendo em vista que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos, resolveram declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que esta declaração, sempre presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre permanentemente seus direitos e seus deveres; a fim de que os atos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, podendo ser a qualquer momento comparados com a finalidade de toda a instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reivindicações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade geral (DECLARAÇÃO..., 1789).

¹³⁰ **Preâmbulo** – [...] Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo no qual os seres humanos gozem de liberdade de expressão e de crença e da liberdade do medo e da miséria, foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum, *Considerando* que é essencial, para que o Homem não seja obrigado a recorrer, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão, que os direitos humanos sejam protegidos pelo estado de direito, Considerando que é essencial para promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações[...] Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da maior importância para o pleno cumprimento desse compromisso (DECLARAÇÃO..., 1948).

ocorreu a mais importante valorização dos direitos fundamentais da pessoa humana em nível internacional.

Após a publicação deste importante documento outras declarações internacionais foram surgindo com o mesmo fim, haja vista, o ideal de universalizar os direitos humanos ainda permeava as terras da timidez: a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos¹³¹, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem¹³², a Declaração Solene dos Povos Indígenas do Mundo¹³³, a Declaração Islâmica Universal dos Direitos do Homem¹³⁴, entre outras. Analisa-se que sem a inserção destes documentos no plano universal, talvez, a valorização da dignidade humana e a sacralidade da vida ainda estivesse por vir.

Nas Constituições brasileiras, os direitos humanos foram, aos poucos, sendo inseridos, alcançando sua plenitude de inserção na Constituição Federal de 1988. Nos ensinamentos de José Afonso da Silva (2003, p. 170-171), anota-se que a primeira Constituição a positivar os direitos humanos foi a **Constituição do Império de 1824**, na qual constavam algumas declarações de direitos e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. Na **Constituição de 1891**, assegurava a todos a inviolabilidade dos direitos à liberdade, à segurança e à propriedade. **A Constituição de 1934 e a Carta Ditatorial de 1937** mantêm os direitos e garantias individuais e acrescenta os direitos políticos e dispõe sobre a ordem econômica e social. Em **1946**, a Constituição Federal abordava em dois capítulos a **Declaração dos Direitos**, um sobre nacionalidade e cidadania e outro sobre direitos e garantias individuais, acrescentando o direito à vida, fixando o texto de **direito à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade**. Os direitos sociais e econômicos foram melhores estruturados nas Constituições de 1967 e 1969. E, finalmente, a **Constituição Federal de 1988** consolida positivado todos os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos dos cidadãos¹³⁵.

¹³¹ Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, na sua XVI sessão ordinária realizada em Monróvia (Libéria) de 17 a 20 de julho de 1979

¹³² Aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948).

¹³³ Port Albemi, Canadá, 1975, Conselho Mundial dos Povos Indígenas.

¹³⁴ **Parte do preâmbulo** - Esta Declaração dos Direitos Humanos é o 2º documento fundamental proclamado pelo Conselho Islâmico para marcar o início do 15º século da Era Islâmica, sendo o primeiro a Declaração Islâmica Universal, proclamada na Conferência Internacional sobre o Profeta Muhammad (que a Paz e a Bênção de Deus estejam sobre ele), e sua Mensagem, ocorrida em Londres, no período de 12 a 15 de abril de 1980. A Declaração Islâmica Universal dos Direitos Humanos baseia-se no Alcorão e na Sunnah e foi compilada por eminentes estudiosos, juristas e representantes muçulmanos dos movimentos e pensamento islâmicos. Que Deus os recompense por seus esforços e que nos guie na senda reta. Paris, 21 dhul qaidah, 1401- Salem Azzam. 19 de setembro de 1981 – Secretaria Geral.

¹³⁵ **Artigos 5º, 5º, 6º e 193 e ss., 14 a 17**, respectivamente. Todos da Constituição Federal de 1988.

Nesta perspectiva, compreende-se que ao longo do desenvolvimento da sociedade e dos estudos jurídicos, houve a positivação dos direitos fundamentais do Homem e a declaração constitucional dos direitos naturais inerentes do ser humano – a dignidade, a liberdade e a igualdade. O arcabouço jurídico existente possibilita interpretar que houve maior valorização do ser humano quando o Estado passou a figurar como protetor e garantidor de direitos, ressaltando o direito à vida e instituindo os direitos e garantias da pessoa humana na norma fundamental estatal e, conseqüentemente, teve-se o desenvolvimento social e econômico no país.

A passagem do Estado autoritário para um Estado de Direito se deu com os direitos humanos de primeira dimensão, sendo eles figurados pelas liberdades individuais (direitos civis e políticos)¹³⁶ (LENZA, 2012, p. 959). As dimensões do Direito se resumem em direitos fundamentais de **primeira dimensão**: direitos individuais; direitos fundamentais de **segunda dimensão**¹³⁷: direitos coletivos (sociais, culturais e econômicos); direitos fundamentais de **terceira dimensão**: direitos transindividuais¹³⁸ (direito ambiental, do consumidor etc.); direitos fundamentais de **quarta dimensão**: refere-se ao avanço da ciência no campo da engenharia genética¹³⁹; direitos fundamentais de **quinta dimensão**: direito à paz (LENZA, 2012, p. 959-962).

Na obra “A Era dos Direitos”, Bobbio (2004, p. 9) comenta as dimensões dos direitos e suas composições fundamentais, enfatizando a elevada importância dos direitos de terceira geração logo após a constituição dos direitos sociais¹⁴⁰ – os direitos transindividuais, dos

¹³⁶ Alguns documentos históricos são marcantes para a configuração e emergência do que os autores chamam de direitos humanos de primeira geração (séculos XVII, XVIII e XIX), destacando-se: Magna Carta de 1215, assinada pelo rei “João Sem Terra”; Habeas Corpus Act (1679); Declarações, seja a americana (1776), seja a francesa (1789). (LENZA, 2012, p. 958).

¹³⁷ O momento histórico que os inspira e impulsiona os direitos humanos de 2.^a dimensão é a Revolução Industrial europeia, a partir do século XIX (LENZA, 2012, p. 959).

¹³⁸ Os direitos da 3.^a dimensão são direitos transindividuais que transcendem os interesses do indivíduo e passam a se preocupar com a proteção do gênero humano, com altíssimo teor de humanismo e universalidade (LENZA, 2012, p. 960).

¹³⁹ “Mas já se apresentam novas exigências que só poderiam chamar-se de direitos de quarta geração, referentes aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo. Quais são os limites dessa possível (e cada vez mais certa no futuro) manipulação? Mais uma prova, se isso ainda fosse necessário, de que os direitos não nascem todos de uma vez”. (BOBBIO, 2004, p. 9).

¹⁴⁰ “Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”. Na íntegra. (BOBBIO, 2004, p. 9).

quais o autor alerta que “o mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”.

Na Constituição Federal de 1988, o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado vem positivado no artigo 225, que aduz: “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”. Este dispositivo faz parte da estruturação do Título VIII, Da Ordem Social, no Capítulo VI, da CF/1988.

Entretanto, os direitos fundamentais das dimensões trabalhadas nesta subseção estão positivados no texto constitucional brasileiro. A Constituição Federal traz vários exemplos de medidas que visam a promoção do ser humano, evidenciando o Direito com uma função promocional: a admissão da concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país (art. 151, D); estruturação do sistema financeiro de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país (art. 192) e a extrafiscalidade com intuito de alcançar uma garantia constitucional fundamental, que é um meio ambiente equilibrado¹⁴¹.

Na área penal também é possível exemplificar o direito com função promocional. Tem-se a delação premiada, a remição da pena pelo trabalho, a causa de diminuição da pena em função do arrependimento posterior. São normas que estimulam e encorajam o cidadão a uma ação, promovem sua adesão a uma adoção de condutas positivas, mediante a concessão de uma vantagem legal.

2.3.1 A função promocional do Direito na Constituição de 1988

O direito positivo vem passando por uma sequência de mudanças, no que diz respeito a ação intervencionista que este instrumentaliza. As Constituições dos Estados se adequaram às necessidades de seu país, assim como as normas infraconstitucionais se projetam para os direitos sociais e à manutenção da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa (artigo 170, CF).

Sobre a contínua mudança do Direito positivo, observam Pozzoli e Litholdo (2011, p. 228) que o Direito moderno se posiciona sobre três situações que não se ignoram no ordenamento jurídico, sendo: a) o Direito contemporâneo se tornou um instrumento de gestão

¹⁴¹ A função promocional do Direito Constitucional se estudará na seção 2.3.1, neste capítulo.

governamental; b) o Direito contemporâneo se caracteriza pelo processo de contínua mudança no conteúdo das normas jurídicas; c) alguns vetores¹⁴² no direito contemporâneo apontam para a função promocional do direito.

Com as observações anteriores, instaura-se a concepção de que a gestão governamental tem como principal instrumento o Direito para assegurar a função estabilizadora (políticas fiscais e econômicas), distributiva (programas sociais de distribuição de renda) e alocativa (adequação de recursos) de governo¹⁴³. Essa concepção direciona ao Direito uma característica de constante alternância adequando-se às estruturas da sociedade a qual regimenta, com prioridades aplicadas aos direitos e garantias constitucionais, ou seja, o Direito, por mais que se altere, não atuará em desfavor da dignidade da pessoa humana¹⁴⁴.

Neste mesmo sentido, lecionam Pozzoli e Litholdo (2011, p. 228)¹⁴⁵ que para exercer a função de regulamentador da sociedade, o Estado possui instrumentos jurídicos que ordenam e mantêm a administração pública e instabiliza a atividade econômica por meio de medidas de incentivos e benefícios fiscais, determinando preços e salários, além de gerenciar as obrigações administrativas, de modo a aumentar, diminuir ou simplificar as mesmas.

O Direito coexiste com as incertezas da humanidade e com suas falhas de convivência mútua e detém o poder de proteção e promoção do indivíduo, contornando as ações construtivas e destrutivas do ser humano, de modo ser necessário se assentar nos horizontes da adaptabilidade. Entrementes, o Direito comporta horizontes da adaptabilidade, essencialmente a partir de 1950, diante da vertente dos documentos internacionais e das Constituições valorativa da dignidade humana (BANNWART Jr.; CACHICHI, 2015, p. 66).

¹⁴² Referem-se a necessidade de editar normas excessivamente para reorganizar a economia em crise.

¹⁴³ As funções econômicas de governo foram estudadas no Capítulo 1, na subseção 1.3.2.

¹⁴⁴ Lecionam Bannwart Júnior e Cachichi (2015, p. 68): “[...] o pensamento jurídico sofre uma reviravolta paradigmática para ser compreendido sob o prisma da dignidade humana (no constitucionalismo ou numa perspectiva transconstitucionalista). (BANNWART JUNIOR, Clodomiro José. CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas. **Sociologia jurídica**. Belo Horizonte: Arraes, 2015).

¹⁴⁵ “Para operacionalizar a sua função de regulamentador da sociedade, o estado dispõe de instrumentos jurídicos que possibilitam ordenar a sua própria máquina administrativa e ao mesmo tempo coordenar a atividade econômica através de um imenso sistema de estímulos e incentivos, determinando preços, salários, criando tributos, promovendo isenções fiscais, aumentando ou simplificando e reduzindo as obrigações administrativas”. Na íntegra. (POZZOLI, Lafayette. TITHOLDO, Viviane Patrícia Scucuglia. Dignidade da pessoa humana e ética social: a função promocional do direito. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira. LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Direitos sociais: uma abordagem quanto a (in) efetividade desses direitos**. Birigui SP: Boreal, 2011, p. 217-234).

Para Bannwart Jr. e Cachichi (2015, p. 69), a Constituição de 1988 tem fortes influências do iluminismo (Estado Liberal) e do *Welfare state* (Estado Social)¹⁴⁶, no qual resultou em “um texto constitucional recheado de direitos sociais e garantias fundamentais do cidadão; eram promessas-objetivos de um Estado-prestador, com olhos otimistas para o século XXI que estava por florescer”.

Com essas considerações introdutórias, nota-se que a norma, seja ela constitucional ou infraconstitucional, passaram por transformações singulares até chegar na positivação dos direitos humanos e na observância dos direitos e garantias que sustentam a vida com um mínimo de dignidade. Além disso, os textos normativos têm o potencial de promoção da pessoa humana, expressamente ou indiretamente, quando promove os direitos sociais e demais direitos fundamentais, entre eles o direito a um meio ambiente equilibrado.

O artigo 3º da Constituição Federal de 1988¹⁴⁷ dispõe sobre os objetivos fundamentais da República, sendo todos eles uma representação de promoção humana, como claramente dispõe o objetivo IV: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Outros indicativos de função promocional do Direito podem ser encontrados no texto constitucional, como se ilustra abaixo:

- a) art. 5º, XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;
- b) art. 21, XVIII - promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;
- c) art. 23, IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- d) art. 23, X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- e) art. 30, IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;
- f) art. 78 - O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a

¹⁴⁶ O Estado Liberal e o Estado Social foram estudados na subseção 1.3 do capítulo 1.

¹⁴⁷ CF/88, **Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: **I** - construir uma sociedade livre, justa e solidária; **II** - garantir o desenvolvimento nacional; **III** - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; **IV** - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

- Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil;
- g) art. 151 - É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;
 - h) art. 180 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico;
 - i) art. 192 - é dever do Poder Público promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro;
 - j) art. 216, § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação;
 - k) art. 218 - O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação;
 - l) art. 225, § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
 - m) art. 227, § 1º - § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas;

Como pode ser observado, foram escolhidos artigos com indicativo da palavra “promover” com propósito de estimular o pensamento de função promocional do Direito expressa pela Constituição Federal de 1988. Porém são muitos os artigos que dão ao Direito tal característica, bastando determinações de direitos e garantias positivas dos direitos fundamentais.

Padilha (2015, p. 89), ressalta que a constitucionalização do direito ao meio ambiente equilibrado foi “uma grande inovação do Direito Constitucional brasileiro, que abandona o tratamento jurídico do meio ambiente por meio de legislações esparsas e sem sistematização, [...] inaugurando um novo modelo de normatividade jus ambiental, centrada na constituição”. Para complementar, insta considerar que as demais constituições brasileiras não abordavam o tema do meio ambiente com prioridade.

O meio ambiente equilibrado é um direito fundamental trazido ao texto constitucional, que sofre a influência direta da função promocional do Direito, sendo ela de proteção e educação ambiental, pelos contornos de normas repressivas e de normas indutoras de comportamentos voluntários aos cuidados com o meio ambiente, diante da necessidade de manutenção da qualidade ambiental para as gerações futuras.

2.4 A função promocional do Direito para Norberto Bobbio

Esta subseção da presente dissertação se desenvolverá com fundamento doutrinário na obra “Da Estrutura à Função: novos estudos da teoria do direito” (BOBBIO, Norberto. *Da Estrutura à Função: Novos Estudos de Teoria do Direito*. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani, 2007). Nesta obra, Bobbio traz diversas denominações que se conclui referirem-se todas ao que o mesmo denominou de “ordenamento jurídico com função promocional”. Assim designa o autor: normas indutoras, normas encorajadoras, sanções positivas, sanção premial.

Como expõe a subseção 2.2, Bobbio se apoia em teorias de Parsons, Jhering e Kelsen. Bobbio se dedica a desenvolver mais a ideia de inserir ao ordenamento jurídico normas que induzem o comportamento humano, isto é, normas que levam o indivíduo, voluntariamente, a colaborar com a vontade do legislador. São essas normas classificadas por Bobbio como normas “encorajadoras”, que trazem em seu contexto “promessas” de determinadas “recompensas” a fim de estimular a vontade humana.

Bobbio encontra premissas de “satisfação pessoal” e “recompensas” em obras de Parsons e Von Jhering, que fundamentaram a concepção de sua teoria funcionalista. Em Kelsen, a função promocional do direito não se encontra clara ou com convicção deste, uma vez que ele se respalda em um sistema protetor-repressivo, sendo o seu objeto de estudo o Direito.

A principal diferença entre o ordenamento jurídico com função protetora-repressiva e o ordenamento com função promocional está na edição de normas que visam o desencorajamento de práticas de ilícitos e o encorajamento de práticas úteis à coletividade. (BOBBIO, 2007, p. 14). Para Bobbio (2007), a repressão estabelecida pela norma (desencorajamento) às condutas desviantes, consideradas um instrumento que visa impedir

uma ação não desejada - seja ao torná-la impossível¹⁴⁸; torná-la difícil¹⁴⁹ ou torná-la desvantajosa¹⁵⁰.

Encorajar no sentido de tornar a ação desejada necessária (ato com previsão em lei. Exemplo: pagamento de tributos), fácil (ato previsto em lei; sem obstáculos jurídicos ou administrativos. Ex. compensação tributária) e vantajosa (colaborar com a execução das leis e receber uma promessa de recompensa. Exemplo: delação premiada) (BOBBIO, 2007, p. 14-15). A manobra está em usar a técnica de encorajamento não apenas para tutelar, mas ir além, estimulando os exercícios dos atos conformes, tornando os atos obrigatórios atraentes e os atos proibidos repugnantes¹⁵¹.

A técnica do encorajamento às práticas voluntárias do estabelecidos pelas normas jurídicas, tratada por Bobbio, representa uma passagem de um Direito estruturado para um direito com funções além da repressão, da inibição e da proteção. Destaca-se a teoria pura do Direito de Hans Kelsen. Uma relevante teoria, na qual refere-se à análise estrutural do Direito como ordenamento normativo específico, consistindo “não nos conteúdos normativos, mas no modo pelo qual as normas estão unidas umas às outras no sistema”, em um contexto cujo objetivo é ocupar-se de sua forma e de sua organização lógica, e não se ocupar dos fins do ordenamento jurídico (BOBBIO, 2007, p. 204-205).

Compreende-se que Kelsen não se compromete com a função pacificadora do Direito, negando a finalidade do Direito de buscar a paz social, inserindo como função do direito a “segurança coletiva” (BOBBIO, 2007, p. 206), ou seja, ele trata o Direito como um meio de estabelecer o controle social. Para Bobbio (2007, p. 206), o Direito trata-se de um fim “mínimo, intermediário, um fim que tem valor instrumental, porque serve de condição preliminar para atingir outros fins”, ou seja, o Direito é um instrumento norteador de condutas, que além de outros fins, visa a paz social, porém, “não se pode com razão considerar que o Estado de Direito seja, necessariamente, um estado de paz e que assegurar a paz seja uma função essencial do Direito”.

¹⁴⁸ Sem meios legais para prática de determinada ação. Ex. um homicídio.

¹⁴⁹ Que demande autorizações administrativas e/ou jurídicas como ato de exceção para realização de algo contrário à legislação. Exemplo: violação ao direito à privacidade que demanda ordem judicial.

¹⁵⁰ Penalizações administrativas ou jurídicas após a prática do ato. Exemplo: qualquer crime tipificado no Código Penal Brasileiro.

¹⁵¹ Norberto Bobbio aborda outras qualificações para diferenciar uma técnica e outra. O desencorajamento da ação pretende a punição, denominada de sanção negativa. A técnica de encorajamento visa à premiação, denominada de sanção positiva. Desta forma, uma se caracteriza pela ameaça e a outra pela promessa.

Segundo Bobbio (2007, p. 205), Kelsen não se preocupou com o “fim” do ordenamento jurídico pelo fato de entender que o Direito é somente um instrumento de controle social. Sobre este entendimento, Bobbio (2007, p. 207) considera que para Kelsen, o Direito é “uma “técnica de organização social”, a sua especificidade consiste no uso dos meios coercitivos para induzir os membros de um grupo social a fazer ou não fazer algo. O direito é um mecanismo “coativo”. Ou seja, compreende Kelsen, que o Direito não é um “fim”, mas sim um “meio” e, como meio pode ser usado para atingir os mais diversos fins.

A técnica do “encorajamento” não era algo estranho ao Estado contemporâneo quando Bobbio resolve trabalhá-la em seus escritos. No entanto, a denominação “normas encorajadoras” provém dos estudos de Bobbio, das quais almejava o avanço das mesmas, como “técnica” colaboradora no ordenamento jurídico com fim de organização e pacificação social, sendo complementar às normas protetora-repressiva do Direito.

As normas de organização não colocam em crise a imagem tradicional do Direito como ordenamento protetor e repressivo, ao contrário, torna-se cada vez mais frequente o uso das técnicas de encorajamento. Observa Bobbio que logo dar-se-á conta do uso dessas técnicas, obrigando-se a abandonar a imagem tradicional do Direito como ordenamento protetor repressivo – “ao lado desta uma nova imagem toma forma: a do ordenamento jurídico como ordenamento com função promocional”. (BOBBIO, 2007, p. 13).

Neste contexto, as normas indutoras ou inibidoras de condutas trabalhadas por Bobbio se validam ao lado da norma repressiva e disciplinadora no ordenamento jurídico brasileiro. Tem-se vários exemplos¹⁵² de normas encorajadoras nas mais diversas áreas do Direito, que são úteis à sociedade e ao ordenamento jurídico, assim como se tem normas que expressam desde seu texto, a função de promoção da dignidade da pessoa humana, sendo o exemplo principal as garantias e os direitos constitucionais previstas na Constituição Federal de 1988.

2.4.1 Sanções na teoria funcionalista

Esta subseção estudará as sanções jurídicas sob a ótica positiva e a ótica negativa das penalidades, de acordo com Bobbio. Primeiramente, insta recordar que o sinônimo habitual para a palavra sanção é punição, seja na esfera da moral ou na esfera jurídica. A sanção moral não sustenta a organização de uma sociedade por si somente, ou seja, não seria possível a

¹⁵² Serão trabalhados nas subseções adiantes, neste capítulo.

ordem social sem as normas jurídicas repressivas pré-estabelecidas (KELSEN, 1999, p. 29-30). A sanção se define para Bobbio (2005, p. 153) como o expediente por meio do qual se busca no ordenamento jurídico salvaguardar a lei da erosão das ações contrárias ao próprio texto normativo.

Bobbio atribui as sanções negativas a classificação de **castigos materiais, imateriais e mistos**, sendo o castigo material, por exemplo, o confisco do patrimônio; o castigo imaterial, por exemplo, uma censura pública; o castigo misto, por exemplo, a perda de um direito (BOBBIO, 2007, p. 24-25). Ao exemplificar as **sanções positivas**, o autor se refere aos bens econômicos, sociais, morais e jurídicos. Exemplifica o bem ao agente como: uma compensação em dinheiro (material), honrarias (imaterial) e privilégios (mistos).

As sanções positivas, com **função retributiva**, consiste em comportamentos favoráveis e vantajosos à sociedade (BOBBIO, 2007, p. 25-26). Na atualidade, um exemplo de sanção positiva retributiva é a delação premiada, na qual o agente está em curso de uma sanção negativa, mas vai receber uma redução na pena (sanção positiva) se colaborar para esclarecimentos de outros crimes ou punição de outros criminosos, de modo que a sanção não piora a situação do indivíduo, e sim melhora ao reduzir a pena, motivo pela qual se denomina sanção positiva retributiva (CASTILHO, 2017, p. 64).

As sanções positivas podem ser **compensatórias**, quando estas visam compensar um agente pelos esforços e pelas dificuldades enfrentadas ou pelas despesas assumidas, ao proporcionar a sociedade uma vantagem (BOBBIO, 2007, p. 26). Um exemplo de sanção compensatória é “o trabalho e estudo realizados por detentos com o fim da redução da pena mediante a execução de atos que investem em melhora pessoal do cidadão condenado, além de colaborar com a sociedade”. (CASTILHO, 2017, p. 64).

Bobbio, por finalmente, traz as **sanções preventivas e sucessivas**. As sanções preventivas consistem em promover o comportamento desejado, suscitando uma esperança ou impedir um comportamento não desejado¹⁵³; e as sanções sucessivas compreendem em medidas que, dependendo do comportamento do agente, serão favoráveis ou desfavoráveis a ele¹⁵⁴ (BOBBIO, 2007, p. 26).

A ilustração abaixo demonstra o diferencial entre sanções positivas e negativas:

¹⁵³ Exemplo: isenção fiscal por uma ação vantajosa para a sociedade.

¹⁵⁴ Exemplo: a pensão de guerra que induzia o cidadão a partir à guerra.

Quadro 2. Sanções positivas e sanções negativas

Sanções Positivas	Sanções Negativas
Prêmio	Castigo
Indutora de comportamento, encorajadora	Impede ações negativas, desencorajamento
Promessa	Ameaça

Fonte: CASTILHO, 2017, p. 64

No mesmo sentido, Álvaro Melo Filho (1975, p.130 apud CASTILHO, 2017, p. 65) formulou as seguintes caracterizações para diferenciar sanções positivas das sanções negativas:

Quadro 3 - Sanções positivas e sanções negativas

Sanções Repressivas (Castigos)	Sanções Positivas (Prêmios)
Constituem um freio	Promovem o estímulo
Impedem atos negativos, diminuindo a coragem	Incentivam atos positivos, aumentando a coragem
São socialmente antieconômicas	São socialmente econômicas
Um instrumento que extirpa condutas nocivas	Um compressor de condutas benéficas
Atuam pela força	Resultam em segurança
Implicam em sofrimento e dispêndio	Implicam em prazer e lucro
Impopulares	Populares
Desiguais em valor	Iguais em valor
Indivisíveis	Divisíveis
Poder perturbador	Poder vivificante

Fonte: MELO FILHO, 1975 apud CASTILHO, 2017

Conforme o estudado e mencionados nos quadros demonstrativos acima, as sanções positivas possuem várias vantagens sobre as sanções negativas. No entanto, não se mantém a ordem social e econômica por sanções positivas somente, sendo elementar a manutenção de um sistema jurídico coativo, com normas disciplinadoras, de modo que operam as normas encorajadoras ou desestimuladoras como complementar a estas.

Assim, tem-se a certeza que a norma jurídica impera como repressiva quando indicativa de sanção diante do ato infracional à lei, de modo que falar em norma sem sanção com o fim de organização social e pacificação é uma ideologia com tímida aprovação, pois a eficácia da normativa está intimamente ligada ao seu poder coativo. A adesão espontânea a

uma norma sem sanção é possível. Bobbio (2001, p. 167) leciona que a existência de norma sem sanção eficaz no ordenamento jurídico é incontestável, porém, pode-se observar que para isso a norma chama pela consciência popular, pelo sentimento de justiça ou detém relevância e efeito social desejável por cada indivíduo.

2.5 Valoração da norma tributária extrafiscal

Adverte-se que esta subseção tratará sobre a valoração da norma jurídica com função promocional, essencialmente, com fundamento teórico na obra Teoria da Norma Jurídica de Norberto Bobbio, abordando os critérios de valoração: justiça, validade e eficácia. Adianta-se que a presente subseção tem o condão de ser complementadora teórica do capítulo 4 quanto à eficácia das normas instituidoras e regulamentadoras da medida fiscal verde.

Insta destacar, primeiramente, o conceito de norma, princípio e regras. Renato Bernardi (2009, p. 106-107) traz em sua tese conceito para as três instituições: **norma**, como sendo o vocábulo que abrange todos os elementos que disciplinam juridicamente a conduta individual ou de um grupo, das quais exigem abstenção ou ação do indivíduo, vinculando todos as suas exigências. **Princípios**, como uma espécie de norma que vigora dentro das possibilidades fáticas e jurídicas, de maneira que não proíbem, não permitem e não exigem algo, apenas impõe a otimização de um direito ou de um bem jurídico¹⁵⁵. Ao contrário de princípios, são as **regras**, que são uma espécie de norma, mas com exigências imperativas que proíbe, permite ou impõe, sendo cumprida ou não¹⁵⁶.

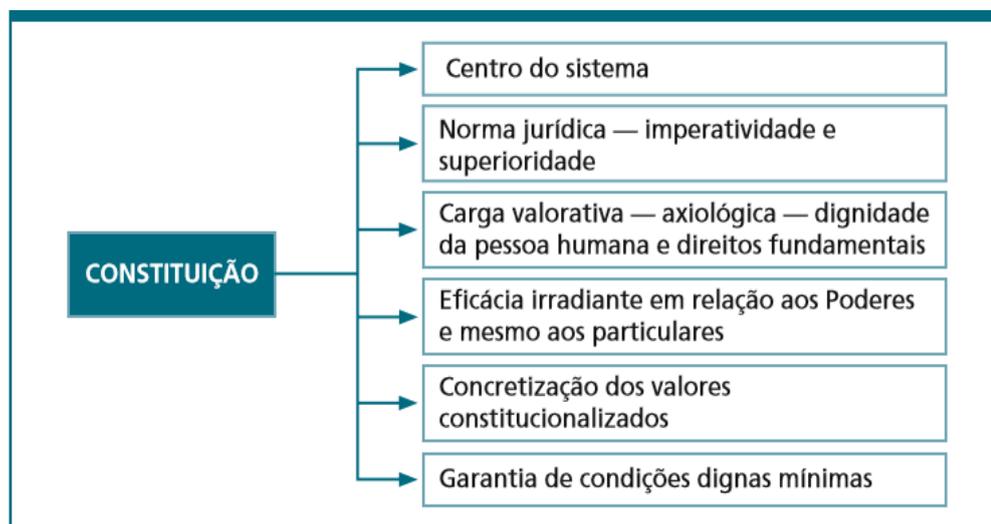
Observa que o Estado constitucional de Direito não se limita à ideia de Estado legislativo de Direito, destaca-se pela supremacia da Constituição, que além de ocupar o centro do sistema normativo, detém intensa carga valorativa, de modo que, adquire o caráter de norma jurídica, dotada de imperatividade, superioridade e centralidade (tudo deve ser interpretado a partir da Constituição) (LENZA, 2012, p.63).

¹⁵⁵ Sobre os princípios constitucionais, Renato Bernardi aduz que “à teoria "principlista" do Direito Constitucional, foram feitas diversas críticas teóricas, dentre as quais se destacaram a condução à perda da racionalidade e do nível científico do Direito Constitucional, determinando a eliminação do próprio conteúdo de liberdade dos direitos fundamentais; e a aniquilação da característica garantidora dos direitos fundamentais, haja vista, embasar-se no arbítrio judicial com alta carga de subjetivismo”. Na íntegra.

¹⁵⁶ Bernardi fundamenta suas concepções na bibliografia de Eros Grau, José Afonso da Silva e Canotilho (GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 112; SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. pp. 84/85; CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 1035.).

Ilustra Pedro Lenza (2012, p. 63) com o organograma abaixo os pontos marcantes do Estado Constitucional de Direito¹⁵⁷:

FIGURA 2 – Pontos marcantes do Estado Constitucional de Direito



Fonte: LENZA, 2012, p. 63. Adaptado.

O organograma de Lenza aponta as posições concedidas à Constituição Federal, e entre elas está a concretização dos valores¹⁵⁸ constitucionalizados. Apesar do caráter normativo da Constituição Federal, faz-se necessário um suporte normativo infraconstitucional para regulamentar os meios de concretização desses valores¹⁵⁹.

¹⁵⁷ O Estado Constitucional de Direito na obra do autor, refere-se ao neoconstitucionalismo, no qual destaca Lenza (2012, p. 63): “como importante marca das Constituições contemporâneas, além de destacar seus valores (especialmente após a Segunda Guerra Mundial), associados, particularmente, à ideia da dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais, [...] a previsão de opções políticas gerais (como a redução de desigualdades sociais — art. 3.º, III) e específicas (como a prestação, por parte do Estado, de serviços de educação — arts. 23, V, e 205”. Na íntegra.

¹⁵⁸ Os valores constitucionais são diversos, podendo utilizar para ilustrar, a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a liberdade, o direito à vida, a soberania, a cidadania, a solidariedade, a fraternidade, etc.

¹⁵⁹ Lenza ao dispor do organograma citado, refere-se a eficácia da letra constitucional normativa. Não se tratará da eficácia do texto constitucional enquanto norma, uma vez que a subseção tratará da valoração da norma infraconstitucional com fundamento em Norberto Bobbio (BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Bauru: EDIPRO, 2001).

Para Norberto Bobbio (BOBBIO, 2001, p. 46), cada ordenamento jurídico é detentor de um fim e certos valores, sendo que os fins representam os valores instaurados de forma adequada e conscientes pelo legislador. Para o autor, a norma **justa** é aquela que está apta a efetivar esses valores que inspiram o ordenamento jurídico. Neste contexto, Bobbio adverte que norma justa é aquela que **deve ser** (mundo do ideal) e norma injusta é aquela que **não deveria ser**.

Quanto à validade de uma norma, aduz que é o seu reconhecimento dentro de um ordenamento jurídico, independente se ela é de justa ou não. Bobbio (2001, p. 47) estipula três pontos a serem observados para verificar a validade da norma jurídica: **a instituição por autoridade legítima; não ter sido revogada e ser compatível com a Constituição e demais normas**¹⁶⁰. Machado (2012, p. 35) compreende que a “validade da norma depende do procedimento seguido para a sua criação, e deve, para sua aplicação ao caso concreto, subsumir à norma geral”.

Ao que se refere a eficácia da norma, verifica-se que em um ordenamento jurídico há normas mais eficazes que outras, ou seja, normas que servem de orientação escrita, mas não se consolida na prática (BOBBIO, 2001, p. 46-48), como, por exemplo, a lei seca, que proíbe dirigir alcoolizado, porém no cotidiano essa infração é frequente.

Além das dificuldades de algumas normas atingirem os seus objetivos por deficiência no seu corpo normativo ou carências de instrumentos práticos para efetivá-la, Bobbio (2001, p. 46-48) observa que a cultura de um povo poderá dificultar os efeitos da norma em virtude de suas crenças contrárias a texto normativos¹⁶¹, desconhecimento do texto da lei ou a desvalorização pessoal do que se pretende proteger ou instituir¹⁶².

Postas as considerações sobre a valoração normativa infraconstitucional figurada por Bobbio por meio dos juízos valorativos validade, justiça e eficácia, insta trabalhar tais critérios com as normas com finalidades extrafiscais. O propósito é indicar as regras jurídicas que devem se vincular a extrafiscalidade.

¹⁶⁰ Paulo de Barros Carvalho (2017, p. 107) analisa a validade da norma como sendo “o vínculo que se estabelece entre a proposição normativa e o sistema do direito posto”, de modo “que se dissermos que uma norma ‘N’ é válida, estamos expressando que ela pertence ao sistema”.

¹⁶¹ Como exemplo, pode-se citar a lei 13.010/2014, conhecida como a ‘lei da palmada’, que foi entendida pela população como uma proibição as correções disciplinares mínimas pelos pais ou responsáveis, mas ninguém deixou de corrigir os filhos com ‘uma palmada’ diante dessa lei.

¹⁶² Pode-se utilizar como exemplo as leis que tentam proteger o meio ambiente, pois muitos acreditam que os recursos naturais não acabam ou não se preocupam com as gerações futuras, de modo a não realizar nenhum esforço com fim colaborativo ou, ainda, adotar comportamento destrutivo, como queimadas ou exploração indevida do meio ambiental.

Expõe-se, primeiramente, sobre a validade da norma jurídica com efeitos extrafiscais, objetivando a proteção ambiental, que devem seguir os parâmetros de:

- a) ser instituída pela esfera governamental legislativa competente (União, Estado e Município), de acordo com o tributo a ser instrumentalizado;
- b) estejam de acordo com os aspectos formais, sendo sua instituição feita por lei¹⁶³;
- c) respeito aos princípios constitucionais, em especial aos princípios: da legalidade, da noventena, da anterioridade e da isonomia¹⁶⁴;
- d) compatibilidade constitucional e infraconstitucional.

Ao dissertar sobre a validade da tributação extrafiscal, Falloni (2014, p. 218) aduz que a norma extrafiscal será válida quando fundada na promoção de finalidade constitucionalmente contemplada, “for **adequada** para a promoção dessa finalidade; **necessária**, diante dos direitos que acaba por restringir e de outras medidas que poderiam ser tão adequadas quanto ela, mas menos restritivas; e **proporcional**, também diante desses direitos”. Grifo nosso.

Ao que se refere ao juízo de valor de “**justiça**” ou não, da norma extrafiscal, examina-se que muitas vezes poderá haver uma seletividade quanto aos beneficiados, porém não se trata de norma ‘injusta’ ou de uma ofensa ao princípio da isonomia, pois a própria Constituição Federal de 1988 autoriza o uso da seletividade em alguns casos que se orienta para o bem da coletividade ou regulação de mercado (artigo 153, § 3º, inciso I; artigo 155, § 2º, alínea ‘b’, inciso III), com fim de promoção de direitos fundamentais ou de valores constitucionais.

Poderão haver restrições regionais ou a grupos na sociedade à aplicabilidade do benefício ou incentivo fiscal, conforme prevê o Código Tributário Nacional, artigo 176, parágrafo único, ao disciplinar sobre a isenção¹⁶⁵ tributária; ou uma restrição por grupo como, por exemplo, as disposições sobre a isenção do ITCMD do Estado de São Paulo,

¹⁶³ Cf. **CTN. Art. 176**. A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração. Parágrafo único. A isenção pode ser restrita a determinada região do território da entidade tributante, em função de condições a ela peculiares.

¹⁶⁴ Estudados no capítulo 1, subseção 1.2.1 até 1.2.1.3.

¹⁶⁵ É legal para a isenção fiscal as exigências de requisitos e condições específicas para sua concessão, quando não dispor de carácter geral. **CTN. Art. 179**. A isenção, quando não concedida em carácter geral, é efetivada, em cada caso, por despacho da autoridade administrativa, em requerimento com o qual o interessado faça prova do preenchimento das condições e do cumprimento dos requisitos previstos em lei ou contrato para sua concessão.

determinadas pela Lei nº 10.705/2001, que isenta do recolhimento do imposto pessoas e entidades de forma discriminadas em seus incisos¹⁶⁶.

Essas restrições ou seletividades poderão ensejar uma visão de desigualdade no tratamento jurídico tributário em relação aos contribuintes, fato que poderá indicar críticas as normas de benefícios e incentivos fiscais, tarjando-as de “injustas” e “inconstitucionais”¹⁶⁷. Quanto a essas suposições, primeiramente, observa-se o que se considera por justiça tributária e norma justa.

Sobre a **justiça tributária**, Falloni (2014, p. 203) leciona que “será justo o tributo que incida uniformemente sobre todos aqueles contribuintes que se encontram em situação equivalente”. Ou, ainda, “será justo o tributo que incida, proporcional e gradualmente, sobre contribuintes que se encontrem em situação econômica diferente, na medida dessa diferença”. Ou seja, para Falloni, os “contribuintes com maior capacidade econômica devem sofrer incidência tributária proporcionalmente mais agravada do que aqueles com menor capacidade”.

A justiça trazida por Falloni trabalha, especificamente, a função fiscal dos tributos, de modo que a justiça tributária, na perspectiva da extrafiscalidade, se molda melhor na concepção de Bobbio, que interpreta a **norma justa** como aquela que está apta a efetivar os

¹⁶⁶ **Lei Estadual (SP) nº 10.705/00. Artigo 6º** - Fica isenta do imposto: (NR) **I** - a transmissão “causa mortis”: (NR) **a**) de imóvel de residência, urbano ou rural, cujo valor não ultrapassar 5.000 (cinco mil) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo - UFESPs e os familiares beneficiados nele residam e não tenham outro imóvel; (NR) **b**) de imóvel cujo valor não ultrapassar 2.500 (duas mil e quinhentas) UFESPs, desde que seja o único transmitido; (NR) **c**) de ferramenta e equipamento agrícola de uso manual, roupas, aparelho de uso doméstico e demais bens móveis de pequeno valor que guarneçam os imóveis referidos nas alíneas anteriores, cujo valor total não ultrapassar 1.500 (mil e quinhentas) UFESPs; (NR) **d**) de depósitos bancários e aplicações financeiras, cujo valor total não ultrapassar 1.000 (mil) UFESPs; (NR) **e**) de quantia devida pelo empregador ao empregado, por Institutos de Seguro Social e Previdência, oficiais ou privados, verbas e prestações de caráter alimentar decorrentes de decisão judicial em processo próprio e o montante de contas individuais do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e do Fundo de Participações PIS-PASEP, não recebido em vida pelo respectivo titular; (NR) **f**) na extinção do usufruto, quando o nuproprietário tiver sido o instituidor; (NR) **II** - a transmissão por doação: (NR) **a**) cujo valor não ultrapassar 2.500 (duas mil e quinhentas) UFESPs; (NR); **b**) de bem imóvel vinculado a programa de habitação de interesse social; **c**) de bem imóvel doado por particular para o Poder Público. [...] § 2º - Ficam também isentas as transmissões “causa mortis” e sobre doação de quaisquer bens ou direitos a entidades cujos objetivos sociais sejam vinculados à promoção dos direitos humanos, da cultura ou à preservação do meio ambiente.

¹⁶⁷ “Cinde-se os contribuintes entre os destinatários da tributação extrafiscal, por ela afetados, e os não destinatários. Cria-se, portanto, desigualdade, restringindo-se o direito fundamental à isonomia tributária”. Na íntegra. (FALLONI, 2014, p. 218). Posição contrária à de Falloni é a de LIMA (2012, p. 231-232) que aduz: “o Direito Tributário pode ser utilizado como meio de fomento desse processo de equalização regional e social, por meio do uso de normas tributárias indutoras visando a incentivar um desenvolvimento econômico atrelado à redução das desigualdades regionais e sociais”. Na íntegra.

valores constantes no ordenamento jurídico (BOBBIO, 2001, p. 46). A norma extrafiscal tem um fim característico a essa posição de Bobbio, à medida em que busca influenciar a conduta humana a efetivar valores constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, a solidariedade e a fraternidade. Importante ressaltar que a função fiscal dos tributos também possui função social e instiga os mesmos valores, quando sua distribuição sustenta finalidades coletivas e utilitárias.

Sob essas interpretações, para a função extrafiscal dos tributos não tem coerência a aplicação do princípio da capacidade contributiva - sendo este o princípio elementar para se falar em justiça tributária - e deve ser isonômica quanto a sua aplicação para a quem se destina, mesmo porque, a legislação extrafiscal requer uma iniciativa facultativa do interessado, além de não ser tributo novo, mas execução de medidas estimuladoras ou coibidoras por meio dos tributos já existentes¹⁶⁸.

Quanto à **eficácia** da norma tributária indutora, atenta-se, primeiramente, que sua aplicabilidade depende da iniciativa do interessado e, segundo, sua aderência depende de ações estimulantes do ente público, assim como da viabilidade proposta no texto legal. Ou seja, a norma está no plano da validade (existe) vigente, mas sua eficácia social vai depender de sua eficácia técnica¹⁶⁹.

Essa visão estabelece a interpretação de que a lei extrafiscal, normalmente, vai pedir uma regulamentação adequada para o cumprimento de sua finalidade ou mecanismos que viabilizem a sua concretização, além de requerer a propagação de sua vigência e as vantagens de sua adesão à população pelo ente público. Observa-se com isso que nem sempre a norma extrafiscal vai se estabelecer dentro da eficácia jurídica com a tradicional “relação de causalidade jurídica”. A eficácia por causalidade jurídica vai se consolidar em alguns casos, como na cobrança de taxas por emissão de gases poluentes. Assim, tem-se o fato jurídico e os efeitos sobre esse fato já prescrito em lei, ou seja, uma sanção para o feito.

¹⁶⁸ Falloni (2014) trabalha a extrafiscalidade como uma ofensa ao princípio da isonomia constitucional. Isso se dá, segundo o autor, porque a “tributação extrafiscal secciona os contribuintes em dois grupos. Num primeiro grupo, inclui aqueles que são os seus destinatários, e que serão por ela atingidos, porque adotam – ou não adotam – os comportamentos que a tributação extrafiscal quer coibir – ou estimular. No segundo grupo, inclui aqueles que não são os seus destinatários, porque já adotam o comportamento desejado. Do grupo dos destinatários, os não destinatários estão excluídos, e vice-versa”.

¹⁶⁹ Paulo de Barros Carvalho (2017, p. 104-105) leciona que a eficácia da norma tributária pode ser estudada por três ângulos: eficácia jurídica (causalidade jurídica), eficácia técnica (instrumentalidade jurídica) e eficácia social (efetividade/concretização/recepção pelos destinatários).

Sobre a **eficácia social** da norma jurídica, Paulo de Barros Carvalho (2017, p. 105-106) descreve como sendo “aquela norma cuja a disciplina foi concretamente seguida pelos destinatários, satisfazendo os anseios e as expectativas do legislador”, da mesma forma que se trata de norma ineficaz “aquela outra cujos preceitos não foram cumpridos pelos sujeitos envolvidos na situação tipificada”. Desta forma, complementa Carvalho (2017, p. 106), que “toda vez que a conduta estipulada pela norma for reiteradamente descumprida, frustrar-se-ão as expectativas, inexistindo a eficácia social”.

Sob essa concepção, ao realizar a análise valorativa da norma jurídica com função extrafiscal, tem-se a conclusão de que a extrafiscalidade pode ser **ineficaz** se não dispor de ações governamentais incentivadora e vantajosa, mas acima de tudo, em propagar e viabilizar a adesão pelo público a que se destina, diante da sua faculdade de cumprimento a que se destina. Sob esse viés, nos capítulos seguintes se abordará a importância da solidariedade intergovernamental em implementar as políticas ambientais e em estimular a extrafiscalidade como um mecanismo de caráter complementar a efetivação do desenvolvimento sustentável.

Neste contexto, a função promocional do Direito abordada por Bobbio vem corroborar com a atuação do Direito atual e aos manejos da análise econômica do Direito. Essa relação parte da premissa de que a temática é amplamente desenvolvida pela doutrina atual havendo perspectivas positivas e negativas quanto às funções do Direito. Além disso, o Direito sofre interferências da análise econômica que busca tornar as normas eficientes no que diz respeito ao seu interesse de facilitar o desempenho da microeconomia, realizando uma projeção futura das consequências sociais de uma decisão de mercado. Essa análise econômica do Direito interfere diretamente nas políticas públicas projetadas pelos governos, seja para efetivá-la ou para distorcer seus objetivos em favor dos interesses econômicos de particulares ou do próprio governo.

3 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL: PRINCÍPIOS E ASPECTOS GERAIS

Este capítulo traz as considerações gerais sobre a sustentabilidade ambiental, abordando os conceitos, os seus princípios basilares e as influências das Convenções internacionais - que verse a respeito da proteção ao meio ambiente - sobre os países e suas Constituições, assim como em suas normas infraconstitucionais.

Trata-se do Direito ambiental, resgatando sua disposição como direito fundamental de terceira dimensão, aporte jurídico que se compõem pelos direitos transindividuais, nos quais se dividem em três categorias, sendo eles os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

3.1 Conceitos

A origem da noção de “sustentabilidade” que atualmente ganhou a roupagem de “desenvolvimento sustentável” ou “economia verde”, segundo Elimar do Nascimento (2012, p. 51-63) vem da área da biologia e da economia. Dentro da biologia, refere-se à capacidade de recuperação dos ecossistemas¹⁷⁰ diante das agressões antrópicas¹⁷¹ ou naturais (exemplos: terremoto, tsunamis, fogo) e, em relação à economia, originou-se pela percepção crescente desde o século XX dos padrões de produção (desenvolvimento industrial) e consumo, sustentando a visão futura da finitude dos recursos naturais de forma gradativa (NASCIMENTO, 2012, p. 51).

De acordo com Romeiro (2012, p. 68 e 85), surgiu primeiramente o nome de “eco desenvolvimento”, na década de 1970, por sugestão do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Porém, reconhece-se historicamente como principal teórico desse conceito o professor Ignacy Sachs¹⁷², na EHESS¹⁷³ (École des Hautes Études en Sciences Sociales) da

¹⁷⁰ “Um ecossistema é um conjunto formado pelas interações entre componentes bióticos, como os organismos vivos: plantas, animais e micróbios, e os componentes abióticos, elementos químicos e físicos, como o ar, a água, o solo e minerais”. (ECOSSISTEMA, 2017).

¹⁷¹ Refere-se ao uso desenfreado dos recursos naturais, desflorestamentos, fogo, por exemplo, as agressões diretas ao meio ambiente pela ação voluntária do Homem.

¹⁷² Economista polonês naturalizado na França. Conhecido pela sua convicção de que se deve colocar os valores humanos acima de tudo. Foi um dos primeiros a falar em desenvolvimento sustentável, ou seja, em dar crédito ao necessário equilíbrio entre o crescimento econômico e o meio ambiente (WOLFFENBÜTTEL, 2007).

¹⁷³ École des Hautes Études en Sciences Sociales. Escola de Estudos Avançados em Ciências Sociais. Tradução livre.

Universidade de Paris¹⁷⁴. O embate sobre o problema do necessário equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente ganha o conhecimento mundial a partir da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972 (ROMEIRO, 2012, 68-70). A segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente ocorreu em 1992, no Rio de Janeiro, Brasil.

Os resultados das reuniões das conferências organizadas pela Organização das Nações Unidas (Estocolmo, 1972 e Rio 1982) apontaram que o desenvolvimento sustentável deveria contemplar a equidade social e a qualidade de vida dessa geração e das próximas, ou seja, a introdução da dimensão ética por meio da solidariedade com as próximas gerações (NASCIMENTO, 2012, p. 51). Quanto ao conceito do termo “desenvolvimento sustentável”, existem vários apontamentos por diversos autores, que difundem inúmeros discursos, desde uma ideia “poderosa” até apenas mais uma “nova ideologia”¹⁷⁵.

Sumariamente, pode-se interpretar que o termo “sustentabilidade” consiste na preservação do mundo atual com propósito de manter o essencial às vidas futuras, de modo que possam sobreviver no mesmo meio com qualidade de vida e saudáveis, ou seja, paralelo à preservação ambiental podem caminhar os avanços tecnológicos e científicos.

Essas preocupações com as gerações futuras partiram de alguns acontecimentos que alertaram a humanidade quanto à crise ambiental global. Dentre os mais gravosos e remotos fatos que tocaram a mídia e os governos estão a poluição nuclear¹⁷⁶, o uso de pesticidas e

¹⁷⁴ “No século XX, houve o surgimento de uma série de organizações multilaterais internacionais como a Liga das Nações, ao final da Primeira Guerra Mundial, e Organização das Nações Unidas (ONU), ao final da Segunda Grande Guerra. Principalmente na segunda metade daquele século, várias outras organizações foram criadas para tratar dos mais variados temas. A partir dessas organizações, o tema ambiental passou a ser tratado em nível multilateral e houve a aprovação de várias convenções internacionais de meio ambiente que passaram a serem incorporadas ao ordenamento jurídico internacional a partir de 1920. Em 1923, foi realizado o I Congresso Internacional de Proteção da Natureza em Paris. Em 1931, foi aprovada uma convenção internacional que regulamentava a pesca da baleia. Já em 1940, deu-se a Convenção de Proteção da Fauna, da Flora e das Belezas Naturais Cênicas dos Países da América. Vale destacar que essa convenção só foi ratificada pelo Brasil em 1966, o que significa um espaço de 26 anos entre sua aprovação e o país ter se tornado membro da mesma”. Na íntegra. (AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **Considerações sobre as convenções internacionais do clima e da biodiversidade e o Brasil**. Revista Em Tempo, [S.l.], v. 8, ago. 2011 p. 69).

¹⁷⁵ Os debates e as interpretações não poderiam ser diferentes. “Como exemplo, Redclift (1987) chama-o de fraude, pois tenta esconder a contradição entre a finitude dos recursos naturais e o caráter desenvolvimentista da sociedade industrial. [...] Baudim (2009) vai conhecê-lo como uma nova ideologia. [...]. Nobre e Amazonas (2002) afirmam que é um conceito político normativo [...]. Na íntegra. (NASCIMENTO, 2012, p. 51-52).

¹⁷⁶ “A ocorrência de chuvas radioativas a milhares de quilômetros dos locais de realização dos testes acendeu um caloroso debate no seio da comunidade científica (MACHADO, 2005 apud NASCIMENTO, 2012, p. 52). Entre 1945 e 1962, os países detentores do poder atômico realizaram 423 detonações atômicas”. Na íntegra. (NASCIMENTO, 2012, p. 50).

inseticidas químicos, o desenvolvimento industrial e tecnológico¹⁷⁷ (NASCIMENTO, 2012, P. 52).

O avanço da tecnologia eletrônica, automotiva e industrial de forma desenfreada somada ao aumento da população mundial (aumento de consumo/aumento de produção/aumento de resíduos) passou a gerar grande preocupação dos ambientalistas quanto a poluição ambiental. Os problemas ambientais passaram a ser considerados externalidades¹⁷⁸ econômicas próprias do excesso de desenvolvimento da tecnologia e do consumo excessivo.

Nesta seara, é pertinente e mais acertada uma abordagem do tema pensando na integração dos três pilares do desenvolvimento sustentável, sendo eles o social, o econômico e o ambiental. E é nesta perspectiva que Elimar do Nascimento (2012, p. 55-57) analisa o conceito de sustentabilidade. Nascimento chama de dimensões os três pilares do desenvolvimento sustentável, sendo a primeira dimensão a questão ambiental, a segunda dimensão, a economia e a terceira dimensão, o social¹⁷⁹. Retrata da seguinte maneira as relações entre elas:

- a) **dimensão ambiental:** o modelo de produção e consumo compatível com a base material em que se assenta a economia, sendo um subsistema do meio natural, ou seja, produzir e consumir de maneira que garanta que os ecossistemas possam manter a auto-reparação e a capacidade de resiliência (diga-se, de adaptação às mudanças ou retornar à forma original);
- b) **dimensão econômica:** trata-se do aumento da eficiência da produção e do consumo com economia crescente de recursos naturais, ou seja, com destaque em recursos permitidos, como a água e minerais (refere-se ao uso consciente destes bens);
- c) **dimensão social:** supõe que todos os cidadãos tenham o mínimo necessário para uma vida digna sem que ninguém absorva bens, recursos naturais e energéticos que sejam prejudiciais aos outros. Refere-se à justiça social (diminuição da pobreza e da desigualdade social).

Com essas concepções, desenvolve-se a solidariedade e a ética para com o próximo. A consciência de que se deve trabalhar globalmente a preservação destas dimensões nos

¹⁷⁷ “As chuvas ácidas sobre os países nórdicos levaram a Suécia, em 1968, a propor ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas a realização de uma conferência mundial que possibilitasse um acordo internacional para reduzir a emissão de gases responsáveis pelas chuvas ácidas”. Na íntegra. (NASCIMENTO, 2012, P. 53). Resultando na Conferência de Estocolmo em 1972.

¹⁷⁸ Trabalhada no capítulo 1, subseção 1.5.

¹⁷⁹ A ONU já havia estabelecido no conceito de desenvolvimento sustentável esses três pilares desde a conferência ONU Rio-92.

parâmetros estudados por Nascimento (2012), remete-se à ideia de cidadania mundial e à unicidade da raça humana. As dimensões ambientais, sociais e econômicas consistem no tripé do desenvolvimento sustentável de forma fraternal, valorizando, sobretudo a vida e a dignidade humana. Uma vez que somos condicionados aos direitos difusos e coletivos, deve-se preservar o ambiente e os direitos comuns.

A terminologia “economia verde”, segundo Castilho (2016, p. 1.166) nasceu em 2008 por meio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente¹⁸⁰ (PNUMA), da qual traz sua definição como sendo a “economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente riscos ambientais e escassez ecológica”. Meneguim (2011), detalha que a economia verde é aquela “apoiada em três estratégias principais: a redução das emissões de carbono, uma maior eficiência energética e no uso de recursos e a prevenção da perda da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos”.

Independentemente da terminologia adotada – desenvolvimento sustentável, economia verde ou sustentabilidade ambiental, o propósito das três denominações consiste em proteção e recuperação ambiental, diante da necessidade do desenvolvimento social, econômico, tecnológico e científico em conexão com a manutenção do meio ambiente equilibrado. Sendo isso, portanto, estritamente necessário à vida humana, diante da essencialidade dos recursos naturais à sobrevivência dos seres vivos como um todo.

Entrementes, para finalizar esta subseção e por questões de conhecimento técnico, antes de abranger os princípios norteadores do desenvolvimento sustentável, faz-se elementar alguns conceitos estabelecidos no Código Ambiental (lei nº 12.651/12) e pela Política Nacional do Meio Ambiente (lei nº 6.938/81) que são relevantes para melhor compreensão do presente trabalho:

- a) Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos Estados de Tocantins e Goiás e parte do Estado do Maranhão;
- b) Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

¹⁸⁰ Criado em 1972 pela Organização das Nações Unidas, mantém o objetivo de contínuo monitoramento global da situação do meio ambiente. Sede em Nairóbi, no Quênia. (ONU-BR, 2017).

- c) Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;
- d) pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária;
- e) uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana;
- f) manejo sustentável: administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços;
- g) olho d'água: afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente;
- h) leito regular: a calha por onde correm regularmente as águas do curso d'água durante o ano;
- i) área verde urbana: espaços públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais;
- j) faixa de passagem de inundação: área de várzea ou planície de inundação adjacente a cursos d'água que permite o escoamento da enchente.

Importante trazer também o conceito de meio ambiente, recursos ambientais, degradação da qualidade ambiental, poluição e poluidor. Para a lei da Política Nacional do Meio Ambiente (lei nº 6.938/1981), artigo 3º, inciso I, II e III, IV e V, têm-se as seguintes determinações:

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

- b) recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora;
- c) degradação da qualidade ambiental é a alteração adversa das características do meio ambiente;
- d) poluição: é a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
 - a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 - b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 - c) afetem desfavoravelmente a biota;
 - d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 - e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
- e) poluidor: é a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Sob essa perspectiva, tem-se a expectativa da preocupação mundial com o desenvolvimento sustentável por meio dos acordos globais que vem sendo convenionados por quase duzentos países, que pretendem, sobretudo, de forma gradativa diminuir as emissões de gases de dióxido de carbono e de metano, combater a poluição atmosférica e, conseqüentemente, minimizar o aquecimento global.

3.2 Sustentabilidade como princípio constitucional e direito difuso

O **Princípio da Sustentabilidade** nasceu na Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada em Estocolmo no ano de 1972, passando a ser reafirmado e utilizado nas conferências subsequentes e em todo o mundo. O desenvolvimento sustentável compreende “um modelo econômico, político, social, cultural e ambiental, pautado pelo equilíbrio, capaz de suprir necessidades razoáveis das gerações atuais, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades”, segundo Oswaldo Giacoia Júnior (2015, p. 27).

Não se pode esquecer da sustentabilidade ambiental enquanto Princípio constitucional. A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo próprio ao meio

ambiente, sendo composto pelo artigo 225¹⁸¹, seus incisos e parágrafos, além de outros artigos se referirem a ele, como o artigo 170, VI, artigo 5º, inciso LXXIII e artigo 129, inciso III, todos da Constituição Federal de 1988.

O artigo 170¹⁸² da CF/88 trata dos fundamentos da ordem econômica, trazendo a defesa do meio ambiente como um de seus onze princípios instituídos para a valorização do trabalho humano, à livre iniciativa e assegurar a todos uma existência digna (Princípio do Desenvolvimento Sustentável). O inciso LXXIII¹⁸³ do artigo 5º, traz a legitimidade de qualquer cidadão em propor ação popular contra ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. Na mesma perspectiva, o artigo 129, inciso III¹⁸⁴, dispõe das funções institucionais do Ministério Público, entre eles “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Ressalta-se que o desenvolvimento sustentável se insere na evolução histórica dos direitos fundamentais como direito de terceira dimensão ou geração¹⁸⁵, nos quais destaca Pedro Lenza (2012, p. 959-960), ser composto pelos direitos que transcendem os interesses individuais e passa a se preocupar com o gênero humano, tais como a preservação ambiental e a proteção do consumidor, ou seja, o ser humano é inserido em uma coletividade e passa a ter direitos e deveres considerando a solidariedade e a fraternidade.

Os direitos fundamentais de terceira dimensão são denominados de direitos difusos, sendo indivisíveis e direcionados a todos, sem pessoas determinadas (transindividuais). O direito ao meio ambiente equilibrado está fora dos limites físicos terrestres, diante da unicidade da terra e da necessidade da vida humana em preservá-lo em favor da sua própria dignidade e existência.

A Constituição Federal de 1988 não traz nitidamente em seu texto as concepções de direitos difusos, mas indica em alguns artigos a tutela destes direitos, como no artigo 129,

¹⁸¹ CF/88, **Art. 225**. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

¹⁸² Artigo trabalhado no Capítulo 1, subseção 1.4.

¹⁸³ CF/88, **Artigo 5º - LXXIII** - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

¹⁸⁴ CF/88, **Art. 129**. São funções institucionais do Ministério Público: [...] **III** - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

¹⁸⁵ As dimensões dos direitos fundamentais foram estudadas no capítulo 2.

inciso III, quando viabiliza nas funções do Ministério Público a execução de inquérito civil e ação civil pública com finalidade de proteção ambiental e outros direitos. Outro exemplo está no artigo 5º, inciso LXXIII da CF/88, quando reconhece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise eliminar ato lesivo ao meio ambiente, entre outras finalidades.

Os direitos difusos antecedem a CF/88, mas não compoem os textos constitucionais. O direito ao meio ambiente preservado se estabelece no ordenamento jurídico brasileiro antes da Constituição de 1988 com a Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, por meio da Lei nº 6.839 que indica a preservação e recuperação da qualidade ambiental como uma medida de proteção à vida e à dignidade humana¹⁸⁶. Em 1985, a Lei nº 7.347, disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, à bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a qualquer outro interesse difuso e coletivo.

Após a CF/88, em 1990, o Código de Defesa do Consumidor (lei nº 8.078/90), em seu artigo 81 trata dos direitos transindividuais em três categorias, sendo:

- a) os direitos difusos, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
- b) os direitos coletivos, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
- c) os direitos individuais homogêneos os decorrentes de origem comum.

Quanto às fundamentações infraconstitucionais¹⁸⁷ da sustentabilidade ambiental, destaca-se a Lei nº 9.795/1999 que dispõe sobre os conceitos e particularidades da educação ambiental¹⁸⁸ e institui a Política Nacional de Educação Ambiental¹⁸⁹. O objeto principal desta

¹⁸⁶ Lei nº 6.938/81. **Art. 2º** - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

¹⁸⁷ Outros exemplos de legislações infraconstitucionais importantes são: a lei de licitação nº 8.666/93, artigo 3º, regulamentado pelo Decreto 7.746/12, criada para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. E a Lei nº 12.651/12, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.

¹⁸⁸ Lei nº 9.795/1999, **Art. 1º** Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

lei é a instituição da educação ambiental no ensino formal¹⁹⁰ (educação básica e superior) e não formal¹⁹¹ (ações e práticas de sensibilização coletivas), sendo a execução das políticas de educação ambiental competente os órgãos gestores locais e estaduais¹⁹².

3.2.1 Princípio da precaução

O **Princípio da Precaução** foi instituído por meio da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento¹⁹³ (RIO Eco-92). A perspectiva deste princípio consiste em observância dos Estados (países) em ações de ameaça de danos irreversíveis ou graves ao meio ambiente, mesmo que tais ameaças não sejam comprovadas cientificamente, a fim de aplicação de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (DECLARAÇÃO..., 2012, p. 3).

Outros acordos internacionais reafirmaram esse princípio em seus textos. A Convenção sobre a Diversidade Biológica¹⁹⁴ assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, traz em seu Preâmbulo o Princípio da Precaução quando declara: “observando também que quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça”. (BRASIL, 1994).

¹⁸⁹ Lei nº 9.795/1999, **Art. 7º**. A Política Nacional de Educação Ambiental envolve em sua esfera de ação, além dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama, instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, os órgãos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e organizações não-governamentais com atuação em educação ambiental.

¹⁹⁰ Lei nº 9.795/1999, **Art. 9º**. Entende-se por educação ambiental na educação escolar a desenvolvida no âmbito dos currículos das instituições de ensino públicas e privadas, englobando: **I** - educação básica: a) educação infantil; b) ensino fundamental e c) ensino médio; **II** - educação superior; **III** - educação especial; **IV** - educação profissional; **V** - educação de jovens e adultos.

¹⁹¹ Lei nº 9.795/1999, **Art. 13**. Entendem-se por educação ambiental não-formal as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.

¹⁹² Lei nº 9.795/1999, **Art. 16**. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na esfera de sua competência e nas áreas de sua jurisdição, definirão diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental, respeitados os princípios e objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental.

¹⁹³ Princípio 15 instituído na conferência do Rio 92: “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. Na íntegra. (DECLARAÇÃO do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2012).

¹⁹⁴ Aprovado no Brasil pelo Congresso Nacional como Decreto Legislativo nº 2 de 1994.

No Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica¹⁹⁵ celebrado em Montreal no ano de 2000, em seu artigo 10, item 6, dispõe que a “ausência de certeza científica devida à insuficiência das informações [...] levando em conta os riscos para a saúde humana, não impedirá esta Parte, a fim de evitar ou minimizar esses efeitos[...], de tomar uma decisão [...] sobre a importação do organismo vivo modificado”.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2018) o Princípio da Precaução tem quatro componentes básicos, que podem ser discutidos:

- a) a incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco;
- b) o ônus da prova cabe ao proponente da atividade;
- c) na avaliação de risco, um número razoável de alternativas ao produto ou processo, devem ser estudadas e comparadas;
- d) para ser precaucionária, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo.

É importante não confundir o Princípio da Precaução com o Princípio da Prevenção. A diferença entre os dois Princípios está na certeza do dano ambiental e na execução da obra ou do feito lesivo ao ecossistema, sendo que para aplicar o Princípio da Prevenção já se tem a certeza científica do potencial dano ambiental, mas o ato ou obra será realizada com medidas que evitem ou minimizem os danos; ao passo que para aplicar o Princípio da Precaução não existe a certeza científica quanto ao dano ambiental e a obra ou ato não será realizado, ou seja, na dúvida, decide-se pela preservação do meio ambiente.

3.2.2 Princípio poluidor-pagador

O **Princípio Poluidor-pagador** está inserido na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento como o princípio de número dezesseis, que disciplina que as “autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos”, de modo que o poluidor deve, “em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais”¹⁹⁶. (DECLARAÇÃO..., 2012, p. 3).

No direito pátrio, o Princípio do Poluidor-Pagador se faz presente no art. 4º, inciso VII, Lei 6938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, determinando ao

¹⁹⁵ Aprovado no Brasil pelo Congresso Nacional como Decreto Legislativo nº 811, de 2003.

¹⁹⁶ “Da mesma forma, na esfera internacional, o Protocolo de Kyoto é um exemplo do Princípio do Poluidor-Pagador, na medida em que gera a obrigação dos Estados-Parte de arcar com os custos da redução de emissões de gases poluentes”. Na íntegra. (ARAÚJO, 2010 p. 11).

poluidor a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente quando disciplina que um de seus objetivos é “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”. (BRASIL, 1981).

A Política Nacional do Meio Ambiente, também inseriu em seu texto, a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, em seu artigo 17-B, que consiste em recolhimento de taxa pré-estabelecida pelas empresas potencialmente poluidoras, sendo o valor da taxa de acordo com o potencial de poluição da indústria¹⁹⁷.

3.2.3 Princípio da solidariedade

O **Princípio da Solidariedade** indica a responsabilidade solidária pelos danos ambientais para todos aqueles que praticarem condutas ou atividades consideradas lesivas ao meio ambiente. Sua previsão legal vem no texto Constitucional no artigo 225, parágrafo 3º, que dispõem que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Na legislação infraconstitucional, o Princípio da Solidariedade encontra-se disposto no artigo 4º, inciso VII, da lei nº 6938/1981, ao disciplinar que a Política Nacional do Meio Ambiente visará “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Por um outro viés, esse Princípio indica que “os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema global”. (ARAÚJO, 2010, p. 16).

A finalidade que pretende atingir com o Princípio da Solidariedade é a conservação do meio ambiente para garantir uma vida digna e saudável às futuras gerações. Para tanto é preciso conscientização da sociedade e esforços paritários entre os Estados, além de implementações das políticas ambientais pelos governos internos de cada País.

¹⁹⁷ **Art. 17-B.** Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. (BRASIL, 1981).

3.2.4 Princípio protetor-recebedor

O fundamento para o **Princípio Protetor-recebedor** está na compensação por meio de incentivos econômicos àqueles que adotam uma conduta positiva e voluntária relativa à proteção ao meio ambiente ou quando para desenvolver uma atividade precisa-se fazer uso do meio natural e de seus recursos (ecossistema).

Segundo Hupffer et al (2011, p.1) tal princípio dá sustentação ao Pagamento por Serviços Ambientais. **Serviços Ambientais**, conforme dispõe o Projeto de lei nº 312/15, que pretende instituir a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil, refere-se “a iniciativas individuais ou coletivas que podem favorecer a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos”. (BRASIL, 2015). Os Serviços Ecossistêmicos são os benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas (todos os seres vivos e o ambiente), em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais (BRASIL, 2015).

De acordo com o artigo 2º, inciso IV, do Projeto de Lei nº 312/15, **Pagamentos por Serviços Ambientais** é considerado uma transação contratual por meio da qual um pagador, “beneficiário ou usuário de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes”.

O Projeto de lei acima mencionado, ainda define o que se entende por Pagador de Serviços Ambientais e por Provedor de Serviços Ambientais, sendo o primeiro determinado como o “Poder Público ou agente privado situado na condição de beneficiário ou usuário de serviços ambientais, em nome próprio ou de uma coletividade” e o segundo definido como a “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, grupo familiar ou comunitário que preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais de ecossistemas que prestam serviços ambientais”. (BRASIL, 2015).

Outra fundamentação legal para este princípio está no Código Florestal de 2012 ao possibilitar em seu artigo 58¹⁹⁸ a instituição de programas de apoio técnico e incentivos

¹⁹⁸ Lei nº 12.651/2012. **Art. 58.** Assegurado o controle e a fiscalização dos órgãos ambientais competentes dos respectivos planos ou projetos, assim como as obrigações do detentor do imóvel, o poder público poderá instituir programa de apoio técnico e incentivos financeiros, [...], nas iniciativas de: I - preservação voluntária de vegetação nativa [...]; II - proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção; III - implantação de sistemas agroflorestal e agrossilvipastoril; IV - recuperação ambiental de Áreas de PPRL; V - recuperação de áreas degradadas; VI - promoção de assistência técnica para regularização ambiental e recuperação de áreas degradadas; VII - produção de mudas e sementes; VIII - pagamento por serviços ambientais.

financeiros com finalidades de preservação voluntária de vegetações, recuperação de áreas degradadas, produção de mudas e sementes e pagamentos por serviços ambientais.

Para Hupffer et al (2011), o princípio do protetor-recebedor atua a partir da constatação da insuficiência dos instrumentos de controle das propostas normativas repressivas, ou seja, diante da insuficiência de instrumentos normativos à tutela do meio ambiente passa-se a utilizar instrumentos econômicos para a efetivação dessa tutela. Hupffer et al (2011) analisam que a “tendência ao maior uso desses instrumentos de recompensa por serviços ambientais está associada à percepção de que o dinheiro resolve mais que leis e decretos; enfim, que mercado e economia se sobrepõem à política, à justiça e aos direitos”.

Um exemplo de adoção de compensação por serviços ambientais foi a Lei 1.277, elaborada em 1999 pelo Estado do Acre. A proposta foi de oferecer subsídio aos seringueiros por quilo de borracha extraído. Antes da edição da Lei “cerca de 1.600 famílias participavam do processo de extração da borracha. Com o advento da Lei, passaram a ser mais de 4.000 famílias envolvidas, o que demonstra a efetividade da adoção de tais programas”. (HUPFFER et al, 2011, p. 1).

Importante esclarecer que o Princípio Protetor-recebedor não se confunde com o Princípio Poluidor-pagador, pois neste há a obrigação do próprio poluidor em reparar o dano, ao passo que no Protetor-pagador existe um incentivo à preservação e à recuperação ambiental de forma voluntária por meio de estímulos econômicos.

3.2.5 Princípio da prevenção

O Princípio da Prevenção necessita de constante vigilância do Poder Público e da sociedade, além de ações que impeçam a degradação ambiental. Vários instrumentos jurídicos podem ser utilizados de forma preventiva em favor da conservação do meio ambiente¹⁹⁹, como a Ação Popular ajuizada por qualquer cidadão (artigo 5º, LXXIII, CF/88)²⁰⁰ e Ação

¹⁹⁹ Pode haver conflitos de normas de todas as esferas legislativas (federal, estadual e municipal) entre, por exemplo, o direito de propriedade e a proteção ambiental. Neste caso, observa Araújo (2010, p. 7) que esse tipo de conflito é ponderado pela aplicação da norma mais restritiva (in dubio pro natura), ou seja, aplica-se a norma que mais favorece a proteção ambiental. Essa posição de Araújo é contestada por Figueiró e Colau (2014, p. 268-269), pois faz-se o uso da legislação mais restritivas como uma ferramenta para resolver problemas de inconstitucionalidade material das leis

²⁰⁰ CF/88. **Artigo 5º, LXXIII** - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Civil Pública por intermédio do Ministério Público (artigo 129, III, CF/88)²⁰¹ e a Ação Direta de Inconstitucionalidade que poderá ser ajuizada pelos entes competentes especificados no artigo 103 e incisos da CF/88, podendo requerer medida cautelar²⁰² diante de riscos irreparáveis ao meio ambiente.

Na norma brasileira, o Princípio da Prevenção encontra-se na Constituição Federal no artigo 225, *caput*, quando determina em seu texto 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”.

Nos acordos internacionais relativos ao meio ambiente há destaque deste princípio como essencial à conservação ambiental. Pode-se citar como exemplo a Convenção de Diversidade Biológica durante a Rio-92 no seu preâmbulo quando declara que: “observando que é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica”.

Outro exemplo que pode ser citado é o acordo-Quadro sobre o meio ambiente do MERCOSUL²⁰³ em 2001, que reafirmou todos os princípios apontados na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992. Em seu artigo 6º, alínea “j”, o Acordo-Quadro²⁰⁴ sobre o Meio Ambiente aprovado pelo Conselho do MERCOSUL em 22 de junho de 2001, dispõe de declaração que é um indicativo do Princípio da Prevenção ao determinar como dever dos Estados-Partes “estimular a harmonização das diretrizes legais e

²⁰¹ **CF/88. Artigo 129.** São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

²⁰² **CF/88. Artigo 102.** [...] **p)** o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade.

²⁰³ Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, com vistas a criar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O objetivo primordial do Tratado de Assunção é a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. A configuração atual do MERCOSUL encontra seu marco institucional no Protocolo de Ouro Preto, assinado em dezembro de 1994. O Protocolo reconhece a personalidade jurídica de direito internacional do bloco, atribuindo-lhe, assim, competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. São Estados Associados do MERCOSUL a Bolívia (em processo de adesão ao MERCOSUL), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004). Guiana e Suriname tornaram-se Estados Associados em 2013. Com isso, todos os países da América do Sul fazem parte do MERCOSUL, seja como Estados Parte, seja como Associado. (O MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em 04.01.2017).

²⁰⁴ Aprovado no Brasil como Decreto nº 7.940, de 20 de fevereiro de 2013.

institucionais com o objetivo de prevenir, controlar e mitigar os impactos ambientais nos Estados Partes, com especial atenção às áreas fronteiriças”. (BRASIL, 2013).

Diante do exposto é clara a essencialidade do Princípio da Prevenção, uma vez que sua aplicação vem quando já se conhece os riscos dos danos ambientais. Tal princípio é uma afirmação de que a proteção jurídica ambiental não deve apenas conformar-se em reparação de danos ambientais ou em aplicação de penalidades quando de sua ocorrência, mas em adotar as medidas preventivas, pois a degradação ambiental nem sempre pode ser reparada.

3.3 As convenções globais sobre o meio ambiente e suas influências internas

A conferência de Estocolmo (Suécia) foi a primeira Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente²⁰⁵, realizada em 1972. A partir desta conferência passou-se a relacionar a proteção ambiental com as políticas governamentais e a reconhecer a estreita relação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental sendo criado o Princípio do Desenvolvimento Sustentável que se projetou de forma global.

No âmbito jurídico, Monassa e Neves (2015, p. 50) afirmam que a Conferência de Estocolmo de 1972 foi o marco da “proteção jurídica do meio ambiente, pois a partir de sua realização ocorre o desenvolvimento legislativo ambiental no mundo; sendo que ela influenciou o ordenamento jurídico interno de muitos países, inclusive o Brasil”. Tal Conferência encarregou os governos e os povos do planeta a reunirem esforços comuns para a melhoria do meio ambiente humano, em benefício da raça humana (MONASSA; NEVES, 2015, p. 50).

Os resultados dos debates da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente são a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, sendo uma carta de princípios de comportamentos e responsabilidades que norteiam as decisões sobre políticas ambientais e um plano de ação que convoca os países, organismos das Nações Unidas e organizações internacionais à cooperarem na busca de soluções para os problemas ambientais (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2012).

No Brasil, a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano influenciou diretamente a Constituição Federal de 1988 que dedicou um capítulo de seu texto ao meio ambiente, e sobretudo, reconheceu como direito fundamental o meio ambiente equilibrado, além de trazer

²⁰⁵ Participaram da Conferência de Estocolmo, Suécia, em 1972, 113 países, 250 Organizações não-governamentais e organismos da ONU (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Acordo globais. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2012/01/acordos-globais>>. Acesso em 02 de janeiro de 2018).

alguns princípios constitucionalizado como o Princípio da Precaução e o Princípio de Desenvolvimento Sustentável (artigo 225 e artigo 170 CF/88, respectivamente).

Em síntese, os acordos sobre o meio ambiente, segundo o site oficial de informações sobre os acordos globais do governo brasileiro são na ordem crescente: 1972 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano; 1983-1986 – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento; 1992 – Cúpula da Terra/Rio 92; 1997 – Conferência das Partes 3; 2002 – Conferência Mundial do Desenvolvimento Sustentável; 2007 – Conferência de Bali; 2009 – Conferência de Copenhague; 2011 – Conferência do Clima da ONU de Durban; 2012 – Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável/Rio+20 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2012); 2015 – Conferência de Paris (COP 21). Dentre as Conferências citadas destacam-se a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1983-1986), a Cúpula da Terra/Rio 92 (1992), Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento Sustentável/Rio+20 (2012) e a Conferência de Paris (2015). Brevemente tratar-se-á destas individualmente a seguir.

A **Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento** (1983-1986), foi conduzida com objetivo de promover audiências em todo o mundo e produzir um documento final a respeito do meio ambiente e desenvolvimento econômico, do qual resultou no **Relatório de Brundtland**²⁰⁶ (GIACÓIA JÚNIOR, 2015, p. 13). Divulgado em 1987, o Relatório de Brundtland traz como conceito de desenvolvimento sustentável, como sendo aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”. (GIACÓIA JÚNIOR, 2015, p. 13).

De acordo com o Relatório de Brundtland várias medidas devem ser tomadas pelos países a fim de promover o desenvolvimento sustentável, sendo os principais: a limitação do crescimento populacional; garantia de recursos básicos (água, alimentos, energia) a longo prazo; preservação da biodiversidade e dos ecossistemas; diminuição do consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias com uso de fontes energéticas renováveis; aumento da produção industrial nos países não-industrializados com base em tecnologias ecologicamente adaptadas; controle da urbanização desordenada e integração entre campo e cidades menores; atendimento das necessidades básicas (saúde, escola, moradia) (RELATÓRIO DE BRUNDTLAND, 1987).

A **Cúpula da Terra/Rio-92** (1992), foi uma reunião convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a fim de analisar a evolução das políticas de proteção ambiental

²⁰⁶ O relatório leva o nome de Gro Harlem Brundtland, primeira ministra da Noruega, indicada pela ONU, também chamado “nosso futuro comum”. (GIACÓIA JÚNIOR, 2015, p. 13).

desenvolvidas pelos países realizada no Brasil, Rio de Janeiro. Participaram da Rio-92, 172 países e foram produzidos 5 documentos com alertas de urgências nas mudanças de comportamentos em prol do meio ambiente, sendo eles: Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; Agenda 21; Princípios para a Administração Sustentável das Florestas; Convenção da Biodiversidade; Convenção sobre Mudança do Clima (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2012).

A **Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável/Rio+20** (2012) realizada no Brasil, Rio de Janeiro, estiveram presentes 188 países e resultou em um documento intitulado “O Futuro Que Queremos”, apontando a pobreza como maior desafio a ser combatido e a necessidade de fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2012).

A **Conferência de Paris** (2015), **21ª Conferência das Partes (COP21)** ou **Acordo de Paris** contou com 195 países participantes, sendo o compromisso principal de manter o aquecimento global menor que 2º C. Para chegar no objetivo do Acordo, os governos se “envolveram na construção de seus próprios compromissos, a partir das chamadas Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas”. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017). Assim, segundo o Ministério do Meio Ambiente (2017) “cada nação apresentou sua contribuição de redução de emissões dos gases de efeito estufa, seguindo o que cada governo considera viável a partir do cenário social e econômico local”²⁰⁷.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2017), o Brasil concluiu em 12 de setembro de 2016, após a aprovação pelo Congresso Nacional, o processo de ratificação do Acordo de Paris e no dia 21 de setembro o instrumento foi entregue às Nações Unidas, passando as metas brasileiras de “pretendidas” à compromissos oficiais.

No contexto da positivação interna dos objetivos dos acordos globais interpretam Monassa e Neves (2015, p. 59) que a proteção ambiental foi construída em âmbito internacional para depois começar a ingressar nos ordenamentos jurídicos nacionais, ressaltando as autoras, que no Brasil, a proteção se concretiza com a Constituição Federal de 1988, mesmo que o país já observasse a matéria em outras normas. No mesmo sentido, Padilha (2015, p. 83-85) ao tratar da constitucionalização do direito ao meio ambiente

²⁰⁷ “O Brasil comprometeu-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Para isso, o país se comprometeu a aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para aproximadamente 18% até 2030, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030”. Na íntegra. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017).

equilibrado enfatiza a ausência de dispositivos direcionados à proteção ambiental nas Constituições anteriores, de modo que a proteção jurídica ao meio ambiente seja uma conduta que seguiu as indicações da primeira Conferência Mundial de Estocolmo em 1972.

Ao compor o texto constitucional o desenvolvimento sustentável passa a ser uma obrigação de todos, devendo ser observado por todas as legislações infraconstitucionais, impedindo o retrocesso das políticas ambientais e limitando a exploração econômica privada e pública que resultem em atos lesivos ao meio ambiente. Os acordos globais para o desenvolvimento sustentável influenciaram na constitucionalização do direito ao meio ambiente equilibrado em outros países que editaram um texto novo ou reformaram a Constituição. Pode-se tomar como exemplo de Constituição que absorve a sustentabilidade em seu texto, além do Brasil, os países da América Latina como a Argentina e Paraguai.

A Constituição Argentina²⁰⁸, reformada em 1994, traz o Princípio do Desenvolvimento Sustentável e do Princípio da Prevenção em seu artigo 41º quando prevê o direito de todos os cidadãos de viverem em um meio ambiente saudável, assim como o uso racional dos recursos naturais e proíbe o ingresso em território nacional de resíduos potencialmente perigosos e radioativos. Na mesma perspectiva, a Constituição²⁰⁹ do Paraguai atualizada em 1992, no artigo 7 traz o direito ao meio ambiente equilibrado, com

²⁰⁸ Constituição Argentina. **Art. 41º**- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generara prioritariamente la obligacion de recomponer, segun lo establezca la ley. Las autoridades proveeran a la proteccion de este derecho, a la utilizacion racional de los recursos naturales, a la preservacion del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biologica, y a la informacion y educacion ambientales. Corresponde a la Nacion dictar las normas que contengan los presupuestos minimos de proteccion, y a las provincias, las necesarias para complementarias, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos. Na íntegra. (ARGENTINA. Constitucion de la nacion Argentina, 22 de agos. de 1994. Disponível em: <<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2018).

²⁰⁹ Constituição do Paraguai. **Art. 7 - DEL DERECHO A UN AMBIENTE SALUDABLE** - Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano íntegra l. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente. **Art. 8 - DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL** Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, ésta podrá restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas. Se prohíbe la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o el uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. La ley podrá extender ésta prohibición a otros elementos peligrosos; asimismo, regulará el tráfico de recursos genéticos y de su tecnología, precautelando los intereses nacionales. El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar. Na íntegra. (PARAGUAIO. Constitución de la República de Paraguay, 17 de janeiro de 2002. Disponível em:< <http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2018).

parâmetros do princípio da prevenção e no artigo 8 prevê a proteção ambiental e os indicativos do Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

Sob esse contexto, apesar da preocupação global demonstrada pelas Conferências e acordos firmados entre a maioria dos países e da constitucionalização do Direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental, não caracteriza total proteção a este, uma vez que esse comando constitucional depende de implementações de políticas públicas, fiscalizações e programas de educação ambiental. Não se caminha em terras utópicas com sentimento de problema resolvido, pois o desenvolvimento sustentável é complexo e uma tarefa árdua aos governos e aos cidadãos, diante dos interesses econômicos.

3.4 Conferência das Nações Unidas sobre as mudanças climáticas (COP23)

Com objetivo de avançar nos propósitos do Acordo de Paris (COP 21) ratificado por quase 200 países, em novembro de 2017 realizou-se na Alemanha a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas. O foco principal dos Estados Partes é a redução na emissão de gases poluentes que provocam o aumento gradativo na temperatura do planeta.

O documento que iniciou a edição na COP 23 e implementará o Acordo de Paris denomina-se de “Livro de Regras” e a pretensão é que ele esteja pronto até a próxima Conferência das Partes (BORGES, 2017, p.1). A Contribuição Nacional Determinada²¹⁰ (NDC) brasileira é otimista e ousada, com a intenção de redução de 37% das emissões de gases de efeito estufa até 2025 e de cortar 43% até 2030 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017). O Brasil se comprometeu em aumentar a participação de bioenergia²¹¹ sustentável na sua matriz energética de 18% até 2030, “restaurar e reflorestar 12 milhões de

²¹⁰ A Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC, sigla em inglês) é o documento do governo brasileiro que registra os principais compromissos e contribuições Brasil para o futuro acordo climático que será negociado e aprovado no fim do ano, em Paris. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. INDC (Contribuição Nacionalmente Determinada). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/10570-indc-contribui%C3%A7%C3%A3o-nacionalmente-determinada>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2017).

²¹¹ Um exemplo está na cidade de Lucélia-SP. A empresa Bioenergia do Brasil S/A, produtora de etanol de fontes renováveis e obtém a energia elétrica para própria caldeira por meio do bagaço da cana-de-açúcar: o processo de produção de energia elétrica a partir da queima do bagaço de cana-de-açúcar automatizado e inserido dentro da linha de produção da unidade. Após a matéria-prima ser colhida e levada até a usina, ela passa pelas moendas para extração do caldo para fabricação de etanol. O bagaço da cana é levado por uma esteira até a caldeira onde é realizada a queima. Em uma fornalha o bagaço é queimado, enquanto o vapor é produzido em uma caldeira. O jato de vapor gira uma turbina que, por estar interligada ao eixo de um gerador, faz com que este entre em movimento, gerando a energia limpa. A fuligem da combustão, em forma de fumaça, é capturada por filtros e posteriormente reaproveitada na lavoura para a preparação do solo durante o replantio. Informações retiradas do site da empresa: <<http://www.biobrasil.com.br/Produtos.aspx>>.

hectares de florestas, bem como alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030”. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017).

A presunção do compromisso brasileiro é evitar o desmatamento e ainda repor o que já foi retirado de vegetação, pois as vegetações são responsáveis por absorver o dióxido de carbono (CO_2) do ar e devolver o oxigênio (O_2). Outro fator primordial foi considerado pelo Brasil, sendo o aumento da utilização da bioenergia em substituição de energias não renováveis que emitem uma percentagem bem menor de dióxido de carbono. Neste contexto, com a redução na emissão de gases poluentes e o aumento de arborização espera-se como resultado uma menor quantidade de CO_2 no ar.

O raciocínio feito para a proposta brasileira deve ser cada vez mais implementado e reunir todos os esforços para sua efetivação a fim de garantir as gerações futuras um ambiente saudável. Essas perspectivas poderão ser implementadas com as políticas ambientais internas, tornando uma responsabilidade nacional, estadual e local. Assim passa-se a estudar no próximo capítulo a extrafiscalidade ambiental como um instrumento à sustentabilidade.

4 EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS

O presente capítulo visa dissertar sobre a importância da adesão dos municípios ao tributo verde e a atuação dos governos estaduais e federais com objetivos direcionados aos incentivos e benefícios fiscais sustentáveis. Toda a escrita se consolidou com respaldo nas teorias estudadas nos capítulos anteriores, com ênfase legislativa e nos princípios pertinentes.

O relevante nas subseções que seguem é a demonstração da importância da aderência dos municípios ao tributo verde, justificando a tese pelas disposições constitucionais do artigo 23 e incisos da Constituição Federal de 1988, que concede extensa agenda de proteção ambiental pela administração de todas as esferas, pelo conhecimento dos municípios dos problemas ambientais regionalizados e pela atribuição exclusiva de desenvolvimento urbanístico a eles.

Justifica-se que se adotará a denominação “**tributo verde**”, de modo que inclui qualquer tributo instituído no Sistema Tributário Brasileiro, conforme artigo 3º do CTN. Também se fará o uso de denominações ambientalistas direcionadas às projeções dos seguintes termos: “**preservação ambiental**”, quando se referir à área protegida por lei, que não pode ter exploração ou alterações antrópicas; “**conservação ambiental**”, quando se referir ao uso consciente dos recursos naturais; e “**proteção ambiental**”, quando se referir de forma ampla ao meio ambiente, indicando tanto conservar, preservar ou recuperar.

Com finalidade complementar à pesquisa qualitativa, fez-se uma pesquisa entre os municípios da região administrativa de Marília - SP, por meio do procedimento técnico de levantamento e análise de dados de conteúdo, enquadrando-se em pesquisa do gênero teórica-empírica pelo método de questionário semiestruturado, a fim de buscar a existência de problemas ambientais regionalizado e norma com função extrafiscal ambiental (indutora ou compulsória), confrontando os resultados com pesquisas acadêmicas semelhantes, tendo por objeto a eficácia da legislação extrafiscal voltada à proteção do meio ambiente.

4.1 Os tributos como instrumentos à sustentabilidade

A ordem econômica²¹² (artigo 170, CF/88) pode ter sua manutenção estabelecida em prol da defesa do meio ambiente utilizando-se do projeto de desenvolvimento urbanístico vinculado à sustentabilidade ambiental por meio da extrafiscalidade. Trata-se de medida que

²¹² Fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa.

usa os tributos como um instrumento encorajador (sendo pela concessão de reduções no valor integral ou isenções) ou desestimulador (progressividade ou pagamento de taxas).

Como se observará, o objetivo principal do tributo verde é contribuir para que se tenha um desenvolvimento socioeconômico com baixas emissões de carbono, eficiência e consciência no uso dos recursos naturais, tudo com o propósito de proteção da vida humana e a manutenção de uma existência digna.

Neste sentido, Póker e Póker (2015, p. 37) defendem a existência de um egoísmo intrínseco humano, por levantar a bandeira do Direito Ambiental por razões de interesses próprios e não outros direcionados a não humanos. Esse raciocínio transmite a ideia de não existir Direito Ambiental algum, sendo que “a natureza, os recursos naturais, os animais e plantas, todos eles somente podem ser revestidos pela proteção legal em função dos benefícios que proporcionam aos seres humanos”. (PÓKER; PÓKER, 2016, p. 37).

Analisando de forma racional, não teria outro sentido a preservação ambiental senão a proteção dos seres humanos²¹³. Defende-se os interesses pessoais por ser próprio da natureza humana, porém, promover de forma global a política de desenvolvimento sustentável é um ato solidário para com as gerações futuras. Está, sim, a proteger a própria espécie e não há nada de imoral neste ato. Sustentabilidade ambiental é uma política de cunho fraternal, que pode ser trabalhada de diversas maneiras, sendo a tributação sustentável uma delas, como se trabalhará a seguir.

A relação dos tributos com o desenvolvimento econômico foi sugerida por Cecil Pigou em meados do século XX e trabalhada após a década de 1930 por Mário Pugliese, conforme estudado no Capítulo 1, subseção 1.5. No Brasil, reconhece-se sua utilização a partir de 1966, com a Lei nº 5106/66, que autorizava descontos nas declarações de rendimentos de pessoas físicas ou jurídicas quando apresentassem comprovantes dos recursos empregados em reflorestamento ou uso de maquinários contra a poluição. (VIALLI, 2014, p.22).

Já no Século XXI, editaram-se outras leis que preveem incentivos e benefícios fiscais como um instrumento à sustentabilidade. Como exemplo relevante tem-se a Lei nº 12.187/09, que instituiu a Política Nacional sobre Mudanças do Clima, traz em seu artigo 6º, inciso VI, como instrumentos desta, “medidas fiscais e tributárias, destinadas a estimular a redução das

²¹³ “Se eventualmente não houver a demonstração da vinculação com a qualidade de vida de seres humanos, isso implica na perda do direito do *ambiente* e de tudo aquilo que o constitui”. Na íntegra. Grifo dos autores. (PÓKER; PÓKER, 2015, p. 37).

emissões e remoção de gases de efeito estufa” (regulamentada pelo Decreto 7.390/2010)²¹⁴. As políticas fiscais ambientais sugeridas por essa norma possibilitam as ações de incentivos em cooperação com os entes públicos²¹⁵.

Outra lei importante de ser observada é a Lei nº 12.305/10, lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos. O artigo 8º traz os instrumentos da política ambiental pretendida, estando entre eles os incentivos fiscais e financeiros que podem estimular a correta gestão e destinação dos resíduos sólidos. Quanto à lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), nada menciona sobre os incentivos e benefícios fiscais como medidas de proteção ambiental.

Ao que se refere à relação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, desde a década de 1970, passou-se a examinar quais seriam os limites do crescimento em um contexto onde os recursos naturais são finitos (DINIZ; BERMANN, 2012, p.323). Para Diniz e Bermann (2012, p. 324), a relação entre sustentabilidade e crescimento econômico é um dilema que se assenta na necessidade de crescimento agroindustrial, tecnológico e científico e a essencial proteção aos recursos naturais em prol da vida²¹⁶.

Ao analisar a necessidade de implementação das políticas ambientais, o que evidentemente pede por uma maior cooperação intergovernamental, conclui-se que um estudo mais aprofundado e sistemático das técnicas de gestão ambiental voltadas às manobras extrafiscais, seria um instrumento implementador direcionado a participação cidadã, além da participação do poder público.

Assim, o desenvolvimento sustentável deve ser trabalhado em uma conexão com a realidade socioeconômica, avanços tecnológicos e gestão ambiental, a fim de aprimorar a utilização dos incentivos e benefícios fiscais com fim sustentável. A proposta de uma economia²¹⁷ verde deve compor a gestão ambiental atualizada com a situação do meio

²¹⁴ Apesar de regulamentada, não se tem um indicativo de tributo ou medida fiscal pelo ente federal.

²¹⁵ **Lei 12.187/19** [...]; **V** - à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos.

²¹⁶ “A inexistência de um dilema entre sustentabilidade e crescimento econômico pode ser contestada pela evidência empírica que aponta para um dilema nas primeiras etapas do desenvolvimento e depois passa a ocorrer crescimento com redução das emissões de poluentes [...]. Logo, pode-se afirmar que não há consenso entre os economistas a respeito da economia verde e suas bandeiras. Pode-se dizer que o debate ainda está em curso”. Na íntegra. (DINIZ; BERMANN, 2012, p.324).

²¹⁷ “Nesta reconciliação entre a economia e o meio ambiente, a proposta é usar as ferramentas analíticas da ciência econômica para buscar soluções que promovam qualidade ambiental. Ao se introduzir uma abordagem microeconômica à questão ambiental, o debate passa a focar quais são os corretos incentivos que levarão os agentes naturalmente a procurar práticas de conservação ou estratégias para reduzir a poluição”. Na íntegra. (MENEQUIM, 2011, p.1).

ambiente, considerando a necessidade de uma política fiscal verde viável com incentivos que conduzem a proteção ambiental de forma espontânea.

Nesta seara, importante listar as medidas que podem ser indicadas pelos entes públicos para estimular as condutas voluntárias, mas que visam uma vantagem pessoal (conforme se trabalhou no Capítulo 2, com fundamentação na teoria funcionalista de Norberto Bobbio), com finalidade sustentável.

Segue o quadro abaixo:

QUADRO 4 – Medidas voluntárias que podem ser sugeridas na edição de lei do incentivo fiscal sustentável

Medidas	Finalidades	Instrumentos
incentivo à arborização: plantação de pelo menos uma árvore na calçada ou em propriedade urbana;	As árvores absorvem gás carbônico (gás poluente do ar);	Redução ou isenção dos tributos, compensações tributárias
áreas permeáveis dentro ou fora do imóvel: calçadas e estacionamentos com gramados;	Viabiliza o escoamento das águas pluviais e colabora com a redução de alagamentos urbanos;	
sistema de energia solar (células fotovoltaicas ²¹⁸): captação de energia solar;	Redução de consumo de energia elétrica, por meio de painéis solares disponíveis no mercado;	
telhado e paredes verdes (cobertura viva);	(as folhas verdes absorvem parte da radiação solar) medidas de refrigeração para redução da incidência de radiação solar no imóvel;	
sistema de coleta para reaproveitamento de água: coleta de água de chuva armazenado em reservatórios;	Para utilização em atividades que não exijam água potável. Visa reduzir o consumo da água da rede;	
Área de preservação permanente (protegidas por lei);	Visa proteger a fauna e a flora, recursos hídricos e a estabilidade geológica (solo), a fim de assegurar o bem-estar da população humana;	
Construção verde (uso de materiais de construção sustentável, como por exemplo o bloco fabricado com restos de construções demolidas).	Com a finalidade de resgatar os restos poluentes da natureza.	

Fonte: Elaboração da autora

Além das medidas encorajadoras de condutas sustentáveis, existem as medidas desencorajadoras de comportamento e, assim como as medidas positivas, também precisam ser estipuladas por lei, dentro dos parâmetros dos princípios constitucionais tributários, da legalidade, da isonomia e da anterioridade.

²¹⁸ “O "efeito fotovoltaico" é o processo físico básico através do qual uma célula fotovoltaica converte luz solar em eletricidade”. Na íntegra. (Informação retirada do site www.portalsolar.com.br).

QUADRO 5 – Instrumentos normativos desestimuladores de comportamentos agressivos ao meio ambiente.

Instrumentos	Propósito
Cobrança pelo uso da água em bacias hidrográficas por volume e conteúdo poluente. (Lei 7663/91 – Estado de SP)	Uso consciente da água e financiamento de bacias hidrográficas e indução do uso racional de recursos hídricos
Taxa de esgoto industrial baseada no conteúdo de poluentes. (Decreto Federal 76.389/75)	Redução de descartes de poluentes de forma inadequada e recuperação de custos de estações de tratamento de esgoto
Sanção pecuniária indenizatória à poluição ambiental (Lei Federal nº 6938/81)	Diminuição da poluição ambiental.
Multa de 100,00 a 10.000 reais por utilização de recursos hídricos sem devida outorga de direito de uso (Lei federal nº 9.433/97)	Uso consciente dos recursos hídricos.
Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA (Lei Federal nº 6938/81)	para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais

Fonte: Elaborado pela autora.

No mesmo ponto de vista, Moura (2016, p. 115-117), ao trabalhar os instrumentos de políticas ambientais, resume em um quadro os instrumentos econômicos utilizados no Brasil. Dentre eles, o indicativo de sanção pecuniária é o que mais prevalece, a fim de tornar a degradação do meio ambiente algo desvantajoso ao sujeito passivo. A autora traz os instrumentos, as vantagens e as desvantagens das políticas aplicadas e os exemplos de aplicação das mesmas, como segue abaixo:

QUADRO 6 – vantagens e desvantagens dos instrumentos econômicos sustentáveis

Instrumentos	Vantagens	Desvantagens	Exemplos
Instrumentos econômicos	<ul style="list-style-type: none"> • flexibilidade; • liberdade de escolha para os agentes econômicos; • estímulos à inovação; • capacidade de incentivo dinâmico – contínuo e progressivo; • menores custos de implementação; • possibilidade de arrecadar recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • podem ser de mais difícil aprovação pelo Legislativo; • alguns geram resistência dos agentes afetados por implicarem custos, e não oportunidades; • em alguns casos, podem ser mais difíceis de operacionalizar por envolverem distintas áreas do governo (econômica e ambiental); • necessitam de avaliações e adaptações periódicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • taxas; • subsídios; • impostos (ICMS Ecológico, IPTU verde); • cobrança do uso de recursos naturais;

Fonte: Moura (2016, p. 116). Adaptado

Imprescindível trazer em pauta os estímulos positivos das normas encorajadoras, corroborando com o primordial desenvolvimento urbano e econômico de forma sustentável, de modo que tem um designo bem direcionado e voluntário de promoção da proteção ambiental e conseqüentemente, do bem-estar da população:

QUADRO 7 – Medidas, finalidades, incentivos e benefícios fiscais em prol da sustentabilidade

Medidas	Finalidades	Incentivo fiscal
Arborização Urbana	As árvores absorvem gás carbônico (gás poluente do ar);	IPTU verde (desconto ou isenção); ICMS ecológico ²¹⁹ ; Isenção de alvarás e taxa de construção; Compensação Tributária; Isenção ou redução de II Redução de Alíquotas ²²⁰
Áreas permeáveis dentro ou fora do imóvel	Viabiliza o escoamento das águas pluviais e colabora com a redução de alagamentos urbanos;	
Sistema de energia solar	Redução de consumo de energia elétrica, por meio de painéis solares disponíveis no mercado;	
Telhado e paredes verdes	(As folhas verdes absorvem parte da radiação solar) medidas de refrigeração para redução da incidência de radiação solar no imóvel;	
Sistema de coleta para reaproveitamento de água	Para utilização em atividades que não exijam água potável. Visa reduzir o consumo da água da rede;	
Área de preservação permanente (protegidas por lei);	Visa proteger a fauna e a flora, recursos hídricos e a estabilidade geológica (solo), a fim de assegurar o bem-estar da população humana;	
Construção verde	Com a finalidade de resgatar os restos poluentes da natureza.	

Fonte: elaborado pela autora.

Após a realização do aporte teórico sobre a instrumentalização dos tributos como subsídio aos entes públicos à implementação de políticas ambientais, o trabalho se dedicará a fundamentar o seu objetivo de demonstrar o mérito da colaboração entre as três esferas de governo e evidenciar a relevância de maior aderência do tributo verde pelos municípios.

4.2 Relações solidárias de implementações às políticas ambientais

As políticas públicas possuem propósitos específicos e direcionados, delimitando bem seus objetivos e campo de atuação, mas todas são voltadas às necessidades sociais e se realizam por meio de ações governamentais. Seu conceito é trabalhado por Ricardo Pinha Alonso (2013, p. 65) como sendo “programas de ação governamental, planejados a partir de

²¹⁹ Será trabalhado na seção 4.4, neste capítulo.

²²⁰ Como exemplo, a redução da alíquota do ISS para as construções verdes.

uma decisão prévia, para que possam ser, num momento posterior, levados à concretização, com finalidade última da satisfação das necessidades sociais”.

Edinilson Machado (2012, p. 43) leciona que o “campo que envolve decisões sobre política pública é aquele que inova de forma vinculativa, geral e universal, por caminhos procedimentais, para alcançar os efeitos desejados pela sociedade”. Para a sociologia, o termo “política” consiste na formação, direção e ordem das funções do Estado, observado os princípios²²¹ que regem a administração pública (POLÍTICA, 2010, p. 431), o que permite a identificação de política pública como sendo uma ação de direcionamento de feitos em prol da coletividade.

Outrossim, com as colocações abordadas, pode-se dizer que as políticas públicas são ações organizadas pelo governo, em qualquer esfera governamental, pelos Poderes Legislativo e Executivo, que vem estimular planos (diretrizes e prioridades) e programas com atividades a serem concretizadas com as ações adotadas, tudo nos moldes legais, visando o bem comum da coletividade, essencialmente a promoção dos direitos fundamentais²²².

A Política Nacional do Meio Ambiente²²³ foi estabelecida com a lei nº 6938/81. Trata-se de lei federal que tem por objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. (BRASIL, 1981).

A política ambiental estabelecida pela lei nº 6.938/81 adota os seguintes princípios citados abaixo, que são encontrados nos incisos do seu artigo 2º:

- a) ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

²²¹ CF/88, **Art. 37**. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

²²² “[...] muitos projetos, programas e políticas falham na implementação como planejado ou têm impactos negativos inesperados. Temos longas décadas de experiências fracassadas de planejamento, com planos mirabolantes ou megalômanos, que no papel funcionam, mas não na prática, onde alcançam resultados decepcionantes ou desastrosos. Exemplos incluem a Transamazônica, o Polo-noroeste e atualmente o famigerado Fome Zero, sem falar nos incontáveis e catastróficos planos econômicos. Somas consideráveis de recursos são gastas, e só contribuem para o alongamento das décadas perdidas. Por que costumamos falhar então? [...] O que necessitam as políticas públicas é de bons “planejadores” com mentes privilegiadas e “visão de futuro” para se anteceder ao que vem no futuro e fazer planos corretos que levem aos resultados calculados”. Na íntegra. (OLIVEIRA, 2006, p. 274-275).

²²³ Lei nº 6.938/81. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

- b) racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- c) planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- d) proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- e) controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- f) incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- g) acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- h) recuperação de áreas degradadas;
- i) proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- j) educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

A lei nº 6938/81 institui a política ambiental em um âmbito nacional, estabelecendo seus objetivos e princípios, assim como atribui às esferas governamentais (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) o dever de adoção de ações que promovam a preservação da qualidade ambiental de acordo com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, ou seja, que implementem as políticas ambientais estabelecidas no âmbito do governo central.

É neste panorama que se ressalta a importância da participação intergovernamental²²⁴ nas implementações das políticas ambientais figuradas nas legislações federais, uma vez que, permanecendo as disparidades de esforços à manutenção dos recursos naturais e a recuperação ambiental, dificulta a realização do principal objetivo visado pela Política Nacional do Meio Ambiente – a proteção da vida e da dignidade humana - diante da irresponsabilidade ambiental regional e local.

Para demonstrar a necessidade de colaboração entre os entes governamentais, Costa Neves (2012, p. 138-139) demonstra algumas características básicas da política ambiental que induz e fundamenta tal raciocínio:

- a) **o envolvimento simultâneo da jurisdição política administrativa na gestão dos processos ambientais**²²⁵: os problemas ambientais atravessam fronteiras administrativas (físicas), fato que dificulta a atuação de uma única gestão, sendo necessária a união intergovernamental. Exemplos: poluição atmosférica devido emissão de gás carbônico (CO₂);

²²⁴ Não se trata do Pacto Federativo, mas de ações solidárias entre governos em prol do meio ambiente equilibrado.

²²⁵ Processos ambientais, refere-se as estratégias de governo em prol da preservação e da recuperação ambiental.

- b) **a transversalidade:** refere-se à necessidade de interferência estatal em áreas a cargos de outros setores administrativos, que representam uma ameaça ambiental, tais como obras públicas de infraestruturas e grandes empreendimentos industriais, ou seja, embora no setor público as políticas públicas sejam compartimentadas²²⁶ (com unidades destinadas a formulação e implementação de programas), não se afasta a necessidade de interferência do Estado em outras áreas de atuação do próprio ente público;
- c) **a pluralidade de atores:** como observado no capítulo 1, na subseção 1.3.1, o sistema econômico envolve como protagonistas as famílias, as pessoas de direito privado e o Estado, ou seja, a defesa ambiental envolve muitos atores²²⁷, de todos setores da sociedade (exemplos: associações civis, empresas privadas, sindicatos, governos locais, nacionais e internacionais, representantes dos direitos difusos (ministério público)). Cada um possui diversos interesses e interpretações divergentes das normas legais, de modo que, quando não se chega a um consenso democraticamente, a situação chega até ao judiciário, em prol do meio ambiente²²⁸. Isso quer dizer que os interesses individuais ou da minoria não pode prevalecer sobre o direito de ter um meio ambiente equilibrado e preservado, o que implica na necessidade de constante comunicação entre os setores sociais e, sobretudo, a comunicação entres os governos;

²²⁶ As políticas públicas são direcionadas a áreas diversas, como meio ambiente, saúde, transporte, habitação, segurança, lazer, etc. O autor pretende esclarecer que a ação de um governo em favor de uma área não pode prejudicar a outra, de modo que, sendo necessário deve haver a intervenção de um governo para com outro, com propósitos de promover o bem-estar da sociedade sem agredir bens e direitos. Neste caso, por exemplo, se um governo local pretende construir uma área de lazer, não seria adequado fazer retiradas de parte de mata ou reserva, ou ainda, fazer desapropriação de imóveis destinados a moradias.

²²⁷ Refere-se a todos os setores sociais, sendo eles o primário (setor público), o secundário (empresas de direito privado) e o setor terciário (fundações, associações e demais entidades sem fins lucrativos).

²²⁸ A título de exemplo: TJ-SC - Agravo de Instrumento AI 551841 SC 2009.055184-1 (TJ-SC). Ementa: DIREITO CIVIL E AMBIENTAL. DIREITO DE VIZINHANÇA. CONFLITO ENTRE PARTICULARES. ALEGAÇÃO DE EMISSÃO DE POLUENTES E GASES TÓXICOS POR EMPRESA PRIVADA. OFICINA MECÂNICA AUTOMOBILÍSTICA QUE PRESTA SERVIÇOS COM APLICAÇÃO DE VERNIZ FORA DAS CABINES DE PINTURA. CONSTATAÇÃO, PELO OFICIAL DE JUSTIÇA, DA AUSÊNCIA DE POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA. EMPRESA QUE PREENCHEU OS REQUISITOS NORMATIVOS E OBTEVE LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO. FECHAMENTO QUE NÃO SE MOSTRA POSSÍVEL. DECISÃO MANTIDA. AGRAVO CONHECIDO E DESPROVIDO. O fechamento de pessoa jurídica de direito privado acusada de emitir poluição atmosférica é medida extrema. Havendo notícia nos autos de que a empresa conseguiu, posteriormente, a emissão da licença ambiental de operação, devidamente expedida pelo órgão municipal competente, bem como a constatação, in loco, pelo oficial de justiça, de que houve a instalação de instrumentos em conformidade com o meio ambiente, ausente resquício de poluição, a manutenção do interlocutório é medida que se impõe.

d) **as múltiplas escalas temporais e espaciais dos processos ambientais:** referem-se aos “serviços ambientais” que demandam ações distintas para sua manutenção (processos ambientais que visam utilizar de maneira racional os recursos naturais) por governos locais e/ou regionais distintos. Na dimensão temporal, os processos ambientais (ações) de longo prazo pedem medidas que podem ser assumidas por sucessivos mandatos eleitorais. De forma mais clara, a ação de um governo local ou regional não precisa, necessariamente, atender apenas a sua área geográfica e, muito menos, ficar apenas dentro de seu tempo de governo, mas ser sequenciados pelos demais, diante da importância de manter o meio ambiente saudável. Tem-se como exemplo as águas que movimentam hidrelétricas que geram energia para várias regiões do Brasil. Neste caso, a água é um recurso renovável, mas para tanto é necessário que se preservem as nascentes dos rios. Essas nascentes podem se encontrar em lugares diversos, sendo necessários os processos ambientais de proteção a elas onde estiver (ou seja, o governo local e regional tem papel importantíssimo em colaborar com a sua preservação)²²⁹;

e) **a tensão entre as centralizações e descentralizações da ação estatal:** o planejamento e gestão ambiental dependem de iniciativas de governos centrais (governo federal, como edição de leis nacionais e acordos internacionais), associadas com ações descentralizadas, ou seja, pelo governo intermediário (estadual) e governo local (municipal), em regime de cooperação intergovernamental vertical (da esfera federal para a local).

Essas características das políticas ambientais trazidas pelo autor indicam a necessidade de atuação conjunta dos governos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) no que diz respeito às políticas ambientais, ou seja, não se trata de uma dependência intergovernamental ou de pacto federativo, mas uma conduta de solidariedade. A iniciativa deve ser da esfera central, como disciplina o artigo 41 da Lei nº 12.651/2012²³⁰, porém, as ações a serem praticadas devem ser descentralizadas, diante de problemas ambientais

²²⁹ Embora as águas que banhem mais de um Estado pertençam a União (artigo 20, CF/88) e também os potenciais de energia hidráulica, diga-se os rios propícios a construção de usinas hidrelétricas, (artigo 20, inciso, VIII, CF/88), o poder público (executivo, legislativo e jurídico), assim como a coletividade, tem o dever de proteger e preservar o meio ambiente (artigo 225. CF/88, caput). No mesmo sentido, o Código Florestal (lei nº 12.651/2012, artigo 1º, inciso IV), atribui responsabilidade comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios em preservar os recursos hídricos.

²³⁰ Lei nº 12.691/2012. **Art. 41.** É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, [...]. Na íntegra.

específicos para cada região, sendo o governo local o mais apropriado para verificar as necessidades do meio ambiente em favor de sua proteção.

Neste sentido, estabelece o Código Florestal normas gerais sobre a proteção da vegetação²³¹ e prevê como objetivo o desenvolvimento sustentável, adotando como um de seus princípios²³² “a responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais” (BRASIL, 2012). Além de trazer a solidariedade entre os governos, a fim de execução das políticas ambientais, o Código Florestal traz em seu artigo 2º, parágrafo 2º, a sucessão das obrigações previstas em seu texto, dispondo que: “as obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural”, ou seja, todos, sem exceção, detêm a responsabilidade de colaborar com o desenvolvimento sustentável.

Considerando a competência concorrente (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) expressa na Constituição quanto à proteção do meio ambiente e combate a qualquer forma de poluição (artigo 23, inciso VI, VII, CF/88); o dever de responsabilidade comum de colaborar com o manejo sustentável, adotar políticas preventivas protetivas ambientais entre

²³¹ Lei nº 12.691/2012. **Art. 1º-A.** Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. Na íntegra.

²³² Este e os demais princípios encontram-se no art. 1º da Lei nº 12.691/2012, **artigo 1º** [...]. Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: **I** - afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras; **II** - reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia; **III** - ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação; **IV** - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais; **V** - fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa; **VI** - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.

os entes públicos (artigo 1º, inciso IV, lei nº 12.561/2012)²³³; a permissão constitucional para qualquer esfera de governo legislar sobre subsídios ou isenções, redução de base de cálculo, relativos a taxas, impostos e contribuições de melhoria (artigo 150, § 6º)²³⁴, vem fundamentar o uso da função extrafiscal dos tributos com finalidade sustentável, sendo mais um instrumento a ser usado em prol do meio ambiente²³⁵.

4.3 Tributo verde: a importância da adesão pelos municípios

O Estado brasileiro possui 5.565 municípios, 26 Estados e o Distrito Federal, identificando-se como um sistema político (federalismo)²³⁶, no qual existe um Estado federal formado por vários estados regionais, sendo os Estados regionais divididos em municípios (governo local) (NEVES, 2012, p. 140).

Antes de se pronunciar sobre a importância de uma maior cooperação dos municípios por meio da extrafiscalidade às questões ambientais, interessante uma prévia anotação sobre o papel dos governos locais na federação brasileira e a indicação de suas características básicas. Os municípios têm o mesmo estatuto dos governos intermediários (regionais), que são os Estados, assim como do governo central (União), consistem em entes políticos e administrativos com personalidade jurídica de direito público interno. A administração pública no país é descentralizada e cada ente público possui suas competências privativas (autonomia), além das matérias de competências concorrentes entre eles (NEVES, 2012, p. 140).

José Afonso da Silva (2003, p. 621) demonstra quatro características atribuídas aos municípios, sendo elas a capacidade de auto-organização (lei orgânica municipal); capacidade de autogoverno (eleição de prefeito e vereadores); capacidade normativa própria (elaboração

²³³ Lei nº 12.651/2012. **Artigo 3º** - [...]: **VII** - manejo sustentável: administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços. Na íntegra.

²³⁴ CF/88. **Artigo 150** – [...] § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

²³⁵ Além de considerar os planos de ações internacionais (trabalhada na subseção 3.1).

²³⁶ CF/88. **Art. 18.** A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. Na íntegra.

de leis sobre áreas de sua competência exclusiva e suplementar) e a capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local).

Igualmente, aduz Costa Neves (2012, p. 140-141) sobre as características dos municípios, mas ressalta as disparidades socioeconômicas, ambientais e institucionais²³⁷ dos municípios, o que o denomina de federalismo assimétrico²³⁸. Neves assevera que as relações intergovernamentais brasileiras são contraditórias, apesar de aparentemente haver uma visão constitucional cooperativa (simétrica) (exemplos: CF/88. Artigo 43, §§ e incisos²³⁹; artigo 151, inciso I²⁴⁰ e artigo 155, § 2º, incisos VI²⁴¹, XII, 'g',²⁴²).

Divergente da percepção de Costa Neves, constata-se que o Brasil é uma federação simétrica, uma vez que visa a isonomia entre os entes integrantes da federação²⁴³. Mas, na

²³⁷ “Por outro lado, estados e municípios, possuem autonomia administrativa considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal, inclusive muitas por emendas constitucionais, e uma parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, superior a outros países em desenvolvimento”. Na íntegra. (SOUZA, 2005, p. 1).

²³⁸ Do ponto de vista constitucional, o Brasil adota o modelo de federalismo simétrico (SOUZA, 2005, p. 1).

²³⁹ CF/88. **Art. 43.** Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. **§ 1º** - Lei complementar disporá sobre: **I** - as condições para integração de regiões em desenvolvimento; **II** - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes. **§ 2º** - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: **I** - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público; **II** - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; **III** - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; **IV** - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas. **§ 3º** - Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

²⁴⁰ CF/88, **Art. 151.** É vedado à União: **I** - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação à Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País.

²⁴¹ CF/88. **Artigo 155** [...], **§ 2º** [...], **VI** - salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, "g", as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais. Na íntegra.

²⁴² CF/88. **Artigo 155** [...], **§ 2º** [...], **XII** – Cabe a lei complementar: [...] g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

²⁴³ “O federalismo simétrico visa a uma repartição de competências e receitas de forma paritária e isonômica entre os entes integrantes da federação. Essa forma de federalismo parte de um pressuposto de isonomia entre os entes”. Na íntegra. (SOUZA, 2007, p. 1).

prática, podem ser identificados traços do federalismo assimétrico²⁴⁴, como destaca Souza (2007, p. 1) ao dissertar que, no Brasil, “constatou-se que a Carta de 1988 adotou o federalismo assimétrico para discutir programas e políticas públicas destinadas às necessidades específicas de cada região, no intuito de equacionar as desigualdades existentes”. Souza enfatiza que o Brasil possui “diferenças drásticas entre os Estados, sob o ponto de vista socioeconômico (Estados do Sudeste x Estados do Norte, por exemplo); políticos, climáticos (seca no Nordeste ou no Sul x enchentes do Sudeste, por exemplo), entre outros”. (SOUZA, 2007, p. 1).

Como pode ser verificado, o Brasil é um país com características econômicas, culturais e ambientais diferentes, o que enseja a criação de políticas ambientais direcionadas de acordo com a necessidade da região, havendo a adoção de políticas públicas ambientais desiguais. Reforça-se, assim, o raciocínio de que os esforços municipais em prol do desenvolvimento sustentável poderão render melhores resultados diante da assimetria ambiental. Outro fato que alimenta essa percepção é a competência exclusiva dos municípios em executar políticas de desenvolvimento urbano (CF/88, artigo 30, inciso VIII)²⁴⁵, sendo “titulares exclusivos de responsabilidades fundamentais para a qualidade ambiental”, como “o saneamento básico, o ordenamento territorial e a disciplina do solo urbano”, segundo Neves (2012, p. 143).

Ao enfatizar a importância de serem os governos locais protagonistas na gestão ambiental, como a gestão dos recursos hídricos, Neves (2012, p. 143-144) destaca que apesar de tratar de um recurso de responsabilidade estadual e federal, “o município é o único ente governamental capaz de integrar as políticas de gestão de recursos hídricos, saneamento e uso do solo para fins de proteção das águas”.

Tem-se que o município possui a capacidade de “modelação” do território urbano por meio do Plano Diretor (CF/88, artigo 182, parágrafo 1º), que institui a política de desenvolvimento e expansão urbana. Isso é tão relevante à proteção do meio ambiente, que se pode citar como exemplo o Plano Diretor²⁴⁶ da cidade de São Paulo, publicado em 1 de agosto

²⁴⁴ “O federalismo assimétrico, por sua vez, parte do pressuposto de que existem exacerbadas desigualdades regionais (socioeconômicas, políticas, culturais) e busca reverter esse quadro com a realização de programas e a distribuição de atribuições diferenciadas entre os entes para equacionar as desigualdades”. Na íntegra. (SOUZA, 2007, p. 1).

²⁴⁵ CF/88. **Artigo 30.** Compete aos municípios: [...]; **VIII** - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

²⁴⁶ Lei municipal que orienta o desenvolvimento e o crescimento da cidade em determinado espaço temporal.

de 2014, como Lei nº 16.050/14²⁴⁷. Houve a supervalorização deste instrumento estratégico com propósito de manejo sustentável ao criar a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (artigo 16 e seguintes, Lei nº 16.050/14), sendo definida como um “território ambientalmente frágil devido às suas características geológicas e geotécnicas, à presença de mananciais de abastecimento hídrico e à significativa biodiversidade, demandando cuidados especiais para sua conservação”.

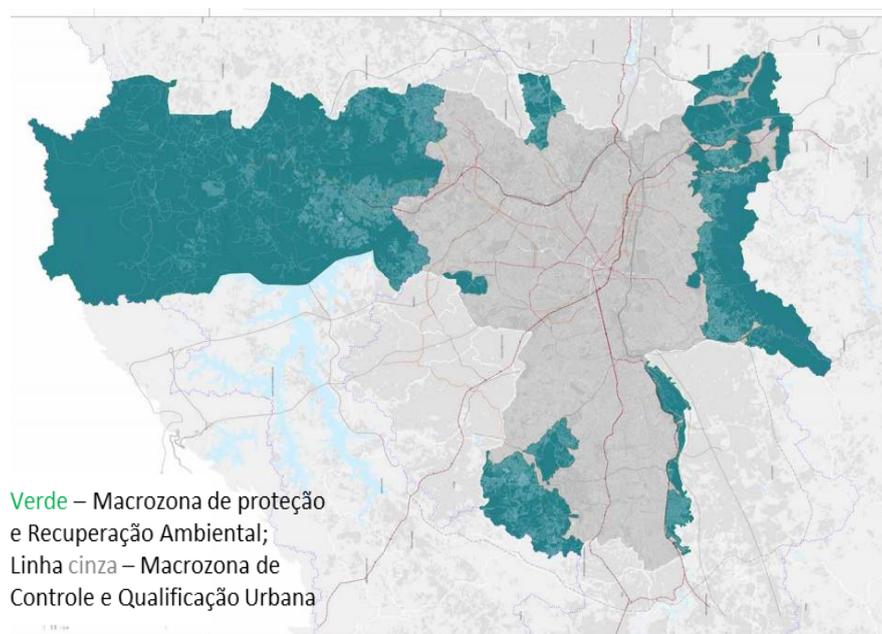
As Macrozonas de Proteção e Recuperação Ambiental foram divididas em quatro macroáreas, de acordo com suas características geológicas do município de São Paulo (artigo 16, § 4º, Lei nº 16.050/14), de forma a direcionar o uso de cada parte com cautelas que visam evitar as agressões ambientais e recuperar o meio ambiente agredido. São elas:

- a) Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental;
- b) Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental;
- c) Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável (zona rural);
- d) Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais (zona rural).

Para melhor compreensão das divisões estabelecidas pela Lei nº 16.050/14 do município de São Paulo, segue abaixo o mapa identificando as Macrozonas de Proteção e Recuperação Ambiental:

²⁴⁷ Para exemplificar a abrangência do Plano Diretor Municipal: Lei nº 16.050/14, Plano diretor do município de São Paulo, publicado no Diário Oficial da cidade de São Paulo em 1º de agosto de 2014, nº 140, ano 59: **Art. 1º** Esta lei dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Sistema de Planejamento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e aplica-se à totalidade do seu território. **§ 1º** A Política de Desenvolvimento Urbano é o conjunto de planos e ações que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar e a qualidade de vida de seus habitantes. **§ 2º** O Sistema de Planejamento Urbano corresponde ao conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos que tem como objetivo coordenar as ações referentes ao desenvolvimento urbano, de iniciativa dos setores público e privado, integrando-as com os diversos programas setoriais, visando à dinamização e à modernização da ação governamental. **§ 3º** O Plano Diretor Estratégico é o instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam em seu território.

FIGURA 3 – Mapa identificando as Macrozonas de Proteção e Recuperação Ambiental



Fonte: Anexo à Lei nº 16.050/14.

A adoção de tal estratégia pelo município de São Paulo visa a conservação ambiental, conforme a necessidade local, assim como ressalta no rol de seus objetivos a necessidade de obter e oferecer a cooperação intergovernamental e dos municípios vizinhos, como se confere nos incisos IV, XIII, XV e XVI, do artigo 17 da Lei nº 16.050/14:

- a) respeito à legislação referente à Mata Atlântica, à proteção e recuperação dos mananciais e às Unidades de Conservação;
- b) gestão integrada das unidades de conservação estaduais e municipais e terras indígenas;
- c) articulação entre órgãos e entidades municipais, estaduais e federais para garantir a conservação, preservação e recuperação urbana e ambiental, inclusive a fiscalização integrada do território;
- d) articulação com municípios vizinhos para a construção de estratégias integradas de conservação e recuperação ambiental.

Sob a mesma acepção, Neves (2012, p. 143-144) defende ser o município o ator principal no cenário de proteção do meio ambiente, uma vez que é responsável pelos serviços de saneamento, que se trata de gestão dos resíduos sólidos domésticos e urbanos, o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo das águas das chuvas.

Neves enfatiza que os municípios detêm a prerrogativa exclusiva de planejamento estratégico do território municipal por meio do Plano Diretor (NEVES, 2012, p. 144), conforme já mencionado²⁴⁸.

Outro ponto a ser positivo quanto a maior participação dos municípios em atuar como protetor ambiental, além das políticas diversas, está no poder de polícia da administração pública para controlar e proibir as ocupações ilegais. O município é o mais próximo para pôr em prática tal atribuição de fiscalização²⁴⁹. O poder de polícia é disciplinado pela Constituição Federal (artigo 145, II²⁵⁰) e regulamentado por lei infraconstitucional (Código Tributário Nacional, artigo 78 e parágrafo único²⁵¹), federal, estadual e municipal.

Importante destacar que poder de polícia ambiental pertence ao SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), que é composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios, conforme o artigo 6º da Lei nº 6.938/81. O SISNAMA possui a seguinte estrutura (de acordo com os incisos do artigo 6º da Lei nº 6.936/81, adaptado):

- a) **Conselho de Governo:** tem a função de assessorar o presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais. É o órgão superior;
- b) **Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA):** tem a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Órgão consultivo e deliberativo;

²⁴⁸ Outro exemplo é a cidade de Jundiaí, que dispõe no Plano Diretor a adoção do IPTU verde (Lei nº 8.683/2016, artigo 187).

²⁴⁹ O poder de polícia é um dever da administração pública, mas deve submeter-se ao princípio da legalidade, sendo vedada as agressões aos direitos individuais e ofensas a dignidade da pessoa humana.

²⁵⁰ CF/88. **Art. 145.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] **II** - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

²⁵¹ CTN, **Art. 78.** Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. **Parágrafo único.** Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

- c) **Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República:** com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Órgão central;
- d) **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis:** com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. Órgão executor.
- e) **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes:** com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências. Órgãos executores;
- f) **Órgãos Seccionais:** órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. Órgãos seccionais;
- g) **Órgãos Locais:** os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições. Órgãos locais.

Conforme determinado pela Lei nº 6.938/81, em seu artigo 6º, inciso IV, os municípios, assim, como os demais governos, possuem o dever de fiscalização por meio de seus órgãos e entidades municipais, como também, podem elaborar normas supletivas e complementares relacionadas ao meio ambiente (artigo 6º, § 2º, Lei nº 6.938/81). O principal exemplo de exercício de poder de polícia do município é o Código de Postura, legislação que dispõe sobre a utilização do espaço do município e bem-estar público e horários de atividades urbanas, observadas as normas estaduais e federais relativas à matéria²⁵².

O **Código de Postura** disciplina todo o desenvolvimento e funcionamento da área urbana, estabelecendo regras à coletividade, além de determinar os órgãos fiscalizadores. A preservação ambiental faz parte dessa legislação disciplinadora de regras específicas para cada cidade, de acordo com sua população e meio ambiente, assim como pode direcionar a qual órgão ou entidade municipal pertence o dever fiscalizatório²⁵³.

²⁵² Utilizou-se como exemplo a Lei Complementar nº 13/1992 do município de Marília - SP (Código de Postura).

²⁵³ Para ilustrar, segue como exemplo o Decreto 54.421/2013, do Município de São Paulo: **Art. 1º** A fiscalização ambiental no Município de São Paulo será exercida pela Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente - SVMA), por intermédio do servidor público municipal ocupante do cargo de Especialista em Meio Ambiente, criado pela Lei nº 14.591, de 13 de novembro de 2007.

Corroborando com esse posicionamento, Estela Costa Neves (2012, p. 144) adverte que tão importante quanto a prerrogativa de política “é o poder de polícia do município para controlar e coibir ocupações ilegais que venham afetar as margens dos rios, encostas frágeis e áreas de mananciais, interferindo assim na quantidade e na qualidade dos recursos hídricos”.

Complementa Berwig (2012, p. 1) que o município desempenha, em conjunto com a União e o Estado, um papel essencial, que é assegurado constitucionalmente como objetivo fundamental da República: “construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento, erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades e promover o bem de todos, sem preconceitos”.

O poder de polícia é exercido por intermédio do poder legislador, pois somente por meio de lei se pode limitar e condicionar direitos e liberdades. Já a função de polícia é exercida pelo poder administrador²⁵⁴. Esclarecendo, o poder de polícia tem um sentido amplo e outro estrito. No primeiro, consiste em todas as formas de limitação, as estabelecidas na lei e sua concretização, implicando na participação do Legislativo e do Executivo em sua formação; no segundo, é a própria polícia administrativa, simples concretização do poder estabelecido na lei (BERWIG, 2012).

Postas essas considerações, destaca-se que o incentivo de condutas sintonizadas com a proteção ambiental por meio dos tributos é uma política tímida, com críticas “assertivas”, diante da possibilidade de renúncia de receita aos entes públicos, pois a concessão de descontos nos impostos ou isenções implica em renúncia de receitas públicas e a necessidade de compensação delas, de acordo com a Lei Complementar nº 101/2000, artigo 14²⁵⁵, incisos

²⁵⁴ Figueiredo, citado por Azevedo (2007), leciona que o “poder de polícia é exercido pelo Estado enquanto legislador, pois apenas por lei se pode limitar e condicionar liberdades e direitos, enquanto que a função de polícia, como a aplicação da lei, é exercida pelo Estado como administrador”.

²⁵⁵ LC nº 101/00. **Art. 14.** A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: **I** - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; **II** - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

e parágrafos e artigo 5º, inciso II²⁵⁶. Outro fator que desestimula a adoção do tributo verde é a necessidade de fiscalização, que demandam aumento no quadro de pessoal ou criação de cargos específicos, fato que torna a lei muitas vezes inaplicável.

Mesmo diante desses obstáculos enfrentados para a implementação desta medida extrafiscal muitos municípios brasileiros já o adotaram, de acordo com o demonstrado neste capítulo, assim como outros não conseguiram tirar o projeto do papel ou não era viável a legislação que o regulamentou. Porém, analisa-se a possibilidade de criar leis mais simplificadas, que não demandem percentagem de renúncias fiscais muito altas ou que só se consolidam por meio de fiscalização permanente.

A lei que concede os incentivos ou benefícios fiscais deve ter sua edição dentro dos parâmetros da Lei Complementar nº 101/00, na qual determina a obrigação de compensação da renúncia de receita por meio do aumento desta, “proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição” e a projeção do impacto orçamentário-financeiro a partir do ano de sua vigência e nos dois seguintes (BRASIL, 2000). No entanto, deve, também, respeitar os princípios constitucionais tributários da legalidade, da isonomia, da noventena e da anterioridade, como também implica em edição de regulamentação no plano de suas ações, tornando-a viável e possível, ou seja, válida, efetiva e eficaz²⁵⁷.

Insta reforçar que a importância de se vincular um tributo municipal a questão ambiental está na indução de iniciativas que vão colaborar com o meio ambiente local, de acordo com a necessidade regional, não sendo apenas uma legislação genérica que aborda incentivos divergentes do que enseja o município. Legislações federais e estaduais são necessárias, conforme se dissertará na próxima sessão, mas instituir o incentivo fiscal ambiental local possibilita maior eficácia nos objetivos das políticas verdes.

Como exemplo, o município de São Carlos, no interior do Estado de São Paulo, incentiva a recuperação ambiental por meio da plantação de árvores na zona urbana, como meio de colaborar com a absorção do CO₂, melhorando a qualidade do ar e, conseqüentemente a qualidade de vida; também, incentiva a utilização de área permeável (não

²⁵⁶ Lei Complementar nº 101/00. **Art. 5º.** O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: **II** - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

²⁵⁷ A efetividade da norma se dá quando é observada tanto pelos aplicadores do Direito como pelos destinatários. A eficácia significa que a norma cumpriu a finalidade a que se destinava, sendo socialmente observada. Norma válida é aquela que está inserida no ordenamento jurídico de forma legítima na sua construção, ou seja, sem vícios formais ou materiais (CARVALHO, 2017).

cimentada, com vegetação como a grama) nos imóveis, a fim de facilitar o escoamento de água da chuva (Lei nº 13.692/05, artigo 44, regulamentado pelo Decreto 264/08)²⁵⁸ (SÃO CARLOS, 2017).

A cidade de São Carlos possui mais de 230 mil habitantes (IBGE 2014), sendo dedutível grande circulação de veículos automotores, concluindo-se que quanto mais arborizado, melhor a qualidade do ar, uma vez que as árvores conseguem absorver o gás carbônico. Assim, analisa-se também que as indicações climáticas do município de São Carlos apontam grande quantidade de chuva na região durante o verão, o que sugere as razões do incentivo da manutenção de áreas permeáveis (SÃO CARLOS, 2017). Além do mais, a pavimentação urbana pode dificultar a drenagem pluvial, ocasionando alagamentos urbanos.

A fim de concluir esta subseção, resta abordar alguns exemplos na prática do que foi introduzido no Quadro 4, neste Capítulo, subseção 4.1, ou seja, as medidas propostas, as finalidades e o incentivo ou benefício fiscal atribuído à contrapartida do comportamento promovedor da recuperação ou conservação ambiental no âmbito municipal.

O principal instrumento para a propagação da prática da preservação ambiental nos municípios é o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), denominado de IPTU verde. O IPTU é um imposto municipal que tem por fato gerador a propriedade de bens imóveis urbanos e tem por base de cálculo o valor venal do imóvel (SABBAG, 2011, p. 982-984), de modo que o desconto será de seu valor integral, pela medida de percentagem.

Ainda são poucos os municípios no Brasil²⁵⁹ que investiram no IPTU verde. Pode-se citar alguns exemplos, como o município de São Paulo que criou em 1987 a Lei nº 10.365,

²⁵⁸ Decreto 264/08. Município de São Carlos SP. **Art. 3º.** O desconto previsto no artigo 44 da Lei Municipal nº 13.692, de 25 de novembro de 2005, e alterações posteriores, será graduado da seguinte forma: **I** - em 1% (um por cento) no valor do IPTU, aos imóveis com até 10 (dez) metros lineares de testada total e com uma árvore no passeio público contíguo à sua frente. **II** - em 2% (dois por cento) no valor do IPTU, aos imóveis: a) aos imóveis com até 10 (dez) metros de testada total e com apenas uma árvore plantada no passeio público contíguo à sua frente; b) aos imóveis com mais de 10 (dez) metros de testada total e com apenas uma árvore plantada no passeio público contíguo à sua frente. **Art. 5º.** O desconto previsto na Lei Municipal nº 13.692, de 25 de novembro de 2005, e alterações posteriores, no artigo 45, será graduado da seguinte forma: **I** - terrenos de até 250 m²: a) 1% (um por cento) de desconto para os imóveis com edificação com área efetiva permeável de 5% (cinco por cento) a 8% (oito por cento) em relação à sua superfície territorial (área) total; b) 2% (dois por cento) de desconto para os imóveis com edificação com área efetivamente permeável acima de 8% (oito por cento) em relação à sua superfície territorial (área) total. **II** - terrenos com mais de 250 m²: a) 1% (um por cento) de desconto para os imóveis com edificação com área efetiva permeável de 8% (oito por cento) a 10% (dez por cento) em relação à sua superfície territorial (área) total. b) 2% (dois por cento) de desconto para os imóveis com edificação com área efetivamente permeável acima de 10% (dez por cento) em relação à sua superfície territorial (área) total.

²⁵⁹ Será trabalhado o cenário mundial neste capítulo 4, na subseção 4.6.

que dispõe em seu artigo 17 um desconto de até 50% para contribuintes que mantêm área de preservação permanente²⁶⁰. O incentivo só é concedido após laudo técnico realizado pelo Departamento de Parques e Áreas Verdes. O município de Araraquara (SP) que faz a concessão de desconto de até 40% no valor integral do IPTU por meio da Lei nº 7.152/09, para as propriedades que conservarem áreas arborizadas. O Município de Salvador (BH) que concede o desconto de 10% sobre o valor total do IPTU para quem adotar medidas de preservação e recuperação do meio ambiente (Lei nº 8.474/13)²⁶¹.

Karpat (2017) relaciona as cidades que aderiram ao IPTU verde no País com uma percentagem de desconto maiores de 5% de desconto no imposto, como segue no quadro abaixo:

Quadro 8 – IPTU verde em cidades com descontos acima de 5%.

IPTU verde no Brasil – cidades que concedem maiores descontos		
100%	Tiete (SP)	Lei nº 3087/2009
De 10% a 100%	Curitiba (PR)	Lei nº 9.806/00
90 %	Campos de Jordão (SP)	Lei nº 3157/2008
50%	São Paulo	Lei nº 10.365/87
50%	Colatina (ES)	Lei 4537/1999
40%	Araraquara (SP)	Lei 7152/2009
27%	Goiânia (GO)	LC nº 235/2012
20%	Americana (SP)	Lei nº 4448/2007
15%	Seropédica (RJ)	Lei nº 526/2014
12%	Camboriú (SC)	Lei nº 2544/2013
10%	Salvador (BH)	Lei nº 8474/2013
10%	Barretos (SP)	LC nº 122/2009
8%	Ipatinga (MG)	Lei nº 2646/2009
7%	Mauá (SP)	Lei nº 5199/2017

Fonte: KARPAT, 2017 adaptada.

²⁶⁰ Art.17 - Os imóveis revestidos de vegetação arbórea, declarada de preservação permanente ou perpetuada nos termos do artigo 6º do Código Florestal, terão um desconto de até 50% (cinquenta por cento) no seu Imposto Territorial, [...]. Artigo 18. [...] Parágrafo único - O pedido será instruído com parecer técnico do Departamento de Parques e Áreas Verdes - DEPAVE quanto á observância das exigências relacionadas com a preservação da vegetação de porte arbóreo, e submetido a despacho decisório da unidade competente da Secretaria das Finanças.

²⁶¹ Lei nº 8.474/13. **Art. 5º.** O Poder Executivo poderá conceder desconto de até 10% (dez por cento) do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a proprietários de imóveis residenciais e não residenciais no município de Salvador que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio-ambiente, na forma e condições estabelecidas em regulamento.

Pelo estudado até o momento, os principais incentivos estão em concessão de isenção para áreas de preservação permanentes não edificadas e reserva legal, descontos no valor total do IPTU quando de uso da construção verde, reaproveitamento da água de chuva, captação de energia solar, propriedades arborizadas, plantação de árvores em frente de imóveis. Nestes moldes, pode-se afirmar que a contribuição do tributo verde municipal é significativa nos efeitos a longo prazo²⁶².

Ao analisar a efetividade do IPTU verde em São Carlos e Curitiba, Cunha et al (2013, p. 79-98) constataram que no município de São Carlos, num período de 4 anos, o número de contribuintes que solicitaram o desconto se elevou para mais de 100% comparado as solicitações iniciais²⁶³. Já no município de Curitiba, o resultado foi de adesão progressiva do IPTU verde, no qual, em 2007, totalizavam o número de 12.877 solicitações do desconto, sendo que em 2011, o índice subiu para 17.006 solicitações.

O IPTU verde possui uma abrangência maior de sistemática como uma medida de políticas públicas. No entanto, apesar da importância de os problemas ambientais terem aumentado de maneira singular, o interesse em adotar medidas como essas pelos municípios ainda é pequeno. A disparidade de comprometimento entre os entes públicos permanece, mesmo sendo a agenda constitucional forte indicadora da importância do papel municipal no desenvolvimento sustentável²⁶⁴.

O que se visualiza é uma maior efetividade no desenvolvimento sustentável mediante o maior comprometimento dos municípios em manter uma política fiscal verde regionalizada, ou seja, “se cada município utilizasse do imposto verde no contexto de sua realidade, a abrangência da prática da sustentabilidade seria consideravelmente maior” e melhor (CASTILHO, 2016). Deste modo, a difusão do tributo verde, principalmente municipal,

²⁶² “O IPTU pode ser considerado um instrumento verdadeiramente eficaz para a efetivação da função social da propriedade privada. À vista disso, diz ser ele responsável por estimular o comportamento do contribuinte para um melhor emprego dos recursos naturais, evitando-se, assim, os malefícios advindos da degradação do meio ambiente. Destarte, os indivíduos beneficiados estariam efetivamente cumprindo o dever de proteção ambiental estatuído no art. 225 da CF/88 e contribuindo, igualmente, para a construção de cidades cada vez mais sustentáveis”. Na íntegra. (VOLPATO, 2015, p.61).

²⁶³ Os municípios concedem desconto no IPTU para contribuintes que mantinham árvores em sua propriedade ou aos que viessem a plantar.

²⁶⁴ “Particularmente na última década, diversas esferas do governo passaram a considerar o problema como uma questão de Estado e vêm atribuindo a ela sua devida importância. Não obstante, pode-se constatar claramente uma disparidade entre o nível de comprometimento das instâncias inferiores de governo, quando comparadas às esferas mais altas. Por lidarem com incentivos localizados e de curto prazo, os governos locais, nesse caso os municípios, têm sistematicamente encontrado dificuldades em incorporar macroproblemas estruturais, tal como a questão ambiental, em suas agendas, independentemente do nível de comprometimento de seus atores políticos”. (MOURA, 2015, p.167).

colabora muito para uma vida mais saudável de “forma a contribuir de maneira significativa não só para a preservação do meio ambiente, mas também para o aumento da qualidade de vida das presentes e futuras gerações”. (VOLPATO, 2015, p.61).

Nesta seara, de acordo com o explorado, tem-se que a União possui a prerrogativa de iniciar as medidas que vão alavancar uma série de ações pelos governos intermediários e pelos governos locais com finalidade de proteção ambiental. Assim, importante trazer as políticas adotadas pela União e pelos Estados, que demonstram seus esforços governamentais por meio de leis que indicam a relevância e abrangência da extrafiscalidade²⁶⁵, ou seja, do direito com função promocional.

4.4 A extrafiscalidade na esfera federal e estadual

O tributo verde federal foi o primeiro a surgir no país há mais de 40 anos por intermédio da Lei nº 5.106/66, que concede descontos nas declarações de rendimentos de pessoas físicas ou jurídicas que realizam aquisição de recursos empregados em reflorestamento ou uso de maquinários contra a poluição (VIALLI, 2014, p. 22). Outras legislações foram surgindo, implementando a ideia. Algumas legislações já foram relacionadas. Reúne-se na relação abaixo as legislações mais relevantes para o trabalho no que se refere à temática da sustentabilidade e o uso da função extrafiscal dos tributos:

- a) lei da Política Nacional do Meio Ambiente em 1981 (Lei nº 6.831);
- b) lei da Política Nacional Sobre Mudanças de Clima (Lei nº 12.187/09);
- c) decreto nº 775/93: diferenciação de alíquota do Imposto sobre os Produtos Industrializados - IPI para carros a gasolina, de 25% a 30%, com intuito de incentivar a produção de álcool, por ser um combustível menos poluente;
- d) Código Florestal: lei 12.651/12;
- e) decreto nº 7.619/2011: regulamenta a concessão de crédito presumido de IPI na aquisição de resíduos sólidos. Concedem descontos de 10% a 50% sobre o valor do resíduo às empresas que adquirirem resíduos sólidos como matéria-prima ou material intermediário na fabricação de produtos, permitindo o ressarcimento das contribuições para o PIS/PASEP e COFINS.

O ITR (Imposto Territorial Rural), de competência da União, vem instituído com funções sociais, quando prevê o artigo 153, § 4º e incisos, da CF/88 a sua progressividade, ou

²⁶⁵ Tratará apenas de base legal com função extrafiscal dos tributos, diante dos objetivos do trabalho, deixando de abordar todas as funções alocativas e distributiva de governo.

seja, aumento crescente da sua alíquota, caso a propriedade seja improdutiva, assim como são isentas as pequenas propriedades (desde que seja única propriedade)²⁶⁶. Também, conforme autorização da lei Federal nº Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996, o ITR (Imposto Territorial Rural) pode ser isento nas Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

Com a edição de um novo Código Florestal (Lei nº 12.651/12), foram criadas as normas gerais sobre “a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos”.

O Imposto de Importação (II) previsto no artigo 153, inciso I, da CF/88 (sendo o fato gerador a entrada de produtos estrangeiros no país), possui um caráter de incentivo à pesquisa, educacional e cultural por meio da Lei nº 8.032/90, no qual discrimina vários casos de isenções. Em 2015, uma resolução da CAMEX²⁶⁷ (Câmara de Comércio Exterior), nº 97/2015, isentou do Imposto de Importação, os carros elétricos e híbridos, como uma forma de incentivar a aquisição de carros não emissores de gás carbônico, o que, conseqüentemente, reduz a poluição atmosférica.

No que diz respeito aos esforços dos Estados Federados e do Distrito Federal, o tributo verde impactante é o ICMS ecológico. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um tributo estadual que destina uma porcentagem de suas receitas aos municípios e cada Estado tem autonomia de estabelecer suas alíquotas, sem a prática de distorções na sua arrecadação que enseje a ‘guerra fiscal’²⁶⁸. O primeiro Estado a adotar o ICMS verde foi o Paraná (MOURA, 2015, p.168).

O ICMS ecológico no Estado do Paraná foi criado em 1991, por meio da LC nº 59, e até abril de 2017 soma 204 municípios participantes (INSTITUTO, 2017). O Estado direciona

²⁶⁶ CF/88. **Artigo 153. § 4º** O imposto previsto no inciso VI do caput: **I** - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; **II** - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel; **III** - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

²⁶⁷ A CAMEX é um órgão “integrante do Conselho de Governo da Presidência da República e tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo” e tem como uma de suas competências fixar as alíquotas do imposto de importação, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei (Decreto nº 4.732/03, artigo 2º, inciso XIV).

²⁶⁸ Os estados devem atender as regras disciplinares do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e as disposições da Resolução 13/2012 do Senado (unifica alíquotas interestaduais de produtos importados).

aos municípios participantes 5% do valor arrecadado de ICMS, de forma proporcional ao tamanho e grau de investimento, quanto aos mananciais de abastecimento, Unidades de Conservação, Áreas de Terras Indígenas e Reservas Florestais Legais (LC nº 59/91).

O ICMS ecológico adota a política de oferecer uma recompensa aos municípios que se sobressaem em medidas destinadas à proteção ambiental. A recompensa é pecuniária, elevando a porcentagem de receita do ICMS que os municípios legalmente recebem. Lembra-se que, de acordo com a Constituição Federal, artigo 158, inciso IV, pertencem aos municípios 25% do valor arrecadado de ICMS pelo Estado no qual é sua localização física.

De acordo com Vialli (2014, p. 22), somam-se 17 os Estados brasileiros que aderiram o ICMS ecológico. São eles: Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo, Goiás, Minas Gerais, Tocantins, Pará, Piauí, Ceará, Amapá, Paraíba e Pernambuco.

Mais timidamente, se trabalha o benefício fiscal por meio do IPVA (Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores). Como exemplo, cita-se os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, que permitem a graduação de alíquotas de acordo com a quantidade de produção de gases tóxicos dos automóveis (VOLPATO, 2015, p.41). Neste caso, depende do tipo de automóvel utilizado pelo proprietário, sendo o carro híbrido (movido a bateria, elétrico, a gás) considerado ecológico²⁶⁹.

No Estado de São Paulo, o ICMS ecológico é disciplinado pela Lei nº 8.510/1993 e adota como critério de distribuição a soma das áreas correspondentes à diferentes Unidade de Conservação da natureza. O total do valor a ser transferido a mais do que já previsto na Constituição corresponde a 0,5%, desde que atinja a somatória total, sendo proporcional em caso de menores pontuações^{270 271}.

Outros critérios, além da proteção da biodiversidade²⁷², podem ser adotados para concessão do ICMS ecológico, como por exemplo, conservação do solo, o número de propriedades rurais, existência de mananciais de abastecimento, número de habitantes,

²⁶⁹ A fraca adesão a esta medida decorre do valor elevado dos automóveis.

²⁷⁰ Estações Ecológicas - Peso 1,0 (um); II - Reservas Biológicas - Peso 1.0; III - Parques Estaduais - peso 0,8 (oito décimos); IV - Zonas de Vida Silvestre em Áreas de Proteção Ambiental – peso 0,5 (cinco décimos); V - Reservas Florestais - peso 0,2 (dois décimos); VI - Áreas de Proteção Ambiental (APA's) - peso 0,1 (um décimo); VII - Áreas Naturais Tombadas - peso 0,1 (um décimo). Artigo 1º, § 2º da Lei estadual nº 8510/93.

²⁷¹ A lei realiza apenas a compensação aos municípios que abrigam Unidades de Conservação Estaduais, limitando sua atuação.

²⁷² Unidades de conservação, terras indígenas, comunidades tradicionais, recuperação de áreas degradadas e conexão de fragmentos vegetais.

produção agropecuárias, além de projetos e medidas que visam o desenvolvimento sustentável (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009).

De acordo com Ministério do Meio Ambiente (2009), os resultados do ICMS ecológico consistem em:

- a) melhoria da qualidade da conservação da biodiversidade;
- b) justiça fiscal aos municípios que conservam;
- c) modernização institucional: reorientação das políticas públicas (precaução) e ações via corredores de biodiversidade;
- d) organização de Sistemas Municipais de Meio Ambiente;
- e) resgate das comunidades tradicionais;
- f) reprodução e aprimoramentos nos Estados.

Neste contexto, Alexandrina Moura (2015, p. 170) defende o raciocínio de que em Estados que não possuem o incentivo do ICMS ecológico fica mais difícil o interesse dos municípios em implantar um incentivo fiscal como o IPTU verde ou outra política. Essa percepção se justifica pelo fato de os municípios não terem motivações regulares para implementar a política ambiental fiscal.

Outra implementação de política ambiental realizada pelo Estado de São Paulo é o Programa Município VerdeAzul. O objetivo do programa consiste em medir e apoiar a eficiência da gestão ambiental com a descentralização e valorização da agenda ambiental nos municípios (MUNICÍPIO VERDEAZUL, 2017). A consequência desse objetivo é positiva, uma vez que obriga um levantamento feito pelos municípios de suas ações em prol do meio ambiente.

A inserção no Programa VerdeAzul ocorre por meio de solicitação do próprio município, que pode enviar ofício à Secretaria de Estado do Meio Ambiente. A compensação para a aderência ao programa consiste em certificação²⁷³ e liberação de recursos aos municípios do Fundo Estadual de Controle de Poluição, além de um meio ambiente equilibrado, com fim de melhor qualidade de vida à população.

As ações propostas compõem os seguintes temas estratégicos: Esgoto Tratado, Resíduos Sólidos, Biodiversidade, Arborização Urbana, Educação Ambiental, Cidade

²⁷³ “Certificado Município VerdeAzul”, concedido aos municípios que atingem a nota superior a 80 (oitenta) pontos e preenchem requisitos pré-definidos para cada Ciclo, e ao Interlocutor respectivo. Este Certificado reconhece a boa gestão ambiental municipal e garante à prefeitura premiada prioridade na captação de recursos do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP)”. Na íntegra. Retirado do site do programa, no seguinte link: <http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/premios/>.

Sustentável, Gestão das Águas, Qualidade do Ar, Estrutura Ambiental e Conselho Ambiental (MUNICÍPIO VERDEAZUL, 2017). Anualmente, faz-se a classificação do desempenho dos municípios, na qual os critérios de avaliação são preestabelecidos.

Alguns dos critérios de avaliação dos municípios estabelecidos para o ano de 2017 pelo Programa Município VerdeAzul se demonstram do quadro formulado abaixo:

QUADRO 9 – Critérios de avaliação do Programa VerdeAzul do Estado de São Paulo.

Critérios avaliados	Ação	Resultado
Município Sustentável	Levantamento da (s) fonte (s) geradora (s) e da quantidade de energia elétrica consumida pelo município, no meio urbano (no meio rural é facultativo); e incentivo ao uso de outras fontes de energia renováveis, de baixo impacto ambiental e de tecnologias associadas, que visem menor consumo, e suas consequências.	Desenvolvimento sustentável de comunidades - Indicadores para serviços urbanos e qualidade de vida
Estrutura e educação ambiental	Programa Municipal de Educação Ambiental em funcionamento.	Banco de dados ambiental municipal.
Conselho Ambiental	Participação de funcionários municipais nas Câmaras Técnicas dos respectivos Comitês de Bacias, com o conhecimento do Conselho Municipal de Meio Ambiente.	Produção e divulgação de relatório com conteúdo referente a temas debatidos nas reuniões do CONDEMA a serem divulgados nas mídias municipais.
Biodiversidade	Apresentar Plano Municipal de Mata Atlântica ou Cerrado	Nota proporcional à porcentagem da área, em processo de restauração ecológica
Gestão das águas	Uso racional da água	IQA ²⁷⁴ balanceado, IGRHI ²⁷⁵ e exutório (ponto de escoamento da água)
Arborização urbana	Desenvolver e implantar “ESPAÇO ÁRVORE” no viário (obrigatório em novos loteamentos) e dar publicidade. Este espaço deverá ser definido por norma legal.	Cobertura vegetal no perímetro urbano.
Resíduos Sólidos	Elaboração ou revisão de Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, instituído por lei.	Índice de Qualidade de Aterro de Resíduos (IQR), a ser calculado e informado pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB.
Esgoto tratado	Plano de Saneamento, aprovado em lei na Câmara de Vereadores e inserido no Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual, em andamento.	Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana do Município - ICTEM + Novo Índice para Municípios com emissário submarino.

Fonte: Elaborado pela autora com dados retirados do site do Programa (<http://verdeazuldigital.sp.gov.br/>)

²⁷⁴ Índice da Qualidade da Água (avaliação química da qualidade da água).

²⁷⁵ Unidade de gerenciamento de Recursos Hídricos (bacias hidrográficas).

De acordo com a classificação de 2016 os municípios certificados que mais se destacaram no programa são: Novo Horizonte – nota 98,69; Botucatu – nota 98,11; Jundiaí – nota 97,45; Catanduva; Votuporanga – nota 97,38; Bragança Paulista - nota 96,81; Cerquilha – nota 96,69; Sorocaba - nota 95,25; Franca - nota 94,50; Itapira – nota 93,98; Lençóis Paulista – nota 93,87²⁷⁶.

A avaliação para pontuar cada um dos municípios do Programa VerdeAzul, consiste em uso da seguinte fórmula:

$$IAA = \Sigma IDi - PP$$

IAA = índice de avaliação ambiental

ΣIDi = soma dos indicadores de desempenhos (soma dos critérios, até 100 pontos).

PP = passivos ou pendências representadas por áreas contaminadas ou penalidades em relação a concessão de licenciamento ambiental inadequado.

Sob as perspectivas do Programa VerdeAzul implantado pelo Estado de São Paulo, as medidas de extrafiscalidade poderão implementar a política ambiental estadual, colaborando com os objetivos do programa e com os municípios, haja vista as legislações de incentivos ambientais fiscais poderão abarcar medidas que favoreçam alguns dos critérios de avaliação trazidos pelo programa, como por exemplo, a arborização por meio do IPTU verde.

Ademais, passa-se a fazer um resumo do cenário mundial do tributo verde, com intuito de demonstrar sua abrangência nos demais países.

4.5 Cenário Mundial

Até o ano de 2014, aproximadamente 40 países já instituíam a cobrança de imposto sobre emissões de gases. A exemplo disto, desde 1990, Noruega, Suécia e Dinamarca cobram imposto por cada tonelada de dióxido de carbono emitido, fazendo com que houvesse a diminuição de 21% dos gases poluentes, assim como o Chile, México e Costa Rica também estabeleceram impostos sobre a emissão de dióxido de carbono recentemente (VIALLI, 2014, p. 22).

Alguns países fizeram a reforma fiscal incluindo a função extrafiscal ambiental. Um exemplo é Portugal, que possui uma fiscalidade verde com intuito de penalizar quem polui e degrada o meio ambiente, como também de induzir padrões de produções e de consumos mais sustentáveis e diversificar as fontes de receitas (CASTILHO, 2016). A medida fiscal adotada

²⁷⁶ A classificação total dos municípios certificados e as respectivas notas está disponível no site do programa: <http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/ranking-pontuacao/>.

consiste na seguinte tributação: taxas sobre sacos plásticos (aquisição) de 0,08 euros; taxa de gestão de resíduos (paga pela instituição gestora – 6,6 euros em 2016); abate de veículos no final da vida - com descontos no imposto sobre veículos (ISV) para aquisição de veículos híbridos ou elétricos (Lei nº 82 – D/2014, de 31 de dezembro) (CASTILHO, 2016).

Com análise estatística da KPMG (2014)²⁷⁷ para avaliar o índice de tributo verde global, escolhendo-se 21 economias mais significativas, chegou-se ao resultado de que o Brasil ocupava o 18º lugar em políticas fiscais verdes, sendo o primeiro lugar ocupado pelos Estados Unidos da América, que trabalha amplamente os incentivos fiscais à construção verde e a energia renovável:

QUADRO 10 – Índice de tributo verde em 21 países, segundo a KPMG (2014).

Índice de Tributo Verde – 21 economias		
1º EUA	8º Holanda	15º Finlândia
2º Japão	9º Bélgica	16º Alemanha
3º Reino Unido	10º Índia	17º Austrália
4º França	11º Espanha	18º Brasil
5º Coreia do Sul	12º Canadá	19º Argentina
6º China	13º África do Sul	20º México
7º Irlanda	14º Cingapura	21º Rússia

Fonte: Elaborado pela autora. Informações em CARLI et al, 2015.

4.6 O imposto verde na região administrativa de Marília-SP e a eficácia da legislação extrafiscal ambiental

O propósito do censo realizado em cidades pertencentes à região administrativa do município de Marília é de complementação ao trabalho no que diz respeito à participação legislativa extrafiscal municipal como instrumento à sustentabilidade. Tal pesquisa se fundamenta pelas informações teóricas trabalhadas em todos os capítulos, destacando-se o último por abordar especificamente a temática.

A pesquisa, realizada por meio do instrumento de questionário estruturado, visou coletar dados que referenciassem a existência ou não de tributo verde na região estudada, a verificação da efetiva aplicabilidade do mesmo e os problemas ambientais em cada município.

²⁷⁷ Empresa suíça de auditoria privada presente em diversos países que presta serviços empresariais. Site no Brasil <https://home.kpmg.com/br/pt/home.html>.

Neste sentido, trabalhou-se com a análise de legislações municipais destinadas à proteção, ao controle a conservação e restauração do meio ambiente.

Segue a metodologia de pesquisa aplicada, os resultados, a discussão e as conclusões técnicas da coleta e análise legislativa nos municípios da região administrativa de Marília, Estado de São Paulo.

4.6.1. Metodologia

a) Quanto à abordagem

A pesquisa se compôs por abordagem **mista** para sua elaboração completa, sendo **qualitativa** pela formação teórica necessária ao desenvolvimento do tema, na qual a fonte de informação se realizou por meio da revisão bibliográfica. E **quantitativa** ao abordar dados estatísticos que se encontraram após os levantamentos de dados e os dados utilizados como comparativos.

b) Procedimentos técnicos

Fez-se o uso do **procedimento técnico de levantamento** (censo) com auxílio da **técnica de análise de dados de conteúdo**. O conteúdo analisado refere-se as leis e os decretos municipais que disponham sobre algum tipo de tributo verde. As leis e decretos foram fornecidos pelos municípios que se utilizam da extrafiscalidade ambiental.

c) Quanto ao gênero

Adotou-se a pesquisa do **gênero empírica**, da qual se realizou pelo **método de questionário semiestruturado**. O questionário aplicado se pautou em itens que avaliaram:

- a) existência ou não de tributo verde;
- b) período de vigência da lei/decreto;
- c) espécie de tributo envolvido;
- d) problemas ambientais e métodos de preservação (reuso de água, plantação de arvore (ar), solo) ou recuperação ambiental pretendida (arborização, recursos hídricos, diminuição da poluição);
- e) eficácia da medida.

d) Quanto ao objetivo

Ao que se refere aos objetivos das metodologias utilizadas, será de **caráter exploratório** por se tratar de pesquisa que busca se familiarizar com o problema (maior participação dos municípios com política fiscal verde/necessidade de proteção ambiental regionalizada) a fim de esclarecer ou construir hipóteses (uso do incentivo fiscal municipais para promoção da sustentabilidade/assimetria ambiental), e **explicativa** por se preocupar em identificar fatores que determinam a ocorrência dos fatos/fenômeno (razões da ineficácia/eficácia da legislação extrafiscal ambiental).

e) Modelo de questionário aplicado

Nome do Município (opcional):

Procurador (a) ou cargos afins (opcional):

A pesquisa tem por objetivo realizar um censo sobre a aplicabilidade dos municípios da extrafiscalidade como instrumento à sustentabilidade.

Responda as questões abaixo (pode ser preenchida mais de uma alternativa):

O município utiliza-se de incentivos ou benefícios fiscais com fins de preservação ou recuperação ambiental?

Sim não Existe o projeto Já existiu Existe, mas não se aplica

Qual o imposto utilizado como instrumento propagador da sustentabilidade?

IPTU por meio de desconto de ___%, se cumprir os seguintes requisitos:

IPTU por meio de isenção a quem atingir os seguintes requisitos:

ISS por meio de desconto de ___%, se cumprir os seguintes requisitos:

ISS por meio de isenção a quem atingir os seguintes requisitos:

ITBI por meio de desconto de ___%, se cumprir os seguintes requisitos:

ITBI por meio de isenção a quem atingir os seguintes requisitos:

O município visa proteger ou recuperar:

recursos Hídricos mata arborização urbana Reserva Ambiental

solo contaminado outros _____

nenhum

Após a adoção da medida de incentivo ou benefício fiscal com propósitos de promoção da sustentabilidade obteve um resultado:

positivo, alcançando o objetivo de: _____

negativo, ocasionado os seguintes problemas _____

resultados insignificantes

não obteve resultado algum

a legislação se opera a pouco tempo

A legislação que concedeu o benefício fiscal com intuito de preservação ou recuperação ambiental foi publicada na data de:

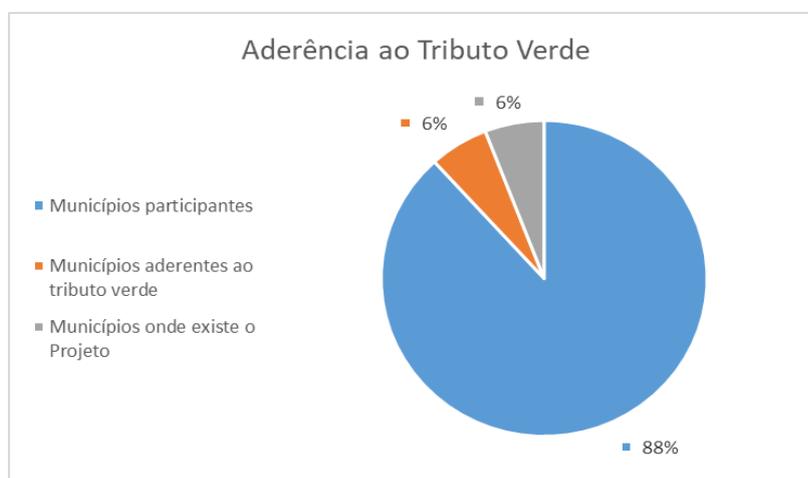
Não desejo responder o questionário

4.6.2 Resultado e discussão

Dos questionários distribuídos aos 52 municípios por meio eletrônico, apenas 15 municípios participaram da pesquisa. Deste modo, considerou-se uma amostragem aleatória dentro de uma população de 52, apenas para fim estatístico que visa demonstrar o interesse municipal à extrafiscalidade como meio de amenizar ou sanar os problemas ambientais locais e a efetividade das legislações formuladas.

Dentro dos 15 municípios participantes, um (6%) município indica a existência de projeto²⁷⁸ de lei para instituição do imposto verde e um (6%) município indica a existência de normas fiscais com propósitos sustentáveis, como se verifica o gráfico abaixo:

FIGURA 4 – Aderência dos municípios ao tributo verde na região administrativa do município de Marília SP.



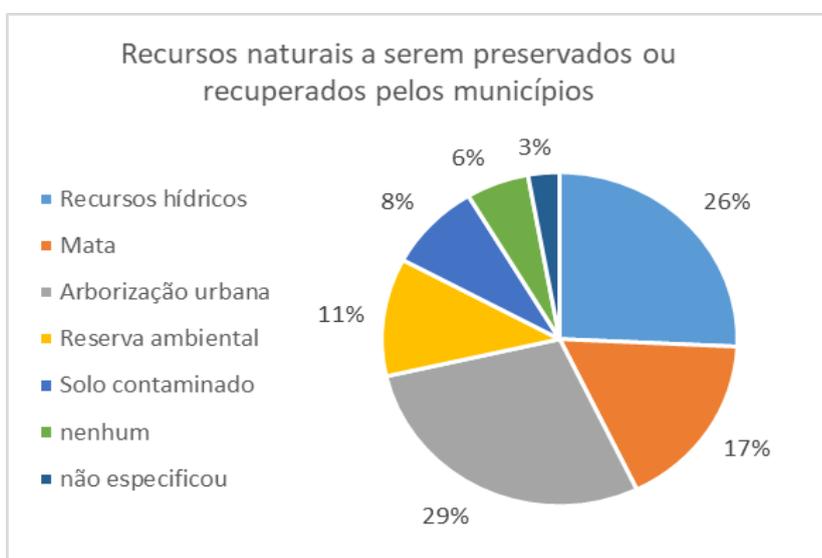
Fonte: Elaborado pela autora

Quanto aos problemas ambientais apresentados, dos quais há a preocupação em recuperação ambiental ou preservação, apenas dois municípios relatam não apresentarem nenhum problema, um município não especifica e os demais, no total de 12 municípios relataram preocupações ambientais com os recursos hídricos, matas, arborização urbana, reserva ambiental e solo contaminado.

²⁷⁸ O município aprovou a lei em 29/09/17 após a realização da pesquisa. Para a pesquisa, se manterá como projeto, mas será estudada quanto às possibilidades de sua eficácia como instrumento sustentável.

De acordo com os dados levantados, os maiores problemas ambientais enfrentados na região estudada, referem-se à necessidade de arborização urbana (29%), proteção aos recursos hídricos (26%) e a preservação e/ou recuperação de matas (17%). A percentagem menor se refere ao solo contaminado, indicado por apenas 8% dos municípios, como pode ser observado abaixo:

FIGURA 5- Percentagem dos problemas ambientais indicados pelos Municípios



Fonte: elaborado pela autora.

O município que adota o tributo verde (Município A) se utiliza da norma fiscal (com função extrafiscal) de liberação de alvarás de funcionamento e da certidão do Habite-se, como meio de compelir a adoção da construção verde. Quanto ao questionamento sobre os resultados obtidos, o município relata resultados insignificantes à medida adotada, uma vez que apesar da existência da lei desde 20 de agosto de 2009, a mesma não se aplica.

4.6.2.1 Análise comparativa de legislação e sua eficácia

Fez-se um estudo da Lei Complementar e do Decreto do município A²⁷⁹ mencionado acima. Trata-se de legislação fornecida pelo próprio ente público. O estudo da legislação

²⁷⁹ Refere-se ao município de Ibirarema, Estado de São Paulo. Lei Complementar nº 06, de 20 de agosto de 2009 e Decreto nº 26, de 14 de março de 2016. Anexos C e D (partes específicas da lei e do Decreto na íntegra).

específica tem o fim de analisar os objetivos e as possibilidades de aplicabilidade prática, como também os seus benefícios à sociedade, e extrair as hipóteses das dificuldades de gerar resultados.

A finalidade do Decreto²⁸⁰ instituído pelo município A é de regulamentação de determinado artigo da lei complementar publicada no ano de 2009, que dispõe sobre a expedição de Alvará de construção civil e de Carta de Habite-se para as construções que fomentarem à incorporação e conceitos de sustentabilidade ambiental, tais como, “utilização de tecnologias limpas, reuso da água, captação de água das chuvas, sistemas alternativos de energia e ventilação, madeiras legalizadas e de origem comprovada, calçadas ecológicas entre outros”²⁸¹. (IBIRAREMA, 2009).

A norma instituída pelo município A estabelece que todas as solicitações de Alvarás de construção civil e Cartas de Habite-se deverão ser avaliadas pelo Departamento de Meio Ambiente Municipal, para que o mesmo emita um parecer técnico de sustentabilidade. Essa manobra foi proposta diante da exigência de que “todas as edificações residenciais, comerciais e industriais deverão contar com sistemas de captação e armazenamento de água da chuva, em dimensões a serem definidas pelo poder público municipal”. (IBIRAREMA, 2016). A legislação também propõe o dever de os estacionamentos serem compostos de 30% por áreas permeáveis (não pavimentada).

Quanto ao projeto de lei do município B, apresenta amplo aspecto de medidas que podem ser aderidas pelos contribuintes, por meio do IPTU Verde, visando arborização urbana, áreas permeáveis, energia e aquecimento solar, coleta e reaproveitamento da água, uso de reciclados, proteção das Áreas de Preservação Permanentes e preservação de árvores nativas. Observa-se que um dos artigos do projeto determina a ampla divulgação do IPTU Verde como uma forma de estimular a proteção ambiental por intermédio da tributação.

Para ilustrar a pesquisa, importante trazer exemplos de tributo verde que apresentaram resultados significativos com as medidas adotadas pelos entes públicos municipais. Foi analisada a eficácia do IPTU verde no município de Curitiba, por Cunha et al (2013), nos quais chegaram ao resultado de aderência crescente ao incentivo em um espaço temporal de 5 anos. Os autores trabalham com informações entre 2007 e 2011, como segue no quadro abaixo:

²⁸⁰ Regulamenta o art. 160 da lei complementar municipal nº 06, de 20 de agosto de 2009, que institui o código do meio ambiente do município de Ibirarema, dispõe sobre a política municipal de proteção, controle, conservação e restauração do meio ambiente e recursos hídricos, e dá outras providências. (IBIRAREMA, 2016).

²⁸¹ **Artigo 160**, LC nº 06/2009. (IBIRAREMA, 2009).

QUADRO 11 – Relação de contribuintes beneficiados pelo IPTU verde de Curitiba.

Ano	Contribuintes solicitantes	Número de IPTU lançados
2007	12.877	502.462
2008	13.779	512.530
2009	14.405	522.765
2010	15.637	532.618
2011	17.006	544.070

Fonte: CUNHA et al, 2013, p. 92.

Os descontos do IPTU, na cidade de Curitiba, segundo Cunha et al 2013, dependem da adesão de pelo menos uma das seguintes medidas:

- a) terreno com bosque nativo considerado relevante, cadastrado pelo município. Até 100%;
- b) terrenos com bosques não cadastrados pelo município. Até 60%;
- c) terrenos com árvores consideradas imunes de corte. 10% por árvore, até o limite de 50%;
- d) terrenos com pinheiros isolados e diâmetro superior a 50 centímetros na altura do peito. 10% por árvore, até o limite de 50%;
- e) árvore isolada cuja projeção da copada perfaça uma área mínima de 40% da área total do imóvel. Até 50%

Analisa-se que a legislação²⁸² extrafiscal ambiental do município de Curitiba, apesar de depender de fiscalização para comprovação da medida que enseja o incentivo fiscal, não levou a ineficácia da lei, demonstrando a ausência de obstáculos para sua aplicação, fato que indica as possibilidades de ampliação da medida.

O aspecto negativo do IPTU verde no município de Curitiba foi estudado por Oliveira et al (2016), que indicou nos resultados a negativa de receita²⁸³ pública, ou seja, a arrecadação tributária foi menor após a implantação do incentivo fiscal ambiental – referente apenas ao IPTU. Destaca-se que os incentivos fiscais significam renúncia de receitas que são compensadas por outras receitas, conforme dispõe a LC nº 101/00.

²⁸² Lei municipal nº 9806/00.

²⁸³ Os resultados indicam que o impacto da política sobre a arrecadação tributária per capita do município de Curitiba foi negativo, isto é, a arrecadação após a implementação do IPTU verde foi ligeiramente menor do que se a mesma não tivesse sido adotada. Isso pode ser explicado dado que qualquer renúncia arrecadatória pode implicar em uma diminuição da receita do município. Na íntegra. (OLIVEIRA et al, 2016, p. 13)

Semelhante à medida adotada pelo Município A é o incentivo à construção verde por meio de desconto no IPTU pelo município de Salvador. Com o Decreto nº 25.899/2015 (ANEXO E), que regulamenta o artigo 5º da Lei nº 8.474/2013²⁸⁴ e institui o Programa de Certificação Sustentável do IPTU verde, o município de Salvador concede o incentivo fiscal de desconto de até 10% no valor integral do imposto.

O que se observa na regulamentação do IPTU verde de Salvador é uma vasta indicação das medidas que podem ser consideradas como construções sustentáveis, além de haver uma pontuação para cada medida adotada, fazendo com que o desconto seja progressivo de acordo com o método sustentável adotado pelo contribuinte. O decreto também estipula a competência de quem emitirá o laudo técnico para certificação de construção verde e autoriza o mesmo órgão a editar instruções que facilitem a compreensão e a adoção das medidas.

Confere-se no site do município de Salvador, que é fornecido um manual sobre o que é a extrafiscalidade, os objetivos do IPTU verde e orientações ilustradas de como adotar as medidas, inclusive com os exemplos de projetos de construção verde. Apresenta-se, ainda, as portarias que designaram os cargos específicos de servidores para atender ao Programa de Certificação Sustentável do IPTU Verde.

Com as medidas adotadas e com a implementação da política fiscal verde por meio de informações e investimentos no programa de construção sustentável, o município de Salvador confere uma estatística de 53.640 mil árvores plantadas entre janeiro de 2013 a novembro de 2016, cinco grandes áreas de preservação ambiental, cinco programas de sustentabilidade (incluindo o IPTU verde), além de receber em 2016 o Prêmio Cidades Sustentáveis com a classificação de 1º lugar devido ao desenvolvimento de políticas públicas bem sucedidas (SALVADOR, 2017).

De acordo com o levantamento da Secretaria da Cidade Sustentável e Inovação (SECIS) de Salvador, entre a publicação do Decreto regulamentador do Programa Construção verde em 2015 e meados de julho de 2017, dez empresas do empreendedorismo imobiliários já aderiram ao projeto, sendo a certificação concedida para duas delas e as demais ainda em análise (DAFNÉ, 2017).

Neste contexto, pode-se instaurar, com fundamentação na teoria funcionalista de Bobbio, estudada no capítulo 2, nas caracterizações da norma na visão de Melo Filho (Quadro 3, p. 73), nas vantagens e desvantagens dos instrumentos econômicos sustentáveis

²⁸⁴ Lei nº 8.474/13, **artigo 5º**. O Poder Executivo poderá conceder desconto de até 10% (dez por cento) do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a proprietários de imóveis residenciais e não residenciais no município de Salvador que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio-ambiente, na forma e condições estabelecidas em regulamento.

consideradas por Moura (Quadro 6, p. 105), os seguintes apontamentos sobre as normas extrafiscais trabalhadas:

Quadro 12. Avaliações conclusivas das normas extrafiscais ambientais.

Ente/medida	Característica da norma (BOBBIO, 2001; MELLO, 1975)	Vantagens (MOURA, 2016)	Desvantagens (MOURA, 2016)	Valoração (BOBBIO, 2001)
Município A (Construção sustentável)	Coativa (com função extrafiscal ambiental, mas compulsória): Constituem um freio; Desencorajadoras; Atua pela força; Antieconômica; Impopular.	Possibilidades de arrecadação de recursos.	Inflexível: resistência dos agentes por implicar em custo e falta de oportunidade; necessita de adaptações e avaliações periódicas.	Válida Ineficaz Injusta ²⁸⁵
Município B (Projeto de lei com várias medidas)	Premial; Promove o estímulo a atos positivos;	Sem regulamentação	Sem regulamentação	Inválida
Curitiba (Arborização Urbana)	Premial; Promove o estímulo a atos positivos; Popular; Econômica; Resulta em segurança à execução.	Flexibilidade; Liberdade de escolha; Menores custos para implementação; Dinâmico: contínuo Fácil execução.	Renúncia de receita pública em relação a arrecadação do IPTU.	Válida Eficaz Justa
Salvador (Construção sustentável)	Premial; Promove o estímulo a atos positivos; Popular; Econômica; Resulta em segurança à execução.	Flexível; Liberdade de escolha; Dinâmico: progressivo e contínuo; Estímulo à inovação; Menores custos de implementação.	Aumento de gastos com implementação da política fiscal verde (criação de órgãos e cargos; parecer técnico).	Válida Eficaz Justa

Fonte: Elaborada pela autora.

4.6.3 Conclusão da pesquisa

Explorou-se as medidas implantadas como forma de incentivo e benefício fiscal verde pelo município A (legislação que requer construção sustentável para emissão de Alvarás e Cartas de Habite-se), no qual indica a norma com função extrafiscal como ineficaz em seus propósitos. O Município B apresenta projeto de lei complexo quanto às medidas fiscais verde (enfatizando a necessidade de ampla divulgação do IPTU Verde).

²⁸⁵ Norma Justa na concepção de Folloni (2014), estudada no capítulo 2.

Complementou-se a pesquisa com uma avaliação comparativa aos resultados de pesquisa semelhante, realizada no município de Curitiba (sendo o resultado positivo, a crescente adesão ao IPTU Verde pelos contribuintes e o resultado negativo, a diminuição na receita tributária do IPTU). Apoiou-se na legislação do município de Salvador como norma modelo de IPTU verde, diante da sua posição nacional de 1º lugar no desenvolvimento de políticas públicas bem-sucedidas (Prêmio Cidades Sustentáveis 2016²⁸⁶).

Pode-se concluir que os incentivos propostos pelo município A, para que venha ter aplicabilidade consistente e resultados eficazes, depende de mais incentivo quanto à divulgação por parte deste, além de fornecer a orientação de como fazer os reservatórios de água para o reuso, assim como divulgar as maneiras de se utilizar da água pluvial no “dia a dia” e a sua devida armazenagem. A falta de informações e divulgações da existência da medida pode ser o fator primordial que fez da legislação do município A uma norma ineficaz.

Outro ponto negativo da norma do município A é a sua obrigatoriedade sem recompensa do benefício ou incentivo fiscal, como também proporciona gastos adicionais para desenvolver a construção e a manutenção dos reservatórios de água, além de manter a limpeza das áreas não pavimentadas do “passeio público” (calçadas), o que gera resistência aos agentes por implicarem em custos e não em oportunidades. No demais, falta a efetividade na sua aplicação da norma pelo município A que, em se tratando de lei, deveria fazer cumpri-la.

Quanto ao projeto de lei do município B, apresenta diversas medidas a serem implantadas, porém, sem a devida regulamentação de como se fará para verificar as devidas determinações indicadas, não se pode prever sua eficácia. No entanto, tendo em vista sua amplitude de medidas (mais de uma), a tendência é o município ter dificuldades para atender as fiscalizações, caso seja aplicada essa modalidade de conferência ou, também, ter mais sucesso em uma medida do que em outras. O sucesso da lei dependerá das políticas adotadas para a sua aplicabilidade, ou seja, de como será sua regulamentação, pois se caracteriza como norma encorajadora, diante de uma recompensa – desconto no IPTU (percentagem, ainda, não regulamentada).

²⁸⁶ O Programa Cidades Sustentáveis é uma realização conjunta da Rede Nossa São Paulo, da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis e do Instituto Ethos. São organizações sem fins lucrativos (ONG), articuladas com as demais sociedades civis em apoio ao desenvolvimento sustentável. Mantém o Programa de Sustentabilidade Urbana vinculado aos objetivos e compromissos estabelecidos pela ONU até 2030. Informações retiradas do site do Programa Cidades Sustentáveis. Disponível em: <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional/oprograma>>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

Quanto às pesquisas citadas para ilustração do incentivo fiscal ambiental com resultados promissores, tem-se como conclusão de que não depende apenas de edição de leis, mas também de políticas para sua efetivação e informações aos contribuintes, para que se obtenha sucesso na implantação do Tributo Verde. Ainda, o município deve se munir de planejamento estratégico de compensação da receita renunciada, além de adequar a regulamentação das leis com função extrafiscal de forma mais simplificada.

Referente ao IPTU verde do município de Salvador, conclui-se que a eficácia da norma que regulamenta o incentivo fiscal adere requisitos primordiais para o sucesso da política verde adotada, haja vista, fornece vários indicadores de medidas que permite ampliação da concepção do que se entende por construção sustentável, instrumentalizando a ideia com ampla divulgação, pontuação progressiva, suporte técnico de elaboração de projeto e criação de órgão competente, com seus devidos cargos para atender ao Programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a perspectiva da elementar necessidade de desenvolver-se sustentavelmente em uma sociedade global envolvida pela devastação do crescimento econômico, tecnológico e científico, a pesquisa foi conduzida com uma de suas vertentes direcionada a apresentar uma proposta de amenização dos problemas ambientais urbanos com a implementação da política fiscal verde.

O objetivo principal do trabalho se realizou sobre a efetividade dos incentivos e benefícios fiscais como um meio de propagação da sustentabilidade, e no objetivo específico, distendeu-se a apontar o uso da política fiscal verde pelos governos locais (municipal) como um método mais eficaz a atender as questões ambientais regionalizadas, de modo que as medidas sustentáveis sejam personalizadas de acordo com o problema ambiental demandado.

O problema sobre o qual se argumentou, traduz-se na necessidade de maior participação do governo local na aplicabilidade de medidas extrafiscais. A justificativa se assenta na assimetria do meio ambiente, na qual enseja maior eficácia com métodos de preservação localizados e direcionados às questões ambientais regionais.

Sob essa perspectiva, o trabalho foi dividido em quatro capítulos com o propósito de apontar as concepções que norteiam as hipóteses do problema apresentado, diga-se, sustentou no aporte teórico compilado as fundamentações que alimentam a tese da necessidade de maiores esforços dos municípios em relação ao uso da extrafiscalidade sustentável. Primeiramente, preocupou-se em expor as fundamentações jurídicas, políticas e econômica da extrafiscalidade ambiental. Posteriormente, no capítulo 2 foram ressaltadas as concepções doutrinárias e constitucionais de um Direito com função promocional, com ênfase nas normas estimuladoras de condutas abordadas por Bobbio, uma vez que na extrafiscalidade utiliza-se de tal técnica para sua efetivação.

A preocupação no capítulo 3, ateve-se aos conceitos, princípios, acordos globais sobre o meio ambiente e os aspectos gerais da sustentabilidade. O Brasil é um Estado ativo nos acordos globais ambientais, na qual alimenta na convenção das Partes (COP23) uma otimista perspectiva de colaborar significativamente com a redução da emissão dos gases poluentes, produzindo mais energia renovável e plantando milhões de hectares de árvores. A extrafiscalidade ambiental pode ser um dos meios de contribuir com a redução na emissão de gases poluentes e na otimização de sua absorção por meio de incentivos fiscais às empresas produtoras de energias de biomassa, assim como à plantação de árvores na área urbana.

Considerou-se as três dimensões do desenvolvimento sustentável – a ambiental, a social e a econômica. A pesquisa aponta para uma realidade perturbadora diante da globalização e do crescimento acelerado da tecnologia, provocando uma análise pessimista quando se tem a livre iniciativa econômica em confronto com os princípios da sustentabilidade. Isso ocorre por duas percepções - embora a posição teórica seja de *in dubio pro natura* não se sustenta esse viés sob os interesses econômicos. Por outro lado, se há o respaldo constitucional à livre iniciativa econômica como princípio, por vezes, há a afronta a este princípio quando da limitação estatal ao desenvolvimento socioeconômico que apresente indícios de poluição ou comprovadamente uma atividade poluente.

No quarto capítulo o propósito foi de demonstrar que as políticas públicas ambientais podem ter iniciativas nas esferas de governo federal e estadual, mas necessita de maior implementação na esfera municipal, tendo os municípios autonomia para tanto. Essa afirmativa tem respaldo em elementos plausíveis, como a agenda constitucional dos municípios que introduz extensa responsabilidade ambiental para eles; a assimetria do meio ambiente, isto é, a posição ambiental diversa no País, de acordo com a região, requer atuação específica para os problemas localizados e o protagonismo dos municípios nas políticas de desenvolvimento urbano.

Com fulcro no suporte teórico levantado, com finalidade de complementar a pesquisa, fez-se um levantamento do tributo verde na região administrativa do município de Marília, Estado de São Paulo, no qual objetivou conferir a existência de norma extrafiscal verde na região e sua eficácia na preservação ambiental. O método de pesquisa foi o uso de questionário semiestruturado e, posteriormente, a análise da legislação, com discussão comparativa do resultado com trabalhos científicos semelhantes. Dos 52 municípios convidados a participar, somente 15 se prontificaram a fazer parte da pesquisa, dentre os quais apenas um município faz uso da extrafiscalidade ambiental e um município pretende aprovar o projeto.

O resultado da pesquisa de campo demonstrou que o município que se utiliza da extrafiscalidade ambiental não tem resultados significativos, sendo a norma que instituiu a medida, ineficaz. A análise da norma do município participante, em comparação com normas de outros municípios e resultados de outros trabalhos que buscaram por resultados semelhantes demonstrou que a ineficácia da norma com função extrafiscal pode estar vinculada à deficiência textual e à falta de complementação da medida com outras políticas públicas, além de ser caracterizada como norma obrigatória e não estimuladora de condutas.

A complementação à política fiscal verde, de acordo com a pesquisa, pode ser a articulação da medida extrafiscal com informações aos contribuintes de como executar os métodos propostos, disposição de suporte técnico, conforme o fim da medida, como a criação de órgãos responsáveis pela política implantada. Além disso, a divulgação do tributo verde deve ser constante, a fim de estimular sua adesão pela população.

Esta conclusão se deve ao fato de ser eficaz a norma em seu objetivo nos municípios que complementaram o programa de incentivo à sustentabilidade com outras políticas. Deste modo, o município que mais se destaca no uso do tributo verde, além da adoção do IPTU verde, sua regulamentação traz dezenas de indicadores de medidas para o fim que se busca, que é o incentivo à construção verde. No demais, dispõe em seu site de manual ilustrado explicativo para população, suporte técnico dentro do órgão criado especificamente para atender o programa de sustentabilidade, além de dispor de cargos específicos para suporte à efetivação do programa dentro do município.

A pesquisa aponta a necessidade de outros esforços dos municípios, com uso de impostos como instrumento à sustentabilidade, ou seja, uma maior cooperação intergovernamental em que se estabeleça uma paridade de esforços entre as esferas de governo em prol do meio ambiente equilibrado. No entanto, apesar de colher resultados benéficos do tributo verde municipal em análise de outros trabalhos acadêmicos e dados estatísticos veiculados pela mídia, a perspectiva sobre a eficácia da extrafiscalidade ambiental em análise das legislações não aponta para resultados positivos se a norma extrafiscal for deficiente para o objetivo de preservação ambiental, ou seja, carregada de desvantagens, como a geração de custos extras à sua execução sem uma recompensa fiscal, ensejando resistência aos agentes e não estímulos pessoais para execução das medidas sustentáveis.

A legislação ineficaz analisada (município A), no capítulo 4, tem parâmetros de execução que dificultam a realização pela população, pois requer a construção de reservatório de água, mas não dá suporte técnico de construção e de informação de como fazer o reuso da água no dia a dia. Traz poucos indicativos de métodos a serem realizados como construção verde, além de ser uma norma com preposições de obrigatoriedade para todo projeto de construção civil. Deste modo, a legislação fornecida pelo município, apesar de se enquadrar como norma com função extrafiscal verde, não se enquadra como norma encorajadora de comportamento diante da sua obrigatoriedade e ausência de incentivo ao comportamento humano espontâneo.

No demais, a falta de interesse dos municípios em participar formalmente da pesquisa, o baixo índice de aderência à norma extrafiscal ambiental municipal, tanto pelo

resultado da pesquisa, como pelos dados estatísticos coletados de outros trabalhos acadêmicos, são indicativos das disparidades de esforços governamentais às políticas fiscais verdes apontadas no presente trabalho por Alexandrina Moura (2015) e Costa Neves (2012). Ressalta-se, que a pesquisa de campo restou prejudicada pela ausência de interesse dos municípios em participar, porém, o seu resultado não foi essencial às comprovações das hipóteses.

Neste contexto, são possíveis as seguintes hipóteses conclusivas:

- 1^a** a tributação verde ainda é uma política ambiental tímida que requer maiores implementações no Brasil por parte dos entes públicos;
- 2^o** a eficácia social da extrafiscalidade ambiental depende de requisitos como:
 - a) interesse do ente público em sua criação e efetivação
 - b) geração de oportunidades sem custos adicionais à população para execução das medidas implantadas;
 - c) edição de norma indutora de comportamento voluntário por meio de recompensas fiscais motivadoras e não compulsória;
 - d) informação à população à respeito da extrafiscalidade;
 - e) medidas simplificadas que não dependam de laudos técnicos demorados ou/e criação de órgãos específicos que promova a manutenção dos Programas de Sustentabilidades e suporte técnico às demandas de medidas sustentáveis;
- 3^o** a norma extrafiscal ambiental de caráter voluntário e encorajador de comportamento mediante recompensa de benefício fiscal pode ser considerada uma norma mais eficaz em relação à norma com função extrafiscal de caráter compulsório sem disposições de recompensas;
- 4^o** a solidariedade intergovenamental em prol do meio ambiente equilibrado é, indiscutivelmente, necessária e a atuação municipal como implementador das políticas fiscais sustentáveis é essencial, independente se por meio da extrafiscalidade ou outros métodos, em virtude das prerrogativas ambientais constitucionais, da assimetria do meio ambiente no País, do seu poder de polícia e da detenção das políticas de urbanização.
- 5^o** embora a extrafiscalidade ambiental possa resultar em renúncia de receita aos entes públicos, a administração pública deve respeitar a supremacia do interesse público e gerenciar estrategicamente essa consequência, dando prioridade à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **Considerações sobre as convenções internacionais do clima e da biodiversidade e o Brasil**. Revista Em Tempo, [S.l.], v. 8, aug. 2011. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<http://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/275>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Manual de direito tributário**. Niterói (RJ): editora Impetus, 2006.

AZEVEDO, Renato Beiriz Brandão. **Poder de polícia**. Publicado em 06 de dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3877/Poder-de-policia>>. Acesso em: 31 de outubro de 2017.

ALONSO, Ricardo Pinha. **Os direitos fundamentais sociais e o controle judicial das políticas públicas**. 2012. 172 p. Tese (doutorado em direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo SP.

ALVES, Giovanni. **Neodesenvolvimento, choque de capitalismo e precarização do trabalho no Brasil (2003-2013)**. In: CORSI, Francisco Luiz...[et al]. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014, p. 23-41.

ALVARENJA, Darlan. **Entenda por que a OMC condenou o Brasil e quais os setores impactados**. Economia. Publicado em 30 de agosto de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/entenda-por-que-a-omc-condenou-o-brasil-e-quais-os-setores-impactados.ghtml>. Acesso em: 19 de setembro de 2017.

ARGENTINA. Constitución de la nación Argentina, 22 de agosto de 1994. Disponível em: <<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2018

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BANNWART JUNIOR, Clodomiro José. CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas. **Sociologia jurídica**. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

BERNARDI, Renato. **O imposto sobre a propriedade de veículos automotores paulista: um estudo sobre o domicílio tributário**. 192 p. Tese de doutorado apresentada a Universidade Católica de São Paulo (PUC SP) – São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/8547>>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

BERWIG, Aldemir. Aspectos do poder de polícia municipal. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 101, jun 2012. Disponível em: <
http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11679
>. Acesso em out 2017.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução: Daniela BeccacciaVersiani. 2007.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução Fernando Pvan Baptista e Ariane Bueno Sudatti – Bauru – SP: Eipro, 3ª ed. revista, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. Bauru, SP: EDIPRO, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant**. 2ª edição; tradução: Alfredo Fait. – São Paulo: Mandarin, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia de direito. São Paulo: Ícone, 1995.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

BORGES, Solange Sólón. **COP23 precisa construir livro de regras para Acordo de Paris**. Disponível em: <http://climaemdebate.fiesp.com.br/noticias-imprensa/cop23-precisa-construir-livro-de-regras-para-o-acordo-de-paris/>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei** nº 4.657, de 4 de setembro 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

_____. **Lei** nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Lei** nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

_____. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

_____. **Projeto de Lei nº 312** apresentado em 10 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946475>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2018.

CALIENDO, Paulo. **Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal**. Revista Nomos – pós-graduação em direito da UFC. V.33, n.2, 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/issue/view/142>>. Acesso em: 19 de outubro de 2017.

CARLI, Ana Alice de et al. **Tributação e sustentabilidade ambiental**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=dy6HCgAAQBAJ&pg=PT136&lpg=PT136&dq=imposto+verde+kpmg&source=bl&ots=4N8iT-io2j&sig=kQ-_Qxmx7bhaTlb8arN720XjwOQ&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjLv3Rm6DXAhUH0mMKHSI1BmQQ6AEIRzAG#v=onepage&q=imposto%20verde%20kpmg&f=false>. Acesso em: 02 de novembro de 2017.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Manual de direito tributário**. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CASTILHO, Ana Flavia de Andrade Nogueira. A função promocional do direito na concepção de Norberto Bobbio e sua relação com o princípio da dignidade da pessoa humana. In: LAZARI, Rafael de; RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo. **Dignidade humana e suas vertentes**. 1ª edição. Brasília: Coutinho, 2017.

CASTILHO, Ana Flavia de Andrade Nogueira. **Tributos como instrumentos para um desenvolvimento sustentável**. Revista de artigos do 1º Simpósio sobre Constitucionalismo, Democracia e Estado de Direito. p. 1.163-1.181.2016. Disponível em: <<http://revista.univem.edu.br/1simposioconst>>. Acesso em 19 de outubro de 2017.

CHADE, Jamil. OMC decreta fim de programas ilegais de apoio à indústria avaliados em R\$ 25 bi. Economia e negócios. São Paulo: **Jornal Estadão**, publicação em 30 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,omc-condena-incentivos-e-segmentos-da-politica-industrial-brasileira,70001956511>>. Acesso em 19 de setembro de 2017.

CORAIINE JÚNIOR, Mário. **Finanças públicas e direito financeiro**. 1ª ed. Marília (SP): Letras Jurídicas, 2012.

CÓRSI, Francisco Luiz et al. **Economia e sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

CUNHA, Deborah Sarah Almeida; MARTINEZ, Antônio Lopo; NOSSA, Valcemiro. **Incentivos fiscais verdes e tributação extrafiscal: estudo sobre o IPTU verde no município de Vila Velha (ES) comparativamente a outros municípios**. RRCF, Fortaleza, v.4, n.1, Jan/Jun. 2013. Disponível em: http://www.fucape.br/_public/producao_cientifica/2/102-358-1-PB.pdf. Acesso em: 15 de novembro de 2015

DAFNÉ, Jordan. **Salvador: IPTU verde já tem 10 empresas inscritas**. Publicado em 03 de julho de 2017. Jornal Correio online de Salvador. Disponível em: <http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/salvador-iptu-verde-ja-tem-10-empresas-inscritas/>. Acesso em: 01 de novembro de 2017.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 1948. UNICEF Brasil. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm. Acesso em: 01 de setembro de 2017.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. 1789. Biblioteca virtual dos direitos humanos – USP SP. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 01 de setembro de 2017.

DINIZ, Eliezer M.; BERMANN, Célio. **Economia verde e sustentabilidade**. Estudos Avançados, v. 26, n. 74, p. 323-330, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v26n74/a24v26n74.pdf>. Acesso em: 29 de outubro de 2017.

ECOSSISTEMA. Dicionário ambiental. Disponível em: www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28516-o-que-e-um-ecossistema-e-um-bioma/. Acesso em: 13 de novembro de 2017.

EKERMAN, Raul. **Princípios de economia política: com algumas de suas aplicações à filosofia social**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

FALLONI, André. **Isonomia na tributação extrafiscal**. Revista direito GV – p. 201-220 – Jan/jun, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/43565/42282>>. Acesso em: 07 de novembro de 2017.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

FIGUEIRÓ, Fabiana da Silva. COLAU, Suzane Girondi. **Competência legislativa ambiental e aplicação da norma mais restritiva como forma de resolução de conflitos: uma análise crítica**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.11, n.21, p.255-280, Janeiro/junho de 2014. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/competencia_legislativa_ambiental_e_aplicacao_da_norma_mais_restritiva_como_forma_de_resolucao_de_conflitos.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

GARÓFALO, Gilson de Lima. Considerações sobre a macroeconomia. In: PINHO, Diva B.VASCONCELOS, Marco Antônio. **Manual de economia**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 101-110.

GIACOIA JÚNIOR, Oswaldo. Sustentabilidade: conceito e princípios. In: RAMIRO, Caio Henrique Lopes (organizador). **Direito e desenvolvimento: estudos sobre a questão ambiental e a sustentabilidade**. São Paulo: LiberArs, 2015, p. 13-29.

HUPFFER, Haide M.; WEYERMULLER, André R.; WACLAWOVSKY, William G. **Uma análise sistêmica do princípio do protetor -recedor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais**. Ambient. soc., São Paulo, v. 14, n. 1, p. 95-114, Junho 2011 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2011000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 Jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2011000100006>.

GORON, Henrique Sampaio. **Sanção Premial, Normas Indutoras e a Extrafiscalidade Tributária**. Revista Páginas de Direito, Porto Alegre, ano 15, nº 1271, 10 de agosto de 2015. Disponível em:<<http://www.tex.pro.br/index.php/artigos/316-artigos-ago-2015/7328-sancao-premial-normas-indutoras-e-a-extrafiscalidade-tributaria>>. Acesso em: 17 de outubro de 2017.

IBIRAREMA. **Decreto** nº 26/2016, de 14 de março de 2016. Regulamenta o art. 160 da lei complementar municipal nº 06, de 20 de agosto de 2009, que institui o código do meio ambiente do município de Ibirarema, dispõe sobre a política municipal de proteção, controle, conservação e restauração do meio ambiente e recursos hídricos, e dá outras providências.

IBIRAREMA. **Lei complementar nº 06**, de 20 de agosto de 2009. Institui o código do meio ambiente do município de Ibirarema, dispõe sobre a política municipal de proteção, controle, conservação e restauração do meio ambiente e recursos hídricos, e dá outras providências.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. **ICMS ecológico**. Disponível em: <<http://www.iap.pr.gov.br/pagina-291.html>>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

JHERING, Rudolf Von. **A finalidade do direito**. Campinas: Bookseller, 2002.

KARPAT, Rodrigo. **Cidades oferecem descontos de até 100% no IPTU verde**. Publicado em 13 de junho de 2017. Disponível em: <<http://condominiodofuturo.com/2017/06/13/cidades-oferecem-desconto-de-ate-100-no-iptu-verde/>>. Acesso em: 20 de novembro de 2017.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário Moura da Silva. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. Salvador BH: Editora Jus Podivn, 2013.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACHADO, Edilson Donisete. **Ativismo judicial**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2012.

MELO FILHO, Álvaro. **Introdução ao Direito Premial**. Dissertação (Mestrado Ciências Jurídicas). 1975. 268 fls. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUCRJ. Rio de Janeiro, 1975.

MENEGUIM, Fernando. **O que é economia verde e qual o papel do governo para sua implementação?** Publicado em 08 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/08/08/o-que-e-economia-verde-e-qual-o-papel-do-governo-para-sua-implementacao/>. Acesso em: 19 de outubro de 2017.

MILL, John Stuart. **The Principles of Political Oconomy**. 1885 J. Laurence Laughlin, Ph. D. Assistant Professor of Political Economy in Harvard University. A Text-Book For Colleges. New York: September, 2009. Ebook 30107.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. ICMS ecológico. 2017. Material elaborado por Wilson Loureiro, apresentado no Seminário Nacional sobre pagamentos por serviços ambientais, 2009, Brasília. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/apresentacao_wilson_loureiro>. Acesso em 02 de novembro de 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Acordos globais. 2012. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. INDC (Contribuição Nacionalmente Determinada). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/10570-indc-contribui%C3%A7%C3%A3o-nacionalmente-determinada>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Princípio da precaução. 2018. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/7512>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2018.

MONASSA, Clarissa Chagas Sanches; NEVES, Samara Tavares Agapto das. In: RAMIRO, Caio Henrique Lopes (organizador). **Direito e desenvolvimento**: estudos sobre a questão ambiental e a sustentabilidade. São Paulo: LiberArs, 2015, p. 47-62.

MONTORO, André Franco. **Estudos de filosofia do Direito**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil**: avanços e desafios. Brasília, IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28192>. Acesso em: 01 de novembro de 2017.

MOURA, Alexandrina Sobreira. **Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Socioambiental**: incentivos institucionais e legislação ambiental no Brasil. Revista de Administração Pública-RAP, v. 49, n. 1, p. 165-187, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n1/0034-7612-rap-49-01-00165.pdf>>. Acesso em: 01 de novembro de 2015.

NADER, Paulo. **Introdução aos estudos do direito**. 36.a ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. In: ESTUDOS avançados: dossiê sustentabilidade. **USP-SP**. vol. 26, n. 74, abril de 2012, p. 51-64. São Paulo: IEA, 2012.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. In: ESTUDOS avançados: dossiê sustentabilidade. **USP-SP**. vol. 26, n. 74, abril de 2012, p. 137-150. São Paulo: IEA, 2012.

NUNES, Antônio José Avelãs. **Breve reflexão sobre o chamado estado regulador**. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 9-18, jan. 2007. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15064/13731>>. Acesso em: 20 set. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.5007/%x>.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**. 8ª ed. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2014.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Rev. Adm. Pública[online]. 2006, vol.40, n.2, pp.273-287. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000200006>>. Acesso em: 24 de outubro de 2017.

OLIVEIRA, Cassius Rocha, et al. **O impacto da política pública de IPTU verde sobre a receita tributária do município de Curitiba**. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/sul/2017/submissao/files_I/i4-f711d22ec2a56293c5f7ba7c32c9b309.pdf>. Acesso em: 02 de novembro de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. ONU meio ambiente. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onumeioambiente/>>. Acesso em: 19 de outubro de 2017.

PADILHA, Norma Sueli. O compromisso constitucional brasileiro com a sustentabilidade ambiental. In: RAMIRO, Caio Henrique Lopes. PRECIPITO, Lis Maria Bonadio. **Direito e desenvolvimento: estudos sobre a questão ambiental e a sustentabilidade**. São Paulo: LiberArs, 2015, p. 83-95.

PARAGUAIO. Constitución de la República de Paraguay, 17 de janeiro de 2002. Disponível em: <<http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2018.

PARSONS, Talcott. **O sistema das sociedades modernas**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo, Pioneira, 1974.

PERRY, Anderson. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

PIGOU, Arthur C. **The Economics of Welfare**. London: Macmillan and Co. 1932. Library of Economics and Liberty [Online]. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>. Acesso em: 09 de outubro de 2017.

POKER, José Geraldo A.B. POKER, Giovana B. racionalidade moderna, questão ambiental e sustentabilidade. In: RAMIRO, Caio Henrique Lopes. PRECIPITO, Lis Maria Bonadio. **Direito e desenvolvimento**: estudos sobre a questão ambiental e a sustentabilidade. São Paulo: LiberArs, 2015, p. 83-95.

POZZOLI, Lafayette. TITHOLDO, Viviane Patrícia Scucuglia. Dignidade da pessoa humana e ética social: a função promocional do direito. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira. LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **Direitos sociais**: uma abordagem quanto a (in) efetividade desses direitos. Birigui SP: Boreal, 2011, p. 217-234.

POLÍTICA. In: NETTO, José Oliveira. **Dicionário jurídico**. 4ª ed. Leme SP: EDIJUR, 2010.

PULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RELATÓRIO DE BRUNDTLAND. Disponível em: <<http://www.inbs.com.br/ead/Arquivos%20Cursos/SANeMeT/RELAT%23U00d3RIO%20BRUNDTLAND%20%23U201cNOSSO%20FUTURO%20COMUM%23U201d.pdf>>. Acesso em 02 de janeiro de 2018.

RICARDO, Alexandre. **Direito tributário esquematizado**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

RIZZIERI, Juarez Alexandre Baldini. Introdução à economia. In: PINHO, Diva Benevides. VASCONCELOS, Marcos Antônio Sandoval. **Manual de economia**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 3-24.

ROTH, André-Noël. O direito em crise: fim do Estado Moderno. Tradução de Marcia Maria Lopes Romeiro. 1998. In: FARIA, José Eduardo. **Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

SALGADO, Gisele Mascarelli. **Sanção na teoria do direito de Norberto Bobbio**. São Paulo: sn, 2008. 275 fls. Tese (Doutorado) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo Área de Concentração: Filosofia do Direito.

SALVADOR. **Decreto** nº 25.899 de 24 de março de 2015. Disponível em: <<https://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/Documento/ObterArquivo/1252>>. Acesso em: 01 de novembro de 2017.

SÃO CARLOS. **Lei** nº 13.692 de 25 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/incentivo-ambiental-iptu.html> >. Acesso em: 31 de outubro de 2017.

SÃO CARLOS. **Decreto** nº 264 de 30 de maio de 2008. Disponível em: <http://simonline.saocarlos.sp.gov.br/incentivo-ambiental/arquivo/Decreto_264-2008.pdf>. Acesso em: 31 de outubro de 2017.

SÃO CARLOS. **Dados geográfico e demográficos**. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/conheca-sao-carlos/115442-dados-da-cidade-geografico-e-demografico.html>>. Acesso em: 31 de outubro de 2017.

SÃO PAULO. Programa Município VerdeAzul. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/>>. Acesso em: 01 de novembro de 2017.

SAYEG, Ricardo Hasson. **O capitalismo humanista no Brasil**. Publicado no site da UFSC aos 09 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-capitalismo-humanista-no-brasil>>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 24, p. 105-121, June 2005 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 de outubro de 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>.

SOUZA, Cristiane Castro Carvalho de. **O federalismo simétrico e o federalismo assimétrico**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 20 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51580&seo=1>>. Acesso em: 29 out. 2017.

TABAK, Benjamim Miranda. **A Análise Econômica do Direito: Proposições Legislativas e Políticas Públicas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, outubro/2014

(Texto para Discussão nº 157). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 06 de janeiro de 2018.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. O neoliberalismo em debate. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. V. 2, p. 195-252, 1996. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar?start=10&q=neoliberalismo+&hl=pt-BR&as_sdt=0,5 . Acesso em: 19 de setembro de 2017.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval; Garcia, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 2014.

VIALLI, Andrea. **Política fiscal verde**. Página 22, n. 90, p. 10-15. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/pagina22/article/viewFile/38949/37691>. Acesso em: 29 de outubro de 2015.

VIEIRA, Alexandre Alves. **A extrafiscalidade, uma valiosa ferramenta para a adoção de políticas públicas ambientais, sob a perspectiva dos direitos fundamentais e da teoria do direito premial**. 2013. 119f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília. Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, 2013.

VOLPATO, Guilherme Bianchini. **O Princípio do Protetor-Recebedor e o IPTU Verde: Fundamentos e Perspectivas**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2015.

WOLFFENBÜTTEL, Andreia. **Ignacy Sachs: o estudioso franco-polonês coloca os valores humanos acima de tudo**. Entrevista concedida à Revista de informações e debates de Pesquisa Econômica Aplicada. Ano 4. Edição 30. 11/01/2007. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1340:entrevistas-materias&Itemid=41. Acesso em: 13 de outubro de 2017.

ANEXO A - LEI Nº 9.085, DE 17 DE FEVEREIRO DE 1995

(Declarada parcialmente inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 1276, julgada em 29 de agosto de 2002)

(Projeto de Lei nº 138, de 1992, do Deputado Campos Machado - PTB)

Dispõe sobre incentivo fiscal para as pessoas jurídicas que possuam empregados com mais de 40 anos na forma que especifica.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado decreta e eu promulgo, nos termos do § 7º do artigo 28 da Constituição do Estado, a seguinte lei:

Artigo 1º - Fica instituído incentivo fiscal para as pessoas jurídicas domiciliadas no Estado que, na qualidade de empregador possuam pelo menos 30% (trinta por cento) de seus empregados com idade superior a 40 (quarenta) anos.

§ 1º - O incentivo fiscal de que trata esta lei corresponderá ao recebimento, por parte da pessoa jurídica que cumprir a exigência referida no "caput" deste artigo, de certificados expedidos pelo Poder Público, correspondentes ao valor do incentivo, na forma a ser fixada em decreto do Poder Executivo.

§ 2º - Os portadores dos certificados poderão utilizá-los para pagamento dos seguintes impostos:

1) Sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, previsto no Artigo 155, II, da Constituição Federal; e - Item I declarado Inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 1276, julgada em 29/08/2002.

2) Sobre propriedade de veículos automotores, até o limite de 15 % (quinze por cento) do valor devido, a cada incidência, que poderá ser ampliado, de forma progressiva, segundo o número e a idade dos empregados, conforme for estabelecido pelo Poder Executivo.

§ 3º - Anualmente, a Assembleia Legislativa fixará o montante global a ser utilizado como incentivo, respeitados os limites, mínimo e máximo, de 1 % (um por cento) e 5% (cinco por cento), respectivamente, da receita proveniente daqueles tributos.

- O Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 1276, decidiu que o disposto no § 3º deve ter sua aplicação restrita ao IPVA.

§ 4º - Os benefícios de que trata esta lei deverão ser previstos na elaboração do projeto de lei orçamentária.

Artigo 2º - O direito ao benefício de que trata esta lei depende de prévia inscrição junto à Secretaria de Relações do Trabalho, que manterá um cadastro atualizado dos inscritos, com informações por eles prestadas, acompanhadas dos devidos documentos comprobatórios.

Artigo 3º - O Poder Executivo fixará o limite máximo do incentivo a ser concedido, em cada exercício financeiro, por beneficiário.

Artigo 4º - Os certificados de que trata o § 1º do artigo 1º desta lei terão prazo de validade, para sua utilização de 1 (um) ano, a contar de sua expedição, com os seus valores corrigidos pelos mesmos índices aplicáveis na correção do tributo.

Artigo 5.º - O representante do Estado junto ao Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ proporá e defenderá a extensão do incentivo de que trata esta lei, no que concerne aos contribuintes do ICMS.

Artigo 6º - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados de sua publicação.

Artigo 7º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 17 de fevereiro de 1995.

MÁRIO COVAS

Walter Barelli

Secretário do Emprego e Relações do Trabalho

Antônio Angarita

Secretário do Governo e Gestão Estratégica

Robson Marinho

Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 17 de fevereiro de 1995.

ANEXO B - LEI Nº 11.400, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1999.

(Atualizada até a Lei n.º 14.740, de 24 de setembro de 2015)

Institui desconto no Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA aos contribuintes e dá outras providências.

Art. 1.º Ao condutor e proprietário de veículo automotor que não tenha incorrido em infração de trânsito no período compreendido entre 1º de novembro e 31 de outubro do ano posterior, fica instituído desconto anual do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA -, nos seguintes patamares: (Redação dada pela Lei n.º 12.167/04)

I - 5% (cinco por cento) no caso de não ter cometido infração de trânsito no último período anterior ao exercício de competência do imposto; (Redação dada pela Lei n.º 14.740/15)

II - 10% (dez por cento) no caso de não ter cometido infração de trânsito nos 2 (dois) últimos períodos anteriores ao exercício de competência do imposto; (Redação dada pela Lei n.º 14.740/15)

III - 15% (quinze por cento) no caso de não ter cometido infração de trânsito nos 3 (três) últimos períodos anteriores ao exercício de competência do imposto. (Incluído pela Lei n.º 14.740/15)

§ 1.º Os percentuais referidos nos incisos anteriores não serão cumulativos. (Redação dada pela Lei n.º 11.644/01) § 2.º Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer preceito do Código de Trânsito Brasileiro, de legislação complementar ou de resoluções do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN. (Redação dada pela Lei n.º 11.644/01)

§ 3.º O benefício previsto neste artigo também se aplica ao condutor arrendatário em contrato de "leasing", hipótese em que o desconto será concedido no imposto incidente sobre a propriedade do veículo objeto do contrato. (Redação dada pela Lei n.º 11.644/01)

§ 4.º Não fará jus ao benefício o condutor, em relação ao veículo de sua propriedade, na hipótese de registro de infração de trânsito cometida por terceiro na condução desse veículo nos períodos referidos nos incisos do "caput" deste artigo, salvo no caso de furto ou roubo averbado no órgão competente. (Redação dada pela Lei n.º 11.644/01) § 5.º Para o exercício de competência relativo a 2005, serão considerados: (Incluído pela Lei n.º 12.167/04) I - na hipótese do desconto de 10%, o período de 1º de janeiro a 31 de outubro de 2004; (Incluído pela Lei n.º 12.167/04) II - na hipótese do desconto de 15%, o ano civil de 2003 e o período de 1º de janeiro a 31 de outubro de 2004. (Incluído pela Lei n.º 12.167/04) § 6.º Para o exercício de competência relativo a 2006, serão considerados: (Incluído pela Lei n.º 12.167/04) I - na hipótese do desconto de 10%, o período de 1º de novembro de 2004 a 31 de outubro de 2005; (Incluído pela Lei n.º 12.167/04) II - na hipótese do desconto de 15%, os períodos de 1º de janeiro a 31 de outubro de 2004 e de 1º de novembro de 2004 a 31 de outubro de 2005. (Incluído pela Lei n.º 12.167/04)

Art. 2.º Para que o contribuinte não faça jus ao benefício previsto no artigo anterior, deverá ter sido notificado da infração, pessoalmente ou através de remessa postal ou qualquer outro

meio tecnológico hábil. Parágrafo único. A notificação devolvida por desatualização de endereço do proprietário do veículo será considerada válida para todos os efeitos

Art. 3.º O desconto estabelecido nesta Lei fica condicionado aos pagamentos do IPVA nos prazos de vencimentos estipulados. Parágrafo único. O Poder Executivo informará ao contribuinte o direito ao benefício de que trata esta Lei, mediante comunicação em que discriminará o percentual de desconto concedido, com menção ao número e dispositivos desta Lei. (Incluído pela Lei n.º 11.644/01)

Art. 4.º Para fins de aplicação automática dos descontos de que trata esta Lei, será considerada como data da infração a da inserção do registro desta nos sistemas de informação do Estado. (Redação dada pela Lei n.º 12.167/04)

§ 1.º A interposição de recurso administrativo ou judicial, até o julgamento do recurso ou trânsito em julgado de sentença, não implica a exclusão da infração, resguardando-se o direito ao desconto ora instituído, atualizado monetariamente, se a infração for considerada inexistente pela decisão do recurso ou mesmo por revisão de ofício dos registros referidos no “caput”. (Redação dada pela Lei n.º 11.644/01)

§ 3.º Para os fins desta Lei, serão considerados os registros relativos a infrações de trânsito cometidas a partir do ano civil de 2001, não sendo cabível a concessão de desconto com base em anos civis anteriores. (Redação dada pela Lei n.º 11.644/01)

Art. 5.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2002. (Redação dada pela Lei n.º 11.644/01)

Art. 6.º Revogam-se as disposições em contrário. (Renumerado pela Lei n.º 11.644/01)
PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 21 de dezembro de 1999. Legislação compilada pelo Gabinete de Consultoria Legislativa.

ANEXO C – LEI COMPLEMENTAR Nº 06, DE 20 DE AGOSTO DE 2009.

“INSTITUI O CÓDIGO DO MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE IBIRAREMA, DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO, CONTROLE, CONSERVAÇÃO E RESTAURAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

O Prefeito do Município de Ibirarema, Estado de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei;

FAZ SABER que a Câmara Municipal de Ibirarema aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei Complementar:

LIVRO I PARTE GERAL

Art. 1º A presente Lei Complementar institui o Código do Meio Ambiente do Município de Ibirarema e dispõe sobre a Política Municipal de Proteção, Controle, Conservação e Restauração do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, que, fundamentado na legislação e nas necessidades locais, regula a ação pública do Município de Ibirarema, estabelecendo normas de gestão ambiental, para preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação, proteção dos recursos ambientais e hídricos, controle das fontes poluidoras e do meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável.

[...]

Art. 160. Somente serão expedidos Alvará de Construção Civil e Carta de Habite-se para as construções que fomentar a incorporação e conceitos de sustentabilidade ambiental, tais como: utilização de tecnologias limpas, reuso da água, captação de água das chuvas, sistemas alternativos de energia e ventilação, madeiras legalizadas e de origem comprovada, calçadas ecológicas entre outros. (Redação dada pela Lei Complementar Municipal nº 16, de 15/12/2011).

§ 1º Para expedição do Alvará de Construção Civil o requerente deverá apresentar as seguintes declarações: (Incluído pela Lei Complementar Municipal nº 16, de 15/12/2011).

I. Declaração conjunta, firmada pelo proprietário e pelo autor do projeto, a respeito do tipo de madeira, se nativa, exótica ou se reutilizada, total ou parcialmente, e dos critérios de sustentabilidade que será utilizada na obra, incluindo a utilização de tecnologias tais como o reuso da água, captação de água das chuvas, sistemas alternativos de energia e ventilação, calçada ecológica e demais normas de habitação sustentável. (Incluído pela Lei Complementar Municipal nº 16, de 15/12/2011).

II. Declaração conjunta, firmada pelo proprietário e pelo autor do projeto, comprometendo-se a utilizar somente produtos e subprodutos de madeira de origem exótica, ou, no caso de utilização de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa, comprometendo-se a apresentar o Documento de Origem Florestal – DOF, que deve ser

emitido junto com a nota fiscal no momento da aquisição de produtos e subprodutos de madeira nativa. (Incluído pela Lei Complementar Municipal nº 16, de 15/12/2011).

§ 2º Para expedição da Carta de Habite-se o requerente deverá apresentar os seguintes comprovantes: (Incluído pela Lei Complementar Municipal nº 16, de 15/12/2011).

I. Comprovante de Inscrição e Certificado de Regularidade da pessoa jurídica responsável pelo fornecimento da madeira de origem nativa, no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais – CTF do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; (Incluído pela Lei Complementar Municipal nº 16, de 15/12/2011).

II. No caso de Comprovante de Inscrição e Regularidade no CADMADEIRA – cadastro estadual das pessoas jurídicas que comercializam, no Estado de São Paulo, produtos e subprodutos de origem nativa da flora brasileira (Decreto Estadual nº 53.047/2008, de 02 de junho de 2008), não será necessário apresentar o Certificado de Regularidade no CTF; (Incluído pela Lei Complementar Municipal nº 16, de 15/12/2011).

III. Notas fiscais relativas à aquisição dos produtos e subprodutos de madeira, tanto de origem exótica quanto de origem nativa; (Incluído pela Lei Complementar Municipal nº 16, de 15/12/2011).

IV. No caso de utilização de produtos e subprodutos de madeira de origem nativa, deverá ser apresentado junto com a nota fiscal o Documento de Origem Florestal – DOF, com o intuito de comprovar a legalidade da madeira nativa utilizada na obra. (Incluído pela Lei Complementar Municipal nº 16, de 15/12/2011).

V. § 3º Não será emitido a Carta de Habite-se enquanto o requerente não apresentar a comprovação de procedência da madeira. (Incluído pela Lei Complementar Municipal nº 16, de 15/12/2011).

ANEXO D - DECRETO Nº 26/2016, DE 14 DE MARÇO DE 2016.

“REGULAMENTA O ART. 160 DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 06, DE 20 DE AGOSTO DE 2009, QUE INSTITUI O CÓDIGO DO MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE IBIRAREMA, DISPÕE SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO, CONTROLE, CONSERVAÇÃO E RESTAURAÇÃO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

THIAGO ANTONIO BRIGANÓ, Prefeito do Município de Ibirarema, Estado de São Paulo, no uso das atribuições que são conferidas por Lei; e, CONSIDERANDO o que dispõe o Art. 313-A da Lei Complementar Municipal nº 06, de 20 de agosto de 2009.

DECRETA:

Art. 1º Todo Projeto Básico e Executivo de obras e serviços de engenharia protocolados nesta municipalidade para solicitação de Alvarás de Construção Civil e Cartas de Habite-se deverão ser analisados, primeiramente, pelo DEPARTAMENTO DE MEIO AMBIENTE, o qual emitirá parecer técnico quanto a incorporação e conceitos de sustentabilidade ambiental.

Art. 2º Todas as edificações residenciais, comerciais e industriais deverão contar com sistemas de captação e armazenamento de água da chuva, em dimensões a serem definidas pelo poder público municipal.

§ 1º As edificações com área construída a partir de 200 m² ficam obrigadas a instalação de cisternas para armazenamento de água pluvial, conforme norma ABNT NBR 15527/2007, sendo obrigatório no projeto de instalações hidráulicas a implantação de mecanismo de captação das águas pluviais, nas coberturas das edificações, as quais deverão ser armazenadas para posterior utilização em atividades que não exijam o uso de água tratada, sendo de responsabilidade do proprietário e do profissional responsável pela execução da obra, devendo a mesma ser concluída antes de ocorrer a habitação da edificação.

§ 2º As edificações com área construída inferior a 200 m² ficam obrigadas a realizar a coleta simples de água pluvial por meio de calhas e tambores, sendo de responsabilidade do proprietário e do profissional responsável pela execução da obra, devendo a mesma ser concluída antes de ocorrer a habitação da edificação.

§ 3º A água da chuva reservada deve ser protegida contra a incidência direta da luz solar e do calor, bem como de animais que possam adentrar o reservatório através da tubulação de extravasão, inclusive de forma a evitar a proliferação de vetores como o aedes aegypti.

Art. 3º As cisternas e reservatórios deverão ser dimensionados para cada caso, com volume mínimo de 500 litros, devendo ser instalados nas próprias áreas dos imóveis, excluído as faixas de recuo predial obrigatório.

Art. 4º O volume não aproveitável da água pluvial poderá ser, preferencialmente, infiltrado total ou parcialmente, desde que não haja perigo de contaminação do lençol freático, ou lançado na rede de galerias de água pluviais pela via pública.

Art. 5º Assim como os reservatórios, o sistema de distribuição de água pluvial deve ser independente do sistema de água potável, não permitindo a conexão cruzada, devendo as tubulações, pontos de consumo e demais componentes daquele ser claramente diferenciados das tubulações deste.

Art. 6º A Declaração conjunta do proprietário e responsável técnico prevista no inciso I, § 1º do art. 160 da Lei Complementar Municipal nº 06/2009, deverá atender o presente decreto e quanto à utilização de aparelhos e dispositivos redutores do consumo de água, tais como redutor de vazão do chuveiro, bacias sanitárias de volume reduzido de descarga, descarga com duplo acionamento e torneiras dotadas de arejadores ou com temporizadores. Parágrafo único. A água das chuvas deverá ser utilizada em atividades que não requeiram o uso de água tratada, proveniente do Sistema de Abastecimento Público, tais como rega de jardins e hortas, lavagens de roupas, veículos, pisos e calçadas, descargas em bacias sanitárias entre outros.

Art. 7º O passeio público será subdividido em três faixas:

I – Faixa de serviço: situada na face externa do passeio, junto ao meio fio da sarjeta, com largura mínima de 0,60 m (sessenta centímetros), destinada à implantação de rampas para acesso de veículos, à instalação de equipamentos urbanos, revestida com piso drenante e/ou reservado como área naturalmente permeável, com implantação de gramíneas, pedra britada, além da arborização urbana;

II – Faixa livre: central, com largura igual a 60 % (sessenta por cento) da largura total do passeio, plana, longitudinalmente paralela ao “GRADE” do logradouro público e declividade transversal máxima de 3% (três por cento) do alinhamento predial para a guia, destinada ao trânsito de pedestres; e III – Faixa de acesso: situada na face interna do passeio público, junto ao alinhamento predial, destinada para acesso ao interior dos imóveis. O rebaixamento para entrada de veículos poderá atingir no máximo 0,60 m (sessenta centímetros) do passeio, contados a partir da guia, inclusive. A guia poderá ser rebaixada a até 0,05 m (cinco centímetros), no máximo, do nível da sarjeta.

Art. 8º Em se tratando de estacionamentos descobertos e similares, 30% da área total devem ser revestidas com piso drenante, ou reservado como área naturalmente permeável.

Art. 9º Os projetos apresentados deverão apresentar os seguintes coeficientes:

TABELA DOS COEFICIENTES – Projetos Residenciais			
Coeficiente mínimo de iluminação e ventilação CI	Coeficiente mínimo de ocupação do solo CO	Coeficiente mínimo de ocupação CA	Coeficiente mínimo de permeabilidade CP
1/8	0,80	3,00	0,10

TABELA DOS COEFICIENTES – Projetos Comerciais e Industriais			
Coeficiente mínimo de iluminação e ventilação CI	Coeficiente mínimo de ocupação do solo CO	Coeficiente mínimo de ocupação CA	Coeficiente mínimo de permeabilidade CP
1/5 da área do piso nos locais de trabalho e nos destinados a ensino, leitura e atividades similares	0,80	3,00	0,10
1/8 de área do piso, com o mínimo de 0,60 m ² nos demais tipos de compartimento			

Art. 10. As disposições deste Decreto serão observadas também pela Administração Pública.

Art. 11. Após parecer favorável do Departamento do Meio Ambiente, toda documentação seguirá seu fluxo normal junto ao Departamento de Engenharia e Projetos.

Art. 12. Fica revogado o Decreto Municipal nº 80/2014, de 26 de setembro de 2014.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua Publicação. Prefeitura de Ibirarema, 14 de março de 2016.

THIAGO ANTONIO BRIGANÓ Prefeito Municipal

Registrado nesta Secretaria Municipal na data supra, publicado e afixado na Portaria desta Prefeitura, em local visível e de costume, bem como publicado no Diário Oficial do Município de Ibirarema e disponibilizado no sítio www.ibirarema.sp.gov.br.

DIRCEU ALVES DA SILVA Chefe de Gabinete

ANEXO E - DECRETO Nº25.899 de 24 março de 2015

Regulamenta o art. 5º da Lei nº 8.474, de 02 de outubro de 2013, e institui o Programa de Certificação Sustentável "IPTU VERDE" em edificações no Município de Salvador, que estabelece benefícios fiscais aos participantes do programa, assim como o art. 5º da Lei nº 8.723, de 22 de dezembro de 2014, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DA CIDADE DO SALVADOR, CAPITAL DO ESTADO DA BAHIA,

CONSIDERANDO que o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabelece como Diretrizes Gerais da Política Urbana, a garantia do direito a cidades sustentáveis, a ordenação e o controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental e a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência;

CONSIDERANDO que a Lei nº 8.474, de 02 de outubro de 2013, concede em seu art. 5º desconto de até 10% (dez por cento) do valor do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU a proprietários de imóveis residenciais e não residenciais que adotem medidas que estimulem a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente;

CONSIDERANDO que a Lei nº 7.400, de 20 de fevereiro de 2007, dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador - PDDU, doravante denominado apenas PDDU;

CONSIDERANDO as disposições vigentes contidas na Lei nº 3.377/84 e nº 8.167/12, que dispõem sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo no Município de Salvador – LOUOS,

CONSIDERANDO que a Lei nº 8.723, de 22 de dezembro de 2014, concede, em seu art. 5º, redução de 80% (oitenta por cento) no valor venal dos terrenos declarados como não edificáveis para fins de apuração do IPTU,

DECRETA:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Fica criado o Programa de Certificação Sustentável em edificações no Município de Salvador, denominado IPTU VERDE.

§1º A certificação concedida pela Prefeitura da Cidade do Salvador possui o objetivo de incentivar empreendimentos que contemplem ações e práticas sustentáveis destinadas a redução do consumo de recursos naturais e dos impactos ambientais.

§2º . A certificação IPTU VERDE é opcional e aplicável aos novos empreendimentos a serem edificados, assim como às ampliações e/ou reformas de edificações existentes de uso residencial, comercial, misto ou institucional.

Art. 2º A certificação IPTU VERDE será obtida pelo empreendimento que adotar ações e práticas de sustentabilidade relacionadas no ANEXO I, correspondendo cada ação à pontuação ali estabelecida, da seguinte forma:

- o empreendimento que atingir, no mínimo, 50 (cinquenta) pontos será classificado como BRONZE;

- o empreendimento que atingir, no mínimo, 70 (setenta) pontos será classificado como PRATA;
- o empreendimento que atingir, no mínimo, 100 (cem) pontos será classificado como OURO.

Parágrafo único. No caso de projeto de reforma ou ampliação de edificação existente, as ações e práticas de sustentabilidade deverão ser relativas a toda edificação e ao lote em que ela se encontra implantada.

Art. 3º A obtenção da certificação IPTU VERDE não exige do cumprimento integral da legislação ambiental, urbanística, edilícia, tributária e demais normas legais aplicáveis.

§ 1º As edificações existentes que não foram objeto de licenciamento poderão participar do Programa, desde que obtenham a sua regularização junto aos órgãos licenciadores municipais.

§ 2º Para os empreendimentos não implantados e licenciados antes da vigência deste Decreto poderá ser pleiteada a certificação através do protocolo de solicitação de processo próprio atendendo às exigências listadas no art. 5º.

Art. 4º A descaracterização das ações e práticas de sustentabilidade que justificaram a concessão da certificação IPTU VERDE importará no cancelamento, a qualquer tempo, da certificação emitida, bem como seus benefícios.

CAPÍTULO II

DO REQUERIMENTO DA CERTIFICAÇÃO DO PROJETO

Art. 5º O requerimento para obtenção da pré-certificação IPTU VERDE, indicando as ações e práticas de sustentabilidade a serem adotadas, deverá ser apresentado quando do protocolamento do processo de construção, ampliação e/ou reforma, e modificação de projeto, acompanhado dos seguintes documentos:

- formulários constantes nos Anexos I e II;
- projeto de arquitetura e memorial descritivo.

§ 1º Só serão admitidos os pedidos de pré-certificação de empreendimentos que não tenham pendências relativas ao licenciamento e/ou fiscalização ambiental mediante a apresentação de declaração do órgão municipal responsável.

§ 2º Em se tratando de ação e prática de sustentabilidade relativa ao consumo de água, quando o empreendimento for também abastecido com captações superficiais ou subterrâneas, o empreendedor deverá apresentar o documento de Outorga e/ou Anuência emitidos pelo órgão competente.

§ 3º No caso de ação e prática de sustentabilidade relativa ao uso da água proveniente de captações superficiais ou subterrâneas destinada ao abastecimento humano (potável), o empreendedor deverá apresentar o documento de Controle de Qualidade da Água, em atendimento à Portaria nº 2.914, de 12 de dezembro de 2011, do Ministério da Saúde.

§ 4º No caso de ação e prática de sustentabilidade relativa ao manejo de resíduos sólidos, o empreendedor deverá apresentar junto com a proposta de pré-certificação o Plano de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos da atividade, incluindo-se neste, se couber, as outras categorias de resíduos que não sejam urbanos, como resíduos sólidos industriais, especiais e perigosos, para avaliação pelo órgão municipal competente.

Art. 6º O requerimento será analisado pelo órgão licenciador, no prazo de até 60 (sessenta) dias úteis.

CAPÍTULO III

DO LICENCIAMENTO

Art. 7º O projeto que solicitar a pré-certificação IPTU VERDE terá tramitação prioritária nos procedimentos de licenciamento, tais como, obtenção de Alvarás de Construção, Ampliação e/ou Reforma, modificação de projeto aprovado, assim como Alvará de Habite-se.

Parágrafo único. Os órgãos responsáveis pelo licenciamento de obras ou pela emissão de pareceres técnicos que subsidiem o licenciamento terão o prazo de até 30 (trinta) dias úteis para formular as exigências, que deverão ser feitas de uma só vez, e mais 30 (trinta) dias úteis, após o cumprimento integral das exigências, para aprovação do projeto ou emissão do parecer técnico, salvo quando por despacho fundamentado for justificada a impossibilidade do cumprimento deste prazo.

CAPÍTULO IV

DA CONCESSÃO DA CERTIFICAÇÃO DA EDIFICAÇÃO

Art. 8º No ato da solicitação do Alvará de Habite-se, sendo verificado que as ações de sustentabilidade constantes do ANEXO I, declaradas para obtenção da certificação, foram efetivamente cumpridas, será concedida a certificação IPTU VERDE, de acordo com o disposto no art. 2º deste Decreto.

§ 1º A avaliação quanto à pontuação final do empreendimento, conforme o disposto no art. 2º, ficará a cargo do órgão licenciador, que poderá assinar convênios com órgãos e entidades, municipal, estadual e federal.

§ 2º Ficará a cargo da SECIS a emissão da certificação IPTU VERDE, nos termos do ANEXO III.

§ 3º A emissão do certificado fica condicionada à apresentação das Certidões Negativa de Débitos Imobiliários e Débitos Mobiliários e à inexistência de registro no Cadastro Informativo Municipal – CADIN.

Art. 9º Após a emissão do Alvará de Habite-se, o processo será encaminhado à SEFAZ, contendo o certificado IPTU VERDE, para as providências necessárias.

Parágrafo único. No Alvará de Habite-se deverá constar a anotação de que a edificação foi construída de acordo com a certificação IPTU VERDE.

CAPÍTULO V

DOS BENEFÍCIOS FISCAIS IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA – IPTU

SEÇÃO I

DO DESCONTO NO IPTU DAS EDIFICAÇÕES

Art. 10. Será concedido desconto na cobrança do IPTU para todas as unidades imobiliárias autônomas que compõem a edificação, da seguinte forma:

I – desconto de 5% (cinco por cento), quando houver a certificação BRONZE; II – desconto de 7% (sete por cento), quando houver a certificação PRATA; III - desconto de 10% (dez por cento), quando houver a certificação OURO.

§ 1º A concessão do desconto descrito no *caput* terá validade de 03 (três) anos, quando deverá ser reavaliado pelo órgão licenciador, podendo ser renovado o benefício por igual período, mediante solicitação do interessado.

§ 2º Para fins de vigência inicial do desconto no IPTU, será considerado o exercício da data de expedição do Certificado IPTU VERDE, sendo o cálculo proporcional ao número de meses que faltar para o fim do exercício.

§ 3º Para fins de vigência final do desconto no IPTU, será considerado o exercício da data de vencimento do Certificado IPTU VERDE, sendo o cálculo proporcional ao número de meses que faltar para o fim do exercício.

§ 4º O órgão licenciador deverá remeter à SEFAZ, até 31 de outubro de cada ano, o cadastro de empreendimentos com certificação renovada, para o registro do benefício fiscal de desconto no IPTU.

§ 5º Somente farão jus a continuar recebendo o benefício os contribuintes que anualmente estiverem em situação de regularidade fiscal e cadastral em 30 de novembro de cada ano, para vigorar para o exercício seguinte.

SECÃO II

DA REDUÇÃO DO VALOR VENAL PARA OS TERRENO

Art. 11. Para fins do disposto no art. 5º da Lei nº 8.723, de 22 de dezembro de 2014, os terrenos declarados como não edificáveis e que não sejam economicamente explorados terão redução de 80% (oitenta por cento) no valor venal, para efeito de apuração do IPTU a ser pago.

§ 1º A redução prevista no *caput* deste artigo só se aplica sobre a parte não edificável do terreno.

§ 2º Para os fins do disposto no *caput* deste artigo, considera-se como não edificáveis os terrenos inseridos em Áreas de Proteção Ambiental – APA, nos termos da Lei nº 7.400/2007 - PPDU, obedecidos os critérios do zoneamento específico para cada área.

§ 3º As Áreas de Proteção Ambiental – APA a serem consideradas para os fins do disposto neste Decreto são as seguintes:

I - APA Bacia do Cobre/São Bartolomeu;

II - APA Baía de Todos os Santos; - APA Joanes/Ipitanga; – APA Lagoas e Dunas do Abaeté.

§ 4º Em se tratando de Área de Proteção Ambiental – APA, a redução prevista no *caput* deste artigo será suspensa pelo órgão competente, caso se comprove a inobservância das normas legais pertinentes à preservação ambiental.

§ 5º A redução do valor venal será requerida pelo contribuinte interessado, até 30 de abril do exercício, junto à SEFAZ anexando cópia dos documentos considerados necessários.

§ 6º Para fins de vigência inicial do redutor do valor venal, será considerado o exercício do requerimento do benefício.

CAPÍTULO VI

DAS SANÇÕES

Art. 12. O desconto na cobrança do IPTU de que trata o art. 10 deste Decreto poderá ser cancelado de ofício, a qualquer momento, pela SEFAZ, em que seja verificado o descumprimento dos termos da respectiva certificação.

Parágrafo único. O cancelamento previsto no *caput* será estendido a todas as unidades autônomas que compõem a edificação, mesmo que o descumprimento tenha sido causado por uma única unidade imobiliária.

Art. 13. O descumprimento de um dos termos da respectiva certificação deverá ser comunicado pelo contribuinte à SEFAZ, no prazo de até 30 (trinta) dias a contar do ato ou fato que lhe deu origem.

Parágrafo único. A falta de comunicação prevista no *caput* deste artigo implica na aplicação da penalidade disposta na alínea “a”, inciso I do art. 82 da Lei nº 7.186, de 27 de dezembro de 2006.

Art. 14. No ato do protocolamento do processo, os responsáveis técnicos e empreendedores assumem como verídicas as informações anotadas no Anexo I do presente Decreto, respondendo pelo seu fiel cumprimento, sob pena de serem responsabilizados através de sanções legais, civis e criminais, a depender do caso.

CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. Caberá às Secretarias Municipais Cidade Sustentável – SECIS e de Urbanismo – SUCOM:

- a realização de programas de ações de divulgação do programa de certificação;
- a elaboração de manual para o fiel cumprimento do presente Decreto.

Art. 16. As Secretarias Municipais referidas neste Decreto poderão expedir Instruções necessárias ao cumprimento das normas estabelecidas neste regulamento.

Art. 17. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DO SALVADOR, em de março de 2015.

ANTONIO CARLOS PEIXOTO DE MAGALHÃES NETO
Prefeito

JOÃO INÁCIO RIBEIRO ROMA COSTA
Chefe de Gabinete do Prefeito

PAULO GANEM SOUTO
Secretário Municipal da Fazenda

SILVIO PINHEIRO
Secretário Municipal de Urbanismo

ANDRÉ MOREIRA FRAGA
Secretário Municipal Cidade Sustentável

ANEXO I

Ações e práticas de sustentabilidade

GESTÃO SUSTENTÁVEL DAS ÁGUAS (Subtotal de 39 Ptos = 13.68 %)				
Item	Sistemas e Dispositivos economizadores	Pontuação máxima	Pontuação Declarada	Observação
1	Uso de equipamentos economizadores de água (torneiras com arejadores, spray e/ou temporizadores e chuveiros com regulador de pressão) em no mínimo 60% dos pontos de utilização da edificação.	3		
2	Uso de descargas de vasos sanitários de comando duplo ou comando único com volume reduzido de 4.8 litros em no mínimo 60% dos pontos	3		
3	Individualização dos medidores de consumo de água fria e quente (quando tiver sistema de aquecimento central de água) nas edificações multifamiliares, comerciais , institucionais e mistas	2		
4	Sistemas de reuso de 90% das águas cinzas : sistema independente constituído de tratamento, reservação e distribuição para vasos sanitários.	7		
5	Sistemas de reuso de 90% das águas negras : sistema independente constituído de tratamento, reservação e distribuição para vasos sanitários.	10		
6	Aproveitamento de águas pluviais em 90% da área de cobertura excetuando possível área de telhado verde : implantação de sistema de captação, tratamento, reservação e distribuição para vasos sanitários	7		
7	Aproveitamento de água de condensação do sistema de ar condicionado, em no mínimo 80% dos pontos dos equipamentos , para utilização nos vasos sanitários .	7		
EFICIÊNCIA E ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS (Subtotal de 142 Ptos = 49.82 %)				
	Sistema de aquecimento solar dimensionado para atender a demanda anual de água quente . Os coletores solares para aquecimento de água devem possuir ENCE A ou Selo Procel e os reservatórios de água devem possuir Selo Procel.			
8	Quando dimensionado para atender a trinta por cento (30%) de toda a demanda de água quente	5		
9	Quando dimensionado para atender a cinquenta por cento (50%) de toda a demanda de água quente	7		
10	Quando dimensionado para atender a setenta por cento (70%) de toda a demanda de água quente	10		
11	Aquecimento de água por bomba de calor: As bombas de calor devem possuir coeficiente de performance (COP) maior ou igual a 3,0 W/W e não devem utilizar gases refrigerantes comprovadamente nocivos ao meio ambiente (por exemplo, R22).	8		
12	Existência de isolamento térmico da tubulação de água quente: Nas tubulações não metálicas, a espessura mínima do isolamento deve ser de 1,0cm, com condutividade térmica entre 0,032 e 0,040 W/mK, para qualquer diâmetro nominal de tubulação. Nas tubulações metálicas, a espessura do isolamento deve ser de 1,0 cm para diâmetro nominal da tubulação de até 40 mm e 2,5 cm para diâmetros nominais da tubulação iguais ou maiores que 40mm, com condutividade térmica entre 0,032 e 0,040 W/mK. Quando exposto ao sol, o isolamento deve ter proteção contra raios UV e umidade.	2		
13	Iluminação natural em escadas de segurança , desde que atendida à legislação vigente (Decreto Municipal 23252/12 e NBR 9077) e mediante análise específica	1		
14	Instalação de sistemas de iluminação em 100% das áreas comuns , com distribuição em circuitos independentes e dispositivos economizadores, tais como sensores de presença .	5		
15	Fontes alternativas de energia: uso de painéis solares fotovoltaicos , que atendam a no mínimo 10% da Iluminação das áreas comuns, exceto áreas externas e estacionamentos. No caso de edificações constituídas de uma única unidade imobiliária, a	10		

	economia deve ser de no mínimo 10% do consumo anual total.			
16	Fontes alternativas de energia: uso de turbinas eólica, que atendam a no mínimo 5% da Iluminação das áreas comuns, exceto áreas externas e estacionamentos. No caso de edificações constituídas de uma única unidade imobiliária, a economia deve ser de no mínimo 5% do consumo anual total.	10		
17	Condutores de prumadas dimensionados para uma queda de tensão menor ou igual a 1%.	5		
Item	Sistemas e Dispositivos economizadores	Pontuação máxima	Pontuação declarada	Observação
18	Ventilação cruzada proporcionando condições de escoamento de ar entre as aberturas localizadas em pelo menos duas diferentes fachadas e orientações das unidades imobiliárias residenciais.	1		
19	Existência de dispositivos de proteção solar externos às aberturas dos ambientes de permanência prolongada que permitam escurecimento e ventilação em unidades imobiliárias residenciais.	2		
20	Sistema de proteção e sombreamento em fachadas - pérgolas horizontais ou verticais, brises ou persianas externas , e outros protetores solares, ou ainda vegetação. Deverá ser apresentada máscara de sombra.	3		
21	Apresentar Nível A de eficiência na envoltória de acordo com o RTQ-C	15		
22	Apresentar Nível B de eficiência na envoltória de acordo com o RTQ-C	10		
23	Apresentar Nível C de eficiência na envoltória de acordo com o RTQ-C	5		
24	Para edificações comerciais e institucionais os elementos opacos das coberturas quando abaixo de um ambiente que possui condicionamento artificial o fator solar dos elementos opacos deve ser menor ou igual a 2,0% e em coberturas que os ambientes não possuam condicionamento artificial o fator solar dos elementos opacos deve ser menor ou igual a 4,0%	2		
25	Inovações técnicas e de sistemas : Sistemas de cogeração e/ou inovações técnicas de qualquer sistema que apresente economia mínima de 20% no consumo anual de energia elétrica	6		
26	Apresentar Nível A de eficiência de acordo com a certificação INMETRO, no sistema de condicionamento de ar central, split ou aparelho de janela calculado de acordo com o RTQ-C e RTQ-R , nos ambientes de áreas comuns.	3		
27	Apresentar Nível A de eficiência de acordo com a certificação INMETRO, no sistema de condicionamento de ar central, split ou aparelho de janela calculado de acordo com o RTQ-C , em edificações comerciais e institucionais constituídas de uma única unidade imobiliária.	3		
28	Limitar a potência de iluminação dos espaços internos das edificações de acordo com a densidade de potência de iluminação limite (DPIL – W/m ²) estipulada para o nível A de eficiência do RTQ-C	3		
29	Ambientes com abertura(s) voltada(s) para as áreas externas ou para átrio não coberto ou de cobertura translúcida e que contenham mais de uma fileira de luminárias paralelas à(s) abertura(s) devem possuir um controle instalado, manual ou automático, para o acionamento independente da fileira de luminárias mais próxima à abertura, de forma a propiciar o aproveitamento da luz natural disponível.	2		
	Aplicável em edificações constituídas de uma única unidade imobiliária comercial ou institucional. Exceção: Unidades de edifícios de meios de hospedagem			
30	Geradores de energia elétrica utilizando como combustível GN ou etanol	4		
31	Geração a frio por absorção ou bomba de calor GHP	6		
32	Recuperação de calor com emprego de roda entálpica (trocador de calor) no sistema de renovação de ar de área exterior.	8		
33	Orientação ao Sol e Ventos: Apresentação de estudos de insolação com soluções para sombreamento das edificações e melhor aproveitamento e estratégias de uso da ventilação natural existente. Os estudos deverão ser anexados ao memorial descritivo	4		
	ELEVADORES			
34	Elevadores com regeneração de energia elétrica	1		
35		1		

	Elevadores com programação de tráfego			
--	---------------------------------------	--	--	--

PROJETO SUSTENTÁVEL (Subtotal de 80 Ptos = 28.07 %)				
Item	Sistemas e Dispositivos economizadores	Pontuação máxima	Pontuação declarada	Observação
36	Percolação: Utilização de pavimentação permeável pelo menos em 60% da área de passeio atendidos os critérios discriminados na Lei 8140/11	5		
37	Retardo e infiltração de águas pluviais: Construção de reservatórios e/ou valas de infiltração que permitam o retardo do escoamento das águas pluviais. Deverá ser apresentado projeto específico com a ART/RRT no protocolamento	2		
38	Ampliação de áreas permeáveis além do exigido por lei : Acréscimo de 10% sobre a área permeável mínima exigida para o terreno	5		
39	Elevadores para macas (Dimensões internas 1,20 x 2,20m)	2		
40	Iluminação natural e ventilação em 50% das áreas comuns (circulação social e de serviço dos pavimentos tipo com extensão de até 20m)	2		
41	Iluminação natural e ventilação em 100 % das áreas comuns (circulação social e de serviço dos pavimentos tipo com extensão de até 20m)	4		
42	Existência de abertura voltada para o exterior ou	4		