

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO TRIBUTÁRIO NA
INSTITUIÇÃO DE TAXA AMBIENTAL**

JANIARA MALDANER CORBETTA

Itajaí-SC

2016

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

RELATIVIZAÇÃO DO DIREITO TRIBUTÁRIO NA INSTITUIÇÃO DE TAXA AMBIENTAL

JANIARA MALDANER CORBETTA

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e ao Curso de Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad (MADAS) da Universidade de Alicante – UA (Espanha), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Paulo Márcio Cruz

Co-orientador: Professor Doutor Gabriel Real Ferrer

Itajaí-SC

2016

AGRADECIMENTOS

Por tudo conquistado até o presente momento, agradeço à força maior que nos une e nos move na Terra e no Universo, à qual chamamos de Deus.

Aos meus pais, pelo amor incondicional, pelo exemplo de humildade e honestidade e pela insistência em aprimorar os estudos e os conhecimentos.

Ao meu marido Guilherme, pela compreensão e pelo estímulo na conclusão de mais este objetivo.

Aos meus filhos Emília e Otto, os quais me permitiram conhecer a imensidão do pleno amor.

Aos meus irmãos, Josaine e Jandrey, este que, mesmo morando tão longe, nunca deixou de estar presente.

À Josiane, um anjo que apareceu na vida de minha família e que nos propicia, a cada dia, a convivência harmoniosa em nosso lar.

Ao Poder Judiciário de Santa Catarina pelas oportunidades dadas e pelas experiências até hoje vividas.

Ao professor Orientador Dr. Paulo Márcio Cruz, pela paciência e auxílio ao longo dos estudos neste curso.

Aos professores Gabriel Real Ferrer, Coorientador deste trabalho, e Germán Valencia Martín, Coordenador do Curso de Direito da Universidade de Alicante, que proporcionaram uma aprazível estada em Alicante, cidade que proporcionou conhecimento único sobre o mundo.

E a todos aqueles que me apoiaram.

DEDICATÓRIA

Para quem me apoia, todos os dias, com seu sorriso, sua leveza, sua segurança, seu despertar intenso e cheio de vida.

Não poderia ser diferente.

Dedico este trabalho à minha família.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, 20 de agosto de 2016.

Janiara Maldaner Corbetta

Mestranda

PÁGINA DE APROVAÇÃO
(A SER ENTREGUE PELA SECRETARIA DO PPCJ/UNIVALI)

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
CE	Constituição Espanhola
CTN	Código Tributário Nacional
LGT	Lei Geral Tributária
TPA	Taxa de Preservação Ambiental
STF	Supremo Tribunal Federal
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina

ROL DE CATEGORIAS

Direito Tributário Ambiental: “o ramo da ciência que estuda as normas jurídicas tributárias elaboradas em concurso com o exercício de competências ambientais, para determinar o uso de tributo na função instrumental de garantia, promoção ou preservação de bens ambientais”.¹

Extrafiscalidade: Emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas, sim, incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vista à realização de outros valores constitucionalmente consagrados. É uma das tarefas fundamentais do Direito Tributário, comprometido com uma verdadeira revolução, ou seja, com a criação de um novo ser social.²

Meio ambiente: “Relação condicional entre o ser e o meio para a vida”.³

Princípio: “Normas inscritas nos textos constitucionais destinados a estabelecer os valores fundamentais para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do Direito Positivo”.⁴

Solidariedade: “Expressa a necessidade fundamental de coexistência do ser humano em um corpo social, formatando a teia de relações intersubjetivas e sociais que se traçam no espaço da comunidade estatal”.⁵

Sustentabilidade: “Estimular e produzir o bom desenvolvimento, que preserva e intensifica as potencialidades da vida”, exigindo “honesto compromisso com as reais prioridades do desenvolvimento durável”.⁶

1 TABOADA, Carlos Palao. **Direito Tributário Ambiental**, p. 102.

2 BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1972, p. 533.

³ NIEVES, Fábio. **Tributação ambiental: a proteção do meio ambiente natural**. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 31.

4 CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**, p. 101.

5 SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do direito ambiental**, p. 69.

⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 162 e 186.

Taxa ambiental: Instrumento jurídico apto a auxiliar o Estado no cumprimento de seus deveres e objetivos ligados à proteção ambiental, uma vez que pode ser utilizada tanto para a obtenção de recursos financeiros (fins fiscais), quanto para o atingimento de resultados econômicos, sociais ou políticos (fins extrafiscais).⁷

7 SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo Ambiental: extrafiscalidade e função promocional do Direito**, p. 167.

SUMÁRIO

RESUMO	p.10
RESUMEN	p.11
ABSTRACT	p.12
 INTRODUÇÃO	 p.15
 1 PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL	 p.19
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	p.19
1.2 CRISE AMBIENTAL E SOCIEDADE DE RISCO	p.20
1.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUSTENTABILIDADE	p.27
1.4 TUTELA DO BEM AMBIENTAL	p.33
1.4.1 Meio Ambiente	p.33
1.4.2 O Meio Ambiente como Direito Fundamental	p.35
1.4.3 Bem ambiental	p.38
1.4.4 Tutela ambiental	p.41
1.5 SÍNTESE DO EXPOSTO	p.43
 2. PONDERAÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS NA FORMAÇÃO DO DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL	 p.45
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	p.45
2.2 TEORIA DOS PRINCÍPIOS	p.46
2.3 PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO TRIBUTÁRIO	p.51
2.3.1 Princípio da legalidade	p.51
2.3.2. Princípio da anterioridade e da irretroatividade	p.52
2.3.3 Princípio da igualdade	p.53
2.3.4 Princípio da capacidade contributiva	p.53
2.4 PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO AMBIENTAL	p.54
2.4.1 Ubiquidade	p.56
2.4.2 Sustentabilidade	p.57
2.4.3 Globalidade ou extraterritorialidade	p.62
2.4.4 Subsidiariedade	p.62
2.4.5 Solidariedade	p.63

2.4.6 Supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente e a indisponibilidade do interesse ambiental.....	p.64
2.4.7 Princípios da prevenção e da precaução	p.65
2.4.8 Princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador ou de “quem contamina, paga”	p.67
2.5 CONCILIAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS NO DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL.....	p.69
2.6 SÍNTESE DO EXPOSTO.....	p.72

3. TAXA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DO MEIO

AMBIENTE	p.74
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	p.74
3.2 NECESSIDADE DE CONJUGAR MEIO AMBIENTE E TRIBUTOS.....	p.75
3.3 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL	p.79
3.3.1 Sistema tributário brasileiro e espanhol.....	p.80
3.3.2 Extrafiscalidade.....	p.86
3.3.3 Conceito de tributo ambiental.....	p.88
3.3.4 Externalidade.....	p.92
3.3.5 Espécies de tributos.....	p.94
3.4 TAXA AMBIENTAL.....	p.96
3.4.1 Taxa de Proteção Ambiental no Brasil.....	p.103
3.4.2 Ecotaxa nas Ilhas Baleares na Espanha.....	p.110
3.5 SÍNTESE DO EXPOSTO.....	p.111

CONSIDERAÇÕES FINAIS	p.113
-----------------------------------	-------

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	p.118
--	-------

RESUMO

A presente Dissertação está inserida na linha de pesquisa de Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. O estudo tem por objetivo, além de obter o título de Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e ao Curso de Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad (MADAS) da Universidade de Alicante – UA (Espanha), analisar a necessidade de se relativizar o Direito Tributário para possibilitar a instituição de taxa ambiental como instrumento de defesa do Meio Ambiente. Para tanto, possui como objetivos específicos: a) Discorrer sobre os princípios de Direito Ambiental e Direito Tributário, bem como sua aplicação no âmbito das taxas; b) Destacar o tema Taxa Ambiental, apresentando conceito, classificações e pressupostos, contextualizando tal instituto frente às normas tributárias; c) Estabelecer uma necessidade de relativização do direito tributário para permitir a sustentabilidade através da instituição de taxas ambientais. A intensa e ampla degradação ambiental atual faz despertar a consciência ecológica para proteger e preservar o meio ambiente, inclusive com a instituição de taxas ambientais, motivando a pesquisa do papel do Estado na tutela ambiental por meio do sistema tributário. Para tanto, há necessidade de se ponderar os princípios basilares do Direito Tributário e do Direito Ambiental como forma de possibilitar a formação do Direito Tributário Ambiental e, conseqüentemente, a instituição de taxa ambiental e sua utilização como instrumento de conciliação da liberdade humana e da proteção ambiental. Para consolidar esse estudo, traz-se à tona, ao final, o exemplo de instituição de taxas ambientais no âmbito brasileiro e espanhol, possibilitada a comparação das semelhanças e das diferenças existentes nas Constituições Brasileira e Espanhola, na medida em que ambas estabelecem a conservação do meio ambiente como um direito fundamental e dever de todos, cabendo ao Poder Público o dever de zelar pela utilização dos recursos naturais em favor da qualidade de vida. Quanto à Metodologia, utilizou-se o método indutivo, além das Técnicas do Referente, da Categoria e da Pesquisa Bibliográfica.

Palavras-chave: Crise ambiental. Tutela ambiental. Princípios. Tributação Ambiental. Taxa ambiental.

RESUMEN

Esta disertación se inserta en la línea de investigación la legislación ambiental, la transnacionalidad y la sostenibilidad. El estudio tiene como objetivo, además de obtener el título de Master de la Universidad de Vale do Itajaí - UNIVALI y Máster en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad (MADAS) de la Universidad de Alicante - UA (España), analizar la necesidad de relativizar el Derecho Tributario para permitir la introducción del impuesto medioambiental como instrumento de defensa del medio ambiente. Para tanto, tiene los siguientes objetivos: a) examinar los principios del Derecho Ambiental y Derecho Tributario y su aplicación en las tasas; b) Resalte el tema de tasa medioambiental, que ofrece concepto, clasificaciones e hipótesis, la contextualización de estos institutos adelante las normas fiscales; c) Establecer una necesidad de relativizar la ley tributaria para permitir la sostenibilidad mediante la introducción de impuestos ambientales. La actual degradación ambiental intensa y amplia es aumentar la conciencia ecológica para proteger y preservar el medio ambiente, incluyendo la introducción de impuestos ambientales, motivando la búsqueda de la función del Estado en la protección del medio ambiente a través del sistema de impuestos. Por lo tanto, existe la necesidad de considerar los principios básicos del Derecho Tributario y Derecho Ambiental como una manera de permitir la formación de la Ley del Impuesto del medio ambiente y, en consecuencia, el establecimiento de impuestos ambientales y su utilización como instrumento de conciliación de la libertad y la protección humana ambiental. Para consolidar este estudio pone de manifiesto al final, la introducción de la muestra de los impuestos ambientales en el contexto brasileño y español, hizo posible la comparación de las similitudes y diferencias en las constituciones de Brasil y España, en el que tanto establecer la conservación el medio ambiente como un derecho fundamental y un deber de todos, siendo el Gobierno el deber de garantizar el uso de los recursos naturales a favor de la calidad de vida. En cuanto a la metodología, se utilizó la base lógico-deductivo, además del referente técnico, Categoría e Investigación Biblioteca.

Palabras clave: Crisis ambiental. Protección del Medio Ambiente. Principios. Impuestos ambientales. Tasa medioambiental.

ABSTRACT

This dissertation is inserted in the line of environmental law research, Transnationality and Sustainability. The study aims, in addition to obtaining the title of Master of Legal Science from the University of Vale do Itajaí - UNIVALI and Master Course Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad (MADAS) of the University of Alicante - UA (Spain), analyze the need to relativize the tax Law to enable the introduction of environmental tax as an instrument of defense of the Environment. To do so, it has the following objectives: a) To discuss the principles of Environmental Law and Tax Law and its application in the VAT rate; b) Highlight the theme Environmental Fee, featuring concept, classifications and assumptions, contextualizing such forward institute the tax rules; c) Establish a need to relativize the tax law to allow sustainability by introducing environmental taxes. Intense and wide current environmental degradation is to raise ecological awareness to protect and preserve the environment, including the introduction of environmental taxes, motivating the search of the state's role in environmental protection through the tax system. Therefore, there is need to consider the basic principles of Tax Law and Environmental Law as a way to enable the formation of the Environmental Tax Law and, consequently, the establishment of environmental tax and its use as an instrument of conciliation of human liberty and protection environmental. To consolidate this study brings to the fore at the end, the sample introduction of environmental taxes in the Brazilian context and Spanish, made possible the comparison of the similarities and differences in Brazilian and Spanish constitutions, in that both establish conservation the environment as a fundamental right and duty of all, being the Government the duty to ensure the use of natural resources in favor of quality of life. As for the methodology, we used the logical-deductive basis, in addition to the Technical Referent, Category and Library Research.

Key-words: *Environmental crisis. Environmental protection. Principles. Environmental taxation. Environmental fee.*

INTRODUÇÃO

Atualmente, as pessoas reconhecem a importância de proteger o meio ambiente global e preservá-lo para as futuras gerações. Dentro desse preceito, pode-se dizer que a imposição de taxas ambientais com a finalidade de preservação ambiental é vista como um meio para se obter o desenvolvimento da sociedade em equilíbrio com o meio ambiente, limitando as ações humanas.

O estudo do Direito Ambiental exige o desenvolvimento de uma consciência ambiental global e a necessidade permanente de formulação de políticas públicas voltadas à proteção do meio ambiente. A humanidade caminha para a existência de uma única sociedade global, devendo o novo modelo de Estado transnacional possibilitar caminhos para conter o desenvolvimento a qualquer custo e possibilitar a sustentabilidade sem conflito entre os povos.

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali, bem como pelo Curso “Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad (MADAS)” da Universidade de Alicante – UA (Espanha).

O seu objetivo científico é analisar a necessidade de se relativizar o Direito Tributário para possibilitar a instituição de taxa ambiental como instrumento de defesa do Meio Ambiente.

Para tanto, possui como **objetivos específicos**, conforme especificado no projeto de pesquisa inicialmente proposto para a conclusão do Curso de Mestrado em Ciências Jurídicas:

- a) Discorrer sobre os princípios de Direito Ambiental e Direito Tributário, bem como sua aplicação no âmbito das taxas;
- b) Destacar o tema Taxa Ambiental, apresentando conceito, classificações e pressupostos, contextualizando tal instituto frente às normas tributárias;
- c) Estabelecer uma necessidade de relativização do direito tributário para permitir a sustentabilidade através da instituição de taxas ambientais.

A intensa e ampla degradação ambiental atual faz despertar a consciência ecológica para proteger e preservar o meio ambiente, inclusive com a instituição de taxas ambientais, motivando a pesquisa do papel do Estado na tutela ambiental por meio do sistema tributário.

Há necessidade, para tanto, de se relativizar os princípios do direito tributário com a finalidade de possibilitar a sustentabilidade e a implementação de efetivas taxas ambientais.

Para a pesquisa, inicialmente, foram levantadas as seguintes hipóteses, as quais, nas considerações finais, serão novamente analisadas e amplamente discutidas:

a) A degradação ambiental despertou a consciência ecológica do homem e sua preocupação em proteger a natureza para a presente e a futura gerações, de forma a elevar o meio ambiente à categoria de direito fundamental e impor a responsabilidade de sua preservação ao Estado;

b) O sistema tributário nacional deve ser repensado com o fim de possibilitar a sustentabilidade, ponderando seus princípios juntamente com aqueles estabelecidos no direito ambiental;

c) As taxas ambientais podem ser utilizadas como instrumento de defesa do meio ambiente.

A pesquisa efetuada abrange os materiais obtidos durante o período de frequência ao Curso de Máster em Derecho Ambiental na Universidade de Alicante – UA (Espanha), pelo período de dois meses, ocasião em que foi possível obter acesso à bibliografia, além de contato pessoal, com os mais renomados professores ambientalistas espanhóis e europeus, abrangendo a visão mundial do meio ambiente e das políticas ambientais.

A legislação constitucional, tributária e ambiental, incluindo os tratados internacionais, serão alvo da análise. A doutrina, principalmente a bibliografia espanhola, possuirá importante relevo na elaboração dos conceitos operacionais. A

jurisprudência será consultada a fim de permitir a análise de questões práticas.

Todo este conjunto de análises será relevante para equacionamento do problema e das hipóteses e, ao final, contribuirão com o resultado da pesquisa.

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão expostos na presente dissertação, de forma sintetizada, como segue.

Principia-se, no Capítulo 1, a temática referente à crise ambiental atual e a instalação de uma sociedade de risco. Através de uma análise dos conceitos de desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade, como meio de efetivamente garantir o progresso da humanidade juntamente com o meio ambiente adequado e duradouro, será possível concluir o estudo da proteção ambiental como direito fundamental. Diante disso, será feito um enfoque na maturidade da consciência ecológica atual e na análise da importância da fixação de medidas protetivas ambientais, ou seja, da tutela ambiental.

A proposta do capítulo 2, por sua vez, é discutir a temática da ponderação dos princípios basilares do Direito Tributário e do Direito Ambiental como forma de possibilitar a formação do Direito Tributário Ambiental e, conseqüentemente, a instituição de taxa ambiental e sua utilização como instrumento de conciliação da liberdade humana e da proteção ambiental. Por isso são explorados os conceitos de princípios, bem como daqueles existentes no âmbito tributário e no âmbito ambiental, com forma de possibilitar a formação de um Direito Tributário Ambiental e, conseqüentemente, na instituição de tributos destinados a conciliar a proteção da liberdade humana e do meio ambiente.

O Capítulo 3 dedica-se a demonstrar o objetivo principal desta dissertação, qual seja, a necessidade de se relativizar os princípios estabelecidos pelo Direito Tributário para possibilitar a instituição de taxas ambientais como instrumento de defesa do meio ambiente. Tudo como forma de viabilizar o controle estatal de impactos das ações humanas sobre a natureza, fazendo valer o direito fundamental à proteção dos recursos naturais e garantia de um meio ambiente adequado e equilibrado para as presentes e as futuras gerações. Para consolidar

esse estudo, traz-se à tona, ao final, o exemplo de instituição de taxas ambientais no âmbito brasileiro e espanhol, possibilitada a comparação das semelhanças e das diferenças existentes nas Constituições Brasileira e Espanhola, na medida em que ambas estabelecem a conservação do meio ambiente como um direito fundamental e dever de todos, cabendo ao Poder Público o dever de zelar pela utilização dos recursos naturais em favor da qualidade de vida.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Conclusões, nas quais são apresentados aspectos destacados da criatividade e da originalidade na investigação e/ou no relato, e das fundamentadas contribuições que traz à comunidade científica e jurídica quanto ao Tema, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a conclusão de que o meio ambiente constitui um direito fundamental, inclusive com dever constitucional de proteção pelo Poder Público e pelos cidadãos, ainda que suponha restrições a direitos e liberdades individuais, é importante para iniciar o estudo das taxas ambientais, as quais devem primar, acima de tudo, pelo interesse público.

Ressalto que a tradução da bibliografia estrangeira ocorreu de forma livre pela autora, no corpo do estudo, por meio de paráfrase, com a citação da mesma em nota de rodapé, sem a transcrição do original.

As categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus conceitos operacionais são apresentados no rol de categorias.

Quanto à Metodologia, foi empregado o método indutivo. Nas diversas fases da Pesquisa, as técnicas de investigação utilizadas foram as Técnicas do Referente, da Categoria, do Fichamento, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica, levados em consideração os parâmetros adotados pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

CAPÍTULO 1

PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A crise ambiental enfrentada pela humanidade a partir da segunda metade do século XX gerou a necessidade de se entender as consequências da ação humana na natureza e tentar construir caminhos para mudanças de atitude, como forma de possibilitar o usufruto do planeta pelas futuras gerações.

O uso desenfreado dos recursos naturais como forma de propiciar o desenvolvimento econômico causou, num primeiro momento, a sensação de bem estar à população mundial. Porém, agora, a mesma população se vê obrigada a frear o avanço tecnológico em busca do equilíbrio ambiental, ciente que a continuidade do consumismo e o pensamento individual levarão à destruição do planeta.

O desafio atual da humanidade é a correção, em tempo hábil, do processo de deterioração do planeta.⁸

Em busca de uma solução para o quadro de degradação dos recursos naturais causado pelas ações antrópicas, os encontros internacionais passaram a alertar para a necessidade de se resguardar o meio ambiente, propiciando seu conhecimento integral pela presente e pelas futuras gerações.

É preciso incutir na população o sentimento de vínculo e responsabilidade sobre a natureza, sensibilizando para a necessidade de sua manutenção equilibrada, sob a pena de esgotar a vida na terra.

O principal desafio atual é promover o desenvolvimento global de forma conjunta com a proteção e a preservação do meio ambiente. Para tanto, a compreensão do meio ambiente e do bem ambiental como direito fundamental é premissa para a implementação efetiva de tutelas ambientais.

⁸ REAL FERRER, Gabriel. La construcción del Derecho Ambiental. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**, Pamplona-Espanha, n.1, v. 1, jul. 2002, p. 74 (tradução nossa).

A proposta desse primeiro capítulo é exatamente discutir a temática referente à crise ambiental atual e a instalação de uma sociedade de risco, a qual está sujeita a enfrentar as piores catástrofes ambientais, devendo dar atenção aos devidos alertas e mudar seu comportamento frente à natureza.

Aliado a isso, é efetuada uma introdução à análise dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de sustentabilidade, como meio de efetivamente garantir o progresso da humanidade juntamente com o meio ambiente adequado e duradouro.

Em seguida, parte-se para o estudo da proteção ambiental como direito fundamental, isto após conceituar meio ambiente e bem ambiental, para, ao final, fazer um enfoque na maturidade da consciência ecológica atual e na análise da importância da fixação de medidas protetivas ambientais, ou seja, da tutela ambiental.

A pesquisa efetuada abrange os materiais obtidos durante o período de frequência ao Curso de Mestrado em Direito Ambiental na Universidade de Alicante – UA (Espanha), por dois meses, ocasião em que foi possível obter acesso à bibliografia dos mais renomados professores ambientalistas espanhóis e europeus, abrangendo a visão mundial do meio ambiente e das políticas ambientais.

1.2 CRISE AMBIENTAL E SOCIEDADE DE RISCO

O sentimento do homem de dever algo à natureza nunca foi tão evidente.

A necessidade de cuidar e proteger o meio ambiente, para presentes e futuras gerações, nunca esteve tão em destaque nas discussões mundiais da sociedade.

Fato recente foi o encontro denominado Conferência do Clima da ONU – COP21, realizado no mês de dezembro de 2016 em Paris, resultando num acordo histórico para reduzir os efeitos do aquecimento global. Estiveram presentes quase todos os países do mundo, num total de 195 países membros, além da União Europeia.

A união de diversos países em favor do meio ambiente se deve ao fato da degradação ambiental ter tomado proporções consideráveis e extremamente evidentes à sociedade mundial, a qual passa a sentir seus reflexos.

Disso decorre o fato da sociedade mundial assumir uma postura disposta a solucionar a divergência entre crescimento econômico e proteção ao meio ambiente.

Conforme a lição de David Zylbersztajn e de Clarissa Lins: “Quanto mais visíveis se tornam as agressões ao meio ambiente, mais cresce a consciência coletiva de que é urgente a implementação de soluções”.⁹

Os problemas ambientais se apresentam hoje com uma intensidade não comparável com a escala do passado, quando a relação entre homem e natureza era visivelmente mais saudável. O industrialismo, que gerou o consumismo exagerado e a possibilidade de enriquecimento sem espúrios, individualista, multiplicado com apoio da tecnologia emergente e avançada, são as principais causas de tal situação.

A crise ambiental, portanto, pode ser definida como o momento atual vivido pela população mundial, a qual enfrenta o esgotamento dos recursos naturais e das matérias-primas para a produção e para a indústria, com a consequente distribuição desequilibrada dos bens ambientais e crescimento exagerado da população e da pobreza.

Tal situação poderia e deveria ser evitada, e não necessariamente ao custo da melhoria da qualidade de vida, mas a partir do desenvolvimento sustentável e da solidariedade.¹⁰

A desenfreada busca pelo crescimento econômico e desenvolvimento social obtido dos últimos séculos, bem como a forte industrialização, geraram danos

⁹ ZYLBERSZTAJN, David. LINS, Clarissa. **Sustentabilidade e geração de valor: a transição para o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 7.

¹⁰ MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Ambiental**. 3ª ed. Navarra: Aranzadi, 2003, p. 26 (tradução nossa).

ambientais talvez irreversíveis.

A melhoria de vida prometida com a modernização e a Revolução Industrial, embora tenha trazido avanços tecnológicos, trouxe também a devastação indiscriminada do meio ambiente, comprometendo a qualidade de vida do homem e a existência do planeta.

Além disso, o fácil acesso à ciência e aos recursos tecnológicos, possibilitando a globalização e contato mundial em segundos, fez com que a sociedade se voltasse para o âmbito individual.

Essa incessante busca pelo crescimento individual gerou uma sociedade de risco, ou seja, uma sociedade em que a elevação da postura social vale a pena sob qualquer esforço, sem considerar os riscos inerentes.

Ulrich Beck caracteriza com propriedade tal situação, ao expor que na modernidade desenvolvida é oferecida às pessoas uma posição na estrutura social de acordo com suas próprias escolhas e esforços, sem mensurar os perigos daí decorrentes. Com a revolução industrial do século XIX, criou-se uma oposição entre natureza e sociedade, porquanto o fenômeno da industrialização e da fabricação de produtos, os quais levaram ao enriquecimento abrupto, desconsiderava por completo eventuais riscos produzidos ao sistema ambiental. Primava-se pelo intenso mercado e pela cultura consumista, fazendo com que o sistema mercantil se tornasse mais importante que a preservação da natureza. Porém, na medida em que se produz riqueza, automaticamente está se produzindo riscos sociais, porquanto os problemas e conflitos distributivos na sociedade estão se sobrepondo aos problemas decorrentes dos riscos científicos-tecnologicamente produzidos.¹¹

No entanto, é certo que “o processo de industrialização é indissociável do processo de produção de riscos, uma vez que uma das principais consequências do desenvolvimento científico industrial é a exposição da humanidade a riscos e

¹¹ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 23.

inúmeras formas de contaminação nunca observados anteriormente”.¹²

Os processos de modernização e industrialização desencadearam forças destrutivas, muitas ainda ignoradas pelo homem ou não observadas de forma consciente, como as contaminações nucleares ou químicas e substâncias tóxicas nos alimentos.

Embora o acesso à informação, nos dias atuais, seja amplo e disponível praticamente a toda a população mundial, inclusive com atenção e enfoque às questões ambientais e dos riscos produzidos, muitas dessas ameaças ainda são ignoradas, ficando até invisíveis aos olhos dos possíveis afetados e, muito mais, das gerações futuras.

A humanidade, sem a devida educação ambiental, tende a aguardar uma ameaça concreta e iminente, ao invés de primar pela prevenção e pela precaução, por ser mais cômodo não acreditar nos riscos apontados.

E os riscos gerados pela indústria e pela modernização, muitas vezes, não são limitados à população atual, podendo afetar, ainda que de forma indireta, várias gerações futuras.

O processo produtivo, para ter êxito, é caracterizado pelo consumo excessivo de recursos naturais, o que faz elevar a quantidade de resíduos sólidos e de poluição hídrica, importando em efetivo risco para o meio ambiente e, conseqüentemente, para a população mundial.

Em razão disso, a sociedade deve estar alerta para observar os riscos existentes e ter a consciência de evidenciá-los no futuro, uma vez que, geralmente, os riscos são considerados inexistentes até prova em contrário.

A sociedade tem a tendência de legitimar os riscos em função do progresso, enraizando o lema de na dúvida, sem comprovação do dano a ser sofrido, deixa-se a situação em prol do desenvolvimento econômico.

¹² DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental: perspectivas para a educação corporativa**. São Paulo: SENAC, 2003, p. 35 e 50.

Com o fatalismo ecológico, tudo se converte em ameaça e, de certa forma, a partir do momento em que não se tem mais controle, nada mais é perigoso e a solução é apenas vivenciar a situação, sem pensar em possibilidades de se refazer ou de evitar tal questão.

A ausência de previsão da produção de riscos pode levar à sua legitimação, pois se não foram desejados, não podem ser responsabilizados. É isso que devemos evitar, pois uma hora ou outra, os riscos alcançarão toda a sociedade, ricos e pobres, inclusive aqueles que lucram com eles.

Numa sociedade de risco, os bens tangíveis deixam de importar, pois o relevante passa a ser a segurança e não mais a solidariedade ou a distribuição de riquezas.

Os riscos surgem em razão do conhecimento alcançado pelo avanço tecnológico e, cabe ao homem, considerá-los e se preocupar com eles ou simplesmente ignorá-los e não alertar a população mundial.

As situações de ameaça ambiental não são sempre evidentes e há casos em que são universais e inespecíficas, não havendo um causador certo e definido, nem uma consequência conhecida, podendo gerar medo e insegurança.

Economia e meio ambiente vivem em constante tensão, porquanto a sociedade tem confundido qualidade de vida e o bem estar com consumismo, primando pelo avanço tecnológico a qualquer custo, inclusive com utilização dos recursos naturais de forma ilimitada, o que acarreta, por certo, na depredação do planeta para as presentes e futuras gerações.¹³

A sociedade de risco, diferentemente das anteriores, é marcada pela impossibilidade de imputar a outrem ou a fatores externos as situações de perigo a que está exposta. A fonte dos perigos, incluindo neles a autodestruição da vida planetária, já não é mais o desconhecimento, mas sim o conhecimento ignorado da

¹³ FRANCIOLI, Prescila Alves Pereira. **O direito ambiental na sociedade de risco**. Disponível em: <<http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/discursojuridico/article/view/188p>>. Acesso em: 10 jun. 2016, p. 2.

população mundial, a qual insiste em afirmar ter um domínio controlado da natureza, com decisões e coerções objetivas sobre os recursos naturais.¹⁴

Pode-se definir, assim, sociedade de risco como sendo aquela advinda da industrialização e da produção e do consumo exagerados, com a finalidade de lucro e desenvolvimento a qualquer preço, instituindo, assim, uma sociedade insegura e imprevisível, com condutas humanas individuais e desprovidas de ética. Os riscos são incertos e iminentes, devendo se agir com cautela e de forma antecipada.

É preciso acabar com o processo de modernização “cego e surdo para suas consequências”, pois quanto mais a sociedade industrial se desenvolve, sem as devidas precauções, mais se estabelece uma verdadeira sociedade de risco.¹⁵

A análise da crise ambiental atual tem como pano de fundo uma complexa teia de inter-relações de países, instituições, atores, protocolos, modos de interpretação (da crise) e reações em termos de regulação (políticas públicas).

Entretanto, a despeito dessa diversidade, uma das bases desse debate é a constatação de que estamos todos no mesmo barco, ou numa mesma nave espacial. Ou seja, não importa onde ou em que condições cada um esteja: o mundo é um todo, bem delimitado, embora grande, e cada um está, em certa medida, sujeito às consequências das ações dos outros.¹⁶

Através da ciência e do alto conhecimento adquirido, a sociedade atual possui os meios necessários para se remodelar a fim de proteger o meio ambiente e garantir uma existência segura e duradoura.

A ciência e a tecnologia, com a adequada gestão do conhecimento, é a única esperança que se tem para construir um modelo social viável e sustentável.¹⁷

¹⁴ BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**, p. 275.

¹⁵ DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental**: perspectivas para a educação corporativa, p. 36.

¹⁶ BURSZTYN, Maria Augusta. BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 27.

¹⁷ CRUZ, Paulo Márcio. REAL FERRER, Gabriel. **Direito, Sustentabilidade e a Premissa**

Leonardo Boff ressalta com propriedade o momento atual vivido pela sociedade mundial, ao afirmar que “estamos diante de um momento crítico da história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher o seu futuro”. Estamos num momento em que devemos escolher entre formar uma aliança global destinada à preservação da Terra e a cuidar uns dos outros, ou arriscar a nossa própria destruição e, conseqüentemente, a destruição da diversidade da vida.¹⁸

Acredita-se que com a ocorrência de gigantescas catástrofes ambientais que causaram dano à sociedade mundial, bem como aquelas já anunciadas, fizeram surgir uma consciência ecológica antes inexistente.

O homem passou a se conscientizar de sua dependência da natureza e das ameaças provenientes da sociedade mundial altamente industrializada, gerando a preocupação em proteger a natureza para as presentes e futuras gerações.

Esta situação levou a um momento de ruptura da modernidade, ou seja, uma reconfiguração da sociedade moderna que se transforma, com mudanças radicais na economia e no comportamento humano.

Nesta nova sociedade surge a necessidade de se construir uma nova relação com a natureza, não sendo mais absorvida e comercializada de forma irracional. Vivem-se tempos de mudanças profundas no pensar da população e no agir das instituições públicas e privadas.

O caminho é, efetivamente, efetuar uma aliança global, compartilhar e se comprometer com o meio ambiente, de forma a possibilitar sua preservação e usufruto pelas presentes e futuras gerações.

Como nos dizeres de Gabriel Real Ferrer, deve-se primar por um novo conceito de cidadania, no qual o referente é o planeta como território e a

Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2015v36n71p239>>. Acesso em: 07 jul. 2016, p. 259.

¹⁸ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é; o que não é**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2013, p. 13.

humanidade como sociedade solidária¹⁹.

A necessidade de proteção ao meio ambiente envolve uma das mais legítimas preocupações do ser humano no mundo contemporâneo, qual seja, o próprio futuro da raça humana, que partilha um destino comum.

O pior caminho que podemos seguir é o da indiferença, da despreocupação. Somos todos responsáveis pelo nosso planeta e devemos nos interligar e promover a educação de todos neste mesmo sentido.

Por isso que o discurso ambiental atual assume papel crítico importante contra o processo produtivo, primando pela consciência ambiental e pelo desenvolvimento sustentável, com racionalidade e uso da ciência para descobrir meios possíveis de conciliar a técnica de produção com a preservação ambiental.

1.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUSTENTABILIDADE

A compreensão dos significados de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável estimula a utilização de diversas medidas voltadas à efetivação da tutela ambiental.

A problemática da poluição atmosférica foi levantada, pela primeira vez, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo no ano de 1972.²⁰

Naquela ocasião, foi inserida a questão ambiental na agenda mundial, destacando a responsabilidade pela conservação e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Era possível perceber, já nesta época, uma divisão daqueles que defendiam o crescimento econômico sem qualquer controle, destinado a satisfazer as necessidades individuais com a utilização indiscriminada dos recursos naturais,

¹⁹ REAL FERRER, Gabriel. El derecho ambiental y los derechos de la tierra. **Revista Temas**. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3393132>>. Acesso em: 06 out. 2015, p. 45 (tradução nossa).

²⁰ Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente>>. Acesso em: 04 out. 2016, p. 45.

daqueles que previam a necessidade de se estabelecer um equilíbrio com a natureza, de forma a preservar todas as formas de vida, o que se chamou de desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi inicialmente proposto pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em encontro realizado no ano de 1987, na Noruega. Foi elaborado, então, o relatório de Brundtland, também chamado de "Nosso Futuro Comum", o qual é constituído de três partes: preocupações comuns, problemas comuns e esforços comuns.²¹

Tal relatório propôs uma conciliação entre o desenvolvimento e o meio ambiente, propondo um crescimento mais qualitativo, "apoiado em práticas conservacionistas e capazes de expandir a base de recursos naturais", sustentando que o crescimento ocorra através da maior produtividade dos recursos com redução dos materiais processados, recuperando, assim, o meio ambiente.²²

Restou estabelecido, assim, o conceito de desenvolvimento sustentável como sendo:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.²³

A partir de então, o termo "desenvolvimento sustentável" tornou-se o principal foco, tendo sido incorporado em diversos discursos da sociedade, principalmente nos cenários político, educacional e publicitário.

²¹ Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente>>. Acesso em: 04 out. 2016, p. 45.

²² BURSZTYN, Maria Augusta. BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**, p. 92.

²³ Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente>>. Acesso em: 04 out. 2016, p. 45.

Alertava-se para a necessidade de se preservar o meio ambiente.

O termo é concebido como aquele desenvolvimento capaz de se chegar sem esgotar os recursos naturais ou degradar o ambiente.

Visa resguardar a natureza para a presente e para as gerações futuras, sem precisar abrir mão do crescimento econômico e social.

Surgiu, então, o *triple bottom line*, defendido por John Elkington, atentando para a necessidade de se integrar o social ao ambiental e ao econômico, formando o tripé para possibilitar o desenvolvimento sustentável.²⁴

Nessa linha, o desenvolvimento sustentável foi proposto como um ideal a ser atingido, através de um processo qualificativo de produção, efetuado dentro de critérios de respeito aos limites ambientais e naturais.

Entretanto, com o passar do tempo, percebeu-se que não era possível atingir o crescimento econômico e social de acordo com o sistema capitalista vigente, isto é, aquele interessado no lucro, sem prejudicar os recursos naturais existentes.

Por isso que se tentou alterar a estratégia ou o modelo de sociedade, tudo a fim de possibilitar o crescimento e o desenvolvimento econômico com a preservação ecológica.

Jacques Demajorovic define o conceito do termo "desenvolvimento sustentável", como algo que "não se refere especificamente a um problema limitado de adequações ecológicas de um processo social, mas a uma estratégia ou modelo múltiplo para a sociedade, que deve levar em conta tanto a viabilidade econômica como a ecológica".²⁵

Prosseguindo neste sentido, passou-se a aprofundar a conceituação de

²⁴ ZYLBERSZTAJN, David. LINS, Clarissa. **Sustentabilidade e geração de valor: a transição para o século XXI**, p. 6.

²⁵ DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental: perspectivas para a educação corporativa**, p. 10.

desenvolvimento sustentável de acordo com as necessidades e os objetivos sociais, ou seja, visando equilibrar o crescimento econômico e social com a preservação da natureza.

Partindo desse pressuposto, surgem autores, como Leonardo Boff, defendendo que o desenvolvimento seria sustentável se conseguisse equilibrar as necessidades humanas com as da natureza.

Bursztyn entende que tratar de desenvolvimento sustentável significa lidar com a gestão dos recursos naturais, tomando decisões sobre uso e não uso, valores de uso e de existência, consumir agora ou preservar para as futuras gerações. São questões que lidam com recursos renováveis e não renováveis, necessitando-se administrar estoques e fluxos.²⁶

Observa-se, assim, que o conceito de desenvolvimento sustentável tem implícito um compromisso com as gerações do futuro, no sentido de assegurar a transmissão dos recursos naturais capazes de satisfazer as suas necessidades, resguardando a integração equilibrada dos sistemas econômico, sócio-cultural e ambiental, para a presente e para a futura gerações.

Já o assunto “sustentabilidade” não está mais restrito aos ambientalistas ou aos profissionais do meio ambiente, mas também integra os diversos ramos da sociedade e as empresas.

Cada vez mais o conceito de sustentabilidade vem se estendendo, abrangendo, também a inclusão dos responsáveis pelos bens comuns.

Historicamente, segundo Cruz e Bodnar , o conceito de sustentabilidade surge somente em 2002, na realização da Rio +10, em Johannesburgo, consagrado da seguinte forma:

Um conceito integral de sustentabilidade somente surge em 2002, na Rio+10, realizada em Johannesburgo, quando restou consagrada, além da dimensão global, as perspectivas: ecológica, social e econômica, como

²⁶ BURSZTYN, Maria Augusta. BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**, p. 43.

qualificadoras de qualquer projeto de desenvolvimento, bem como a certeza de que sem justiça social não é possível alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado na sua perspectiva ampla. Dessa forma, só a partir de 2002 é que passa a ser adequado utilizar a expressão 'sustentabilidade', ao invés de desenvolvimento com o qualificativo 'sustentável'. Isso porque a partir deste ano consolida-se a ideia de que nenhum dos elementos (ecológico, social e econômico) deve ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria. Todos são complementares, dependentes e só quando implementados sinergicamente é que poderão garantir um futuro mais promissor.²⁷

Para ser bem concebida, a sustentabilidade deve nascer da consciência, como condição processual do ser que, por meio da mente e dos sentidos, reconhece a si próprio, na natureza, tanto pelo autoconhecimento como pelo heteroconhecimento, ou seja, fazendo parte dela e movendo-se de acordo com ela.

Sustentabilidade implica em prevenção e precaução, com a finalidade de produzir o desenvolvimento "ecologicamente equilibrado", combatendo o mau desenvolvimento, ou seja, aquele que gera o colapso.

Trata de "estimular e produzir o bom desenvolvimento, que preserva e intensifica as potencialidades da vida", exigindo "honesto compromisso com as reais prioridades do desenvolvimento durável".²⁸

Toda ação destinada a manter as condições que sustentam os seres humanos e a natureza, visando sua continuidade e atendendo às necessidades da geração presente e das futuras, consiste em sustentabilidade.

É certo que vários fatores são indispensáveis para que a sustentabilidade aconteça, como a educação ambiental, na qual o ser humano redefine sua relação com a natureza.

Tudo com o objetivo de conseguir o equilíbrio ecológico e a solidariedade

²⁷ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. UNIVALI: 2012. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 25 jul. 2016, p. 111.

²⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 162 e 186.

com as gerações futuras.

Observa-se, assim, que sociedade sustentável é aquela que satisfaz suas necessidades sociais e de produção sem diminuir a natureza atual e as perspectivas das gerações futuras.

Conclui-se, então, pelos conceitos antagônicos de desenvolvimento sustentável e de sustentabilidade. Enquanto o primeiro possui uma conotação econômica, o segundo tem uma conotação de equilíbrio entre as necessidades da sociedade e a preservação do meio ambiente como fator essencial à manutenção da vida no planeta.

A sustentabilidade supõe a adaptação da humanidade ao seu entorno natural, com a finalidade de chegar a uma justiça econômica e social de forma digna para as futuras gerações.²⁹

Há que se ressaltar a tríplice dimensão da sustentabilidade: econômica, social e ambiental, sendo esta última a mais importante e a que deve contribuir para a ecologização dos princípios que regem a sociedade de forma a garantir um futuro digno e efetivamente sustentável.

O desafio do nosso tempo é exatamente este: criar comunidades sustentáveis, "ambientes sociais e culturais onde podemos satisfazer as nossas necessidades e aspirações sem diminuir as chances das gerações futuras".³⁰

Tais medidas visam alterar a conduta poluidora e estimular a proteção e a preservação ambiental, além de possibilitar a captação de recursos financeiros para o custeio de projetos de desenvolvimento sustentável e também de educação ambiental.

Para tanto, o Estado deve desenvolver políticas públicas no intuito de concretizar o desenvolvimento econômico e social com a proteção ambiental,

²⁹ REAL FERRER, Gabriel. **Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho**. Disponível em: <https://www.academia.edu/10086250/Sostenibilidad_Transnacionalidad_y_transformaciones_del_Derecho>. Acesso em: 07 jul. 2016 (tradução nossa).

³⁰ CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Cultrix, 2006, p. 24.

efetivando, assim, máxima disposta na Constituição Federal Brasileira de que a ordem econômica deve observar o princípio da defesa do meio ambiente.

A adoção de medidas efetivas de proteção ambiental visa prevenir a ocorrência de danos ecológicos.

Neste ponto, o Direito surge não apenas como “técnica de controle, mas principalmente como instrumento de fomento e promoção de valores e de articulação global da solidariedade”, visando demonstrar que a raça humana pode conviver sustentavelmente com outros seres vivos.³¹

Assim, estabelecido que as mudanças de comportamento humano não bastam para garantir uma efetiva proteção à natureza, surgem meios de proteção do bem ambiental, isto é, a tutela do bem ambiental.

1.4 TUTELA DO BEM AMBIENTAL

Os maiores desafios do Direito Ambiental na atualidade são: estabelecer diretrizes que permitam manter um equilíbrio racional entre os direitos de ocupação e de uso da terra e dos recursos naturais com a conservação do solo; evitar o uso gratuito dos recursos naturais sem elevação dos custos de produção industrial; utilizar o desenvolvimento tecnológico de forma a diminuir os riscos de catástrofes ambientais para a humanidade; limitar a soberania do Estado para decidir sobre questões internas em prejuízo à estabilidade ambiental global; limitar a individualidade em favor da sustentabilidade.³²

Dentre os instrumentos possibilitados ao Direito Ambiental para alcançar tais desafios está a tutela ambiental. Porém, antes de adentrar no mérito da tutela do bem ambiental, necessário conceituar meio ambiente e bem ambiental.

1.4.1 Meio Ambiente

³¹ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. As dimensões materiais da efetividade da jurisdição ambiental. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 6, São Leopoldo, 2014, p. 156.

³² GONZÁLEZ, José Juan. **Teoría del Derecho Ambiental**. Vol. I, 3ª ed., México: Imida, 2014, p. 26 (tradução nossa).

Sob o enfoque gramatical, a expressão “meio ambiente” consiste em verdadeiro pleonismo, porquanto “meio” e “ambiente”, conforme externado pela doutrina, são considerados sinônimos, pois significam tudo que está envolta, no seu entorno.

Entretanto, tornou-se uma expressão mundialmente utilizada, motivo pelo qual foi incorporada pela legislação e pela doutrina.

Meio ambiente, portanto, é considerado tudo aquilo que nos envolve, um complexo formado por elementos naturais e culturais.

Num primeiro momento, a doutrina estabelecia que meio ambiente eram apenas os recursos naturais, como ar, água, solo, fauna e flora, os quais condicionariam a vida do planeta.

Com o passar do tempo, o conceito de meio ambiente passou a englobar também os recursos culturais e artificiais que propiciam o desenvolvimento integrado da vida em todas as suas formas.

Atualmente, portanto, com perspectivas jurídicas, conceitua-se meio ambiente como o complexo de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento e a manutenção equilibrados de todas as formas de vida.

Pode-se definir meio ambiente como “a relação condicional entre o ser e o meio para a vida”.³³

A partir disso, conseguimos definir que a existência da humanidade pressupõe um meio ambiente ecologicamente equilibrado, necessário para primar pelo seu desenvolvimento e evolução.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado surge, então, como um direito fundamental.

³³ NIEVES, Fábio. **Tributação ambiental: a proteção do meio ambiente natural**. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 31.

1.4.2 O Meio Ambiente como Direito Fundamental

Os direitos fundamentais representam aqueles alcançados pelo homem durante seu desenvolvimento e sua evolução histórica, tendo a doutrina chamado tal estudo de Teoria das Gerações dos Direitos Humanos.

Num primeiro momento, o homem sentiu a necessidade de firmar os direitos referentes à sua liberdade, limitando o poder do Estado. Por isso que os direitos fundamentais de primeira geração são aqueles que dizem respeito à individualidade humana, como o direito à vida, à integridade física, à liberdade e à igualdade. Neste momento, primou-se por assegurar que a intervenção estatal seria mínima, apenas de forma pontual para salvaguardar a ordem pública e as demais condições de competição.

Posteriormente, surgiram complicações em decorrência do excesso de proteção individual, levando a mudanças na concepção dos direitos humanos e na atuação do Estado, primando, então, pela função estatal de “humanizar os rigores do capitalismo”, através da exigência de uma ética social.³⁴ Foi dada importância, então, aos direitos políticos e sociais, pois se sentiu a necessidade de não apenas limitar o poder do Estado, mas de conferir poderes ao homem, propiciando sua participação individual e coletiva na sociedade. Os direitos sociais aparecem com o amadurecimento de novas exigências, de novos valores, como o bem-estar. Assim, os direitos de segunda geração englobam aqueles direitos sociais, de natureza econômica, como o direito ao trabalho, à participação política, à assistência à saúde e à educação.

Seguindo a evolução, percebeu-se que os seres humanos estavam interligados entre si, fazendo parte de um ecossistema muito maior e que os atos de cada um geram efeitos sobre os outros. A partir disso, viu-se que os direitos individuais ou sociais não eram suficientes para resguardar a humanidade, motivo pelo qual iniciou a preocupação com os direitos difusos ou coletivos, abrangendo, nesse aspecto, o direito à paz, à comunicação, à autodeterminação dos povos, à

³⁴ BASTOS, Elísio Augusto Velloso. Algumas reflexões sobre os direitos humanos e suas gerações. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v.100, n.908, p. 173-202, jun. 2011, p. 188.

solidariedade e ao desenvolvimento equilibrado com o meio ambiente. São os chamados direitos de terceira geração, representados pelos direitos dos povos, da solidariedade, conciliando tanto os direitos individuais quanto os coletivos. Surgem, então, os movimentos ecológicos reivindicando um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem poluição, primando pela qualidade de vida.

Isto porque o benefício do meio ambiente ecologicamente equilibrado possui caráter tanto social quanto individual, mas não advém de nenhuma prerrogativa privada. Dessa forma, é lícito utilizar recursos naturais de maneira individual, uma vez que permanece à disposição de toda a sociedade. Porém, tal uso deve ser realizado de forma limitada, ou seja, desde que mantenha o equilíbrio necessário e resguardado pela sociedade.

A proteção do meio ambiente, enquanto ação coletiva possui uma dimensão ética de solidariedade, já que as futuras gerações dependem do nosso legado ambiental.

Neste ponto, destaca-se que a inclusão do meio ambiente como direito fundamental é reconhecer a importância do Estado e de toda a coletividade na sua efetivação, passando ao patamar de “direito intergeracional de participação solidária”, extrapolando o direito nacional de cada Estado soberano, caracterizando como um direito que assiste a toda a humanidade.³⁵

No âmbito mundial, o reconhecimento do direito de todos a viverem num meio ambiente sadio e equilibrado, com o compromisso do Estado de promover a proteção, a preservação e a melhoria do meio ambiente, veio previsto no artigo 11 do Protocolo de San Salvador da Convenção Interamericana de Direitos Humanos de 1988.³⁶

Foi assim que a Constituição Federal Brasileira – CRFB, do mesmo ano de 1988, no Brasil, consagrou o Direito Ambiental ao reconhecer que todos possuem

³⁵ REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 1989, pp. 223-224.

³⁶ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm>. Acesso em 04 out. 2016.

direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do Estado e da coletividade preservá-lo, em atendimento aos interesses das presentes e das futuras gerações.³⁷

Outros Estados reconhecem, em suas Constituições, o direito ao meio ambiente adequado como um direito fundamental. Exemplos disso são a Lei Fundamental de Bonn, na Alemanha, que, em 1994, inseriu no seu artigo 20 a responsabilidade do Estado em proteger as condições naturais indispensáveis para a vida, bem como a Constituição grega de 1975 que estabelece como obrigação do Estado a proteção ao meio ambiente natural e cultural.³⁸

No âmbito espanhol, a Constituição não define meio ambiente e nem enumera os elementos que o integram, havendo divergência, então, se seriam apenas os elementos físicos e naturais ou se estariam incluídos aqueles não físicos ou naturais, como o patrimônio histórico, social e cultural. Ainda, o direito à proteção do meio ambiente adequado é reconhecido para o desenvolvimento da pessoa pelo parágrafo primeiro do art. 45 da Constituição Espanhola – CE. Em seguida, no parágrafo segundo, estabelece que os Poderes Públicos velarão pela utilização adequada dos recursos naturais, bem como sua proteção e preservação, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida. Menciona, ainda, a solidariedade coletiva como condição para se alcançar o equilíbrio natural desejado.³⁹

Resta insculpida, então, a responsabilidade tanto do Estado quanto da coletividade em proteger e preservar o meio ambiente, pois o meio ambiente adequado não é um fruto do desenvolvimento social, mas sim uma necessidade de sobrevivência, um direito vinculado à própria vida humana.

A partir do momento em que o meio ambiente é considerado como um direito fundamental, ele pode ser caracterizado como um bem de uso comum porque

³⁷ BRASIL, Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 04 out. 2016.

³⁸ ROTA, Demetrio Loperena. **Los principios del derecho ambiental**, Madrid: Civitas, 1998, p. 43 (tradução nossa).

³⁹ ESPANHA, Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>>. Acesso em 04 out. 2016.

não há como ser apropriado individualmente, estando à disposição de toda a coletividade.

Partindo desse pressuposto, passamos a analisar o conceito de bem ambiental.

1.4.3 Bem ambiental

A CRFB, no artigo 225, define bem ambiental como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

Ao conceituar como bem de uso comum do povo, naturalmente, ficaria incluído no conceito de bem público, conforme dispõe o artigo 99 do Código Civil brasileiro.

Entretanto, o bem ambiental não pode ficar adstrito à classificação quanto à sua titularidade, ou seja, de bem público ou privado, pois não é suscetível de apropriação.

Diante disso, estabelece-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é, na verdade, um bem difuso, universal, do qual são titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

O bem ambiental possui uma característica híbrida, pois possui características individuais e sociais.

No sistema jurídico brasileiro, a Constituição adicionou o meio ambiente ecologicamente equilibrado na categoria de bem patrimonial nacional, o que bastaria para arregar às pessoas o direito subjetivo a ele. Seguiu adiante o constituinte e declarou que o bem ambiental é de todos, desta geração e das futuras, sendo dever dos seus proprietários defendê-lo e preservá-lo, direitos subjetivos fundamentais da casta da terceira geração, assim declarados pelo Supremo Tribunal Federal, por assistir a todo gênero humano de modo subjetivamente indeterminado.⁴⁰

Sendo assim, ao conceituar meio ambiente como bem de uso comum do

⁴⁰ NIEVES, Fábio. **Tributação ambiental: a proteção do meio ambiente natural**, p. 51.

povo, a Constituição impôs ao Estado a obrigação de preservá-lo e protegê-lo. Porém, não é possível delegar apenas ao Estado tal tarefa, porque temos no meio ambiente um interesse difuso e não apenas público.

Como já afirmamos anteriormente, a CE estabelece no artigo 45, situado entre os princípios vetores da política social e econômica, que “todos têm direito a disfrutar de um meio ambiente adequado para o desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de preservá-lo”.

O Tribunal Constitucional da Espanha, na Sentença 102/1995, de 26.06.95, compartilhando do conceito amplo de bem ambiental, define, em suas decisões, que o meio ambiente é composto por um conjunto de circunstâncias físicas, culturais, econômicas e sociais que rodeiam os seres vivos, sendo composto pelos recursos naturais e por aqueles diversos da natureza, ou seja, históricos e culturais.⁴¹

No âmbito doutrinário, o bem ambiental é tido como coletivo e complexo, pois sua titularidade corresponde a toda a sociedade, aspecto relevante para determinar a vinculação dos bens ambientais ao interesse ambiental, independente da titularidade pública ou privada.⁴²

Discute-se, ainda, se o conceito de bem ambiental deve ser restrito ao solo e aos recursos naturais de uso comum, ou amplo, incluindo o patrimônio histórico e cultural.

Martin Mateo explica o conceito restrito de bem ambiental, como sendo apenas os fatores essenciais para a existência do homem, como a água e o ar.⁴³

Para Fuentes Bodelon o conceito de bem ambiental deve ser amplo,

⁴¹ ALEGRE, Ivo Luis Figueroa. El derecho a un medio ambiente adecuado en la Constitución Española de 1978. **Revista Electrónica de Derecho Ambiental**. n. 17, Junho 2008. Disponível em: <<http://vlex.com/vid/41651428>>. Acesso em: 24 set. 2015 (tradução nossa).

⁴² HERRERA MOLINA, Pedro Miguel. **Derecho tributario ambiental: la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario**. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 23 (tradução nossa).

⁴³ MARTÍN MATEO, Ramón. **Tratado de Derecho Ambiental**. vol. I. Madrid: Trivium, 1991, p. 64 (tradução nossa).

incluindo os bens culturais, costumes ou festas populares, tradições antigas que revelam a identidade histórica de um povo.⁴⁴

De qualquer forma, fica claro que o bem ambiental, como objeto jurídico, engloba os elementos ambientais e os fatores que os perturbam, além das técnicas de proteção e restauração, ou seja, meio ambiente seria o entorno vital do homem num regime de harmonia.⁴⁵

Conclui-se, ainda, que o bem ambiental adquire *status* constitucional independente de sua titularidade, situação que merecerá destaque no capítulo referente à instituição de taxas ambientais, especialmente pelo aproveitamento do domínio público.

Para José Juan Gonzaléz, autor responsável pela Teoria do Direito Ambiental Mexicano, com o qual pude ter contato durante o período de frequência ao Curso de Mestrado em Direito Ambiental na Universidade de Alicante, os recursos naturais e, conseqüentemente, o meio ambiente, devem ser vistos por duas perspectivas distintas: a primeira delas na forma tradicional, ou seja, como insumos para o processo industrial; a segunda, por outro lado, como provedores de serviços ambientais, tais como a disposição para resíduos oferecidos pela água e pelo ar, ou ainda como espaço para recreação. Ainda, quando os recursos naturais estão em interação, desenvolvem novas propriedades ambientais que não têm quando estão isolados, as chamadas funções ambientais ou ambiente, as quais são objeto de tutela legal no mundo jurídico. Para o autor, então, o ambiente e os recursos naturais estão relacionados, porém são objetos de tutela legal diferentes.⁴⁶

Com esta diferenciação, verifica-se que não basta a mera proteção aos recursos naturais, sendo que as funções ambientais é que devem ser protegidas para garantir a prevenção de danos futuros.

⁴⁴ FUENTES BODELÓN apud JORDANO FRAGA, **La protección del derecho a un medio ambiente adecuado**. Barcelona: José María Bosch Editor, 1995, p. 61 (tradução nossa).

⁴⁵ HERRERA MOLINA, Pedro Miguel. **Derecho tributario ambiental: la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario**, p. 25 (tradução nossa).

⁴⁶ GONZÁLEZ, José Juan. **Teoría del Derecho Ambiental**. vol. II, México: Imida, 2014, p. 101 (tradução nossa).

Neste sentido, surgiram gerações de leis ambientais. A primeira geração, que vingou entre a Conferência de Estocolmo (1972) e a Cúpula da Terra (Rio em 1992), estabeleceu sistemas jurídicos-ambientais vinculados às disciplinas já existentes, como Direito Administrativo e Direito Civil, regulando o uso e a exploração da propriedade e, em menor medida, a proteção dos recursos naturais.

A medida que o sistema jurídico passa a reconhecer o meio ambiente de forma diferenciada dos recursos naturais, iniciam novas categorias jurídicas de proteção ambiental, evoluindo, assim, para o Direito Ambiental como disciplina jurídica nova e independente, cujo objetivo é proteger o meio ambiente como um todo e não apenas os recursos naturais.

Não basta que a legislação traga a definição de meio ambiente para que seja considerado objeto de tutela legal. É preciso que a legislação ambiental preveja regras voltadas à prevenção e a evitar a produção de danos ambientais, ou seja, que efetivamente traga em seu bojo regras de tutela ambiental.

1.4.4 Tutela ambiental

As bases da tutela ambiental partem de pressupostos materialistas, ou seja, da evidente constatação dos limites do Planeta e da impossibilidade de manter grandes desequilíbrios de forma infinita.

Leis são consideradas o meio para mudar o panorama pessimista que se formou com a situação ambiental atual, porque não só produzem efeitos disciplinadores das condutas, como também se tornam meios pedagógicos e informativos sobre os formadores de opinião.⁴⁷

Além de normas legais, as ideologias precisam ser revistas pelos cidadãos e a ação pública do Estado é essencial para tal fim.

Preservar o meio ambiente e recuperar o equilíbrio do ecossistema dependem da fixação de normas, no âmbito nacional e internacional, bem como de políticas públicas voltadas à limitação ou regulamentação das atividades industriais e

⁴⁷ MARTÍN MATEO, Ramon. **Manual de Derecho Ambiental**, p. 33 (tradução nossa).

poluidoras de acordo com o interesse ambiental.

Outrossim, há necessidade de se preparar a sociedade para enfrentar a crise estrutural instalada, de forma a exigir que o desenvolvimento econômico prime pela sustentabilidade, de forma a efetivar o equilíbrio ambiental.

A análise do conceito de meio ambiente e sua caracterização como um direito fundamental, ou seja, como valor objeto de proteção do ordenamento jurídico constitucional, é essencial para verificar a possibilidade de instituir tributos ambientais como fator de tutela.

Trata-se de bem coletivo e difuso, cuja titularidade corresponde a toda a sociedade, que o dano ambiental afeta todo seu conjunto, além de ser complexo, porque está integrado por diversos elementos inter-relacionados num todo unitário.

Com relação à tutela, por consequência do conceito adotado de meio ambiente, num primeiro momento, a proteção jurídica visou à garantia apenas dos elementos ambientais naturais, como ar, água, solo, fauna e flora. Posteriormente, abarcou-se também os componentes ambientais humanos, como patrimônio artístico, cultural, histórico e econômico-social.

Um fator de conquista para toda a humanidade, o regramento internacional atual conferiu especial proteção ao meio ambiente, tanto com mecanismos protetivos quanto coercitivos, todos objetivando a manutenção contra a degradação.

A manutenção da qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações tornou-se um objetivo mundial, almejado por todos. E, no Brasil, não é diferente. Diante de suas dimensões continentais e de suas riquezas naturais destacadas, a CRFB insculpiu mecanismos de proteção ambiental.

Insculpidos princípios fundamentais no ordenamento constitucional brasileiro, primou-se por proteger não só os bens com características privadas ou públicas, mas também garantiu meios para tutelar os valores ambientais, que possui características próprias de direitos difusos, voltados às presentes e futuras

gerações.⁴⁸

As medidas voltadas para a proteção ambiental visam, especificamente, a “alteração de condutas poluidoras ou a estimulação de atividades voltadas para a proteção ambiental, além de captar recursos para custear projetos de desenvolvimento sustentável”. Possuem caráter eminentemente preventivo, evitando o dano ecológico.⁴⁹

Todas as medidas protetivas ambientais fixadas possuem por objetivo principal a elucidação da consciência humana sobre a importância de se preservar o meio ambiente para garantir a existência e sobrevivência das presentes e das futuras gerações.

E dentre as diversas medidas protetivas do meio ambiente estão aquelas com caráter econômico, que desenvolvem a estruturação as políticas públicas destinadas à proteção ambiental, como a instituição de taxas ambientais, as quais serão abordadas no terceiro capítulo.

1.5 SÍNTESE DO EXPOSTO

Até o presente momento desse estudo, conseguimos trazer à reflexão algumas questões relativas ao momento de tensão vivido pela sociedade atual, ressaltando a consciência de que precisamos cuidar definitivamente da natureza, sob pena de não mais existirmos num futuro próximo.

Essa reflexão traz importantes conceitos trazidos no período do curso efetuado junto à Universidade de Alicante, o qual proporcionou a ampliação do conhecimento da problemática ambiental mundial e da séria preocupação que todos devemos ter com o planeta.

As visíveis agressões ao meio ambiente e as catástrofes ambientais

⁴⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12^a ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 62.

⁴⁹ AMARAL, Paulo Henrique do. Tributação ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v. 13, n. 50, p. 212-234, abr./jun. 2008, p. 217 e 225.

mundiais fazem crescer a consciência coletiva de que é urgente a implementação de soluções para possibilitar o desenvolvimento em consonância com a sustentabilidade e a preservação dos recursos naturais.

Partindo da exposição da crise ambiental atual e da caracterização de uma sociedade de risco, conseguimos estabelecer os conceitos de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável como uma meta a ser perseguida.

Diante disso, assegurar um meio ambiente equilibrado e apto à sadia qualidade de vida surge como um direito fundamental de terceira geração, incluído nos direitos difusos e com responsabilidade solidária de sua efetivação.

Os ordenamentos jurídicos existentes reconhecem o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental e recomendam a responsabilidade da preservação e da proteção ambiental às Administrações Públicas.

Neste sentido, torna-se necessária a consolidação de medidas destinadas à proteção ambiental, de forma a resguardar o bem ambiental de ações estatais e humanas, preservando-o para as presentes e as futuras gerações.

E a partir do entendimento de que o problema ecológico possui natureza econômica, uma vez que o desenvolvimento econômico se faz a partir da apropriação gratuita dos recursos ambientais, o seu tratamento terá êxito apenas se utilizar instrumentos advindos do próprio sistema econômico, como as medidas de tributação ambiental.

Colocar o direito tributário como meio de tutelar o meio ambiente, através da tributação ambiental, é fixar o Estado no seu papel de fiscal e protetor dos direitos difusos e coletivos.

Assim, no próximo capítulo serão abordados os princípios básicos que regem o Direito Tributário e o Direito Ambiental, fazendo, ao final, um paralelo entre eles como forma de possibilitar o estabelecimento de um Direito Tributário Ambiental, capaz de conciliar os princípios existentes com o objetivo de tutelar o meio ambiente.

CAPÍTULO 2

PONDERAÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS NA FORMAÇÃO DO DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A interpretação das normas constitucionais é uma ferramenta essencial para conduzir sua efetiva e justa aplicação, uma vez que constrói o sentido e delimita sua função.

O Direito Tributário Ambiental, por certo, é revestido de princípios basilares que prescrevem um fim a ser atingido, servindo de fundamento para o ordenamento jurídico e sua aplicação e interpretação.

No entanto, é necessário buscar uma clara definição de princípio e das demais espécies normativas no plano concreto, como forma de proporcionar uma efetiva aplicação e interpretação e, conseqüentemente, um maior controle da atividade estatal.

Um conceito claro de princípio passa, primeiramente, por sua distinção com as regras. Isto com a finalidade de esclarecer que os princípios não exprimem apenas valores, mas também estabelecem comportamentos.

Há que salientar que não há oposição entre princípios e regras, pois ambos são da espécie do gênero norma, conforme ensina Alexy, sendo, então, uma divisão das normas jurídicas.⁵⁰

Não há como admitir, atualmente, a distinção clássica entre regras e princípios, ou seja, a primeira por instituir deveres definitivos sem possibilidade de ponderação, invalidando outra regra quando surgir um conflito, e o segundo por possuir a característica principal da aplicação conjunta, sem invalidar no caso de conflito, aplicando ponderadamente aquele que tiver o maior peso.

50 ALEXY, Robert. **Teoría de Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Fateso, 1993. Disponível em: <www.iedf.org.mx/sites/DDHH/publicaciones/01.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016, p. 82 (tradução nossa).

O uso dos princípios tem sido utilizado de forma ampla no âmbito internacional, tanto pelas Constituições no Poder legislativo, quanto pela Jurisprudência no Poder Judiciário, para fins de interpretação e aplicação do ordenamento jurídico. No plano doutrinário, por sua vez, cada vez mais tem se estudado a distinção entre princípios e regras, de forma a possibilitar sua aplicação mais efetiva.

É certo que os princípios possuem grande relevância para o ordenamento jurídico, porquanto permitem estabelecer fundamentos normativos para a interpretação e a aplicação do Direito.

A proposta do presente capítulo é exatamente discutir a temática da ponderação dos princípios basilares do Direito Tributário e do Direito Ambiental como forma de possibilitar a formação do Direito Tributário Ambiental e, conseqüentemente, a instituição de taxa ambiental e sua utilização como instrumento de conciliação da liberdade humana e da proteção ambiental.

Por isso é explorado, no desenvolvimento deste capítulo, o conceito de princípio, passando a discorrer sobre aqueles existentes no âmbito tributário e no âmbito ambiental, com forma de possibilitar a formação de um Direito Tributário Ambiental.

Através de um método indutivo de pesquisa, com base em documentação indireta, passamos a analisar, inicialmente, a teoria dos princípios com a sua conceituação e diferenciação de regras. Em seguida, é feita uma narrativa sobre os princípios basilares tributários e ambientais para, ao final, abordar a necessidade de ponderação entre tais princípios na formação de um Direito Tributário Ambiental e, conseqüentemente, na instituição de tributos destinados a conciliar a proteção da liberdade humana e do meio ambiente.

2.2 TEORIA DOS PRINCÍPIOS

Há muito se teoriza sobre o ordenamento jurídico e as normas que o constituem, sendo essas classificadas como expressas ou implícitas, com disposições precisas ou formadas por princípios gerais.

A partir de 1967, com Ronald Dworkin, o tema dos princípios ingressou com clamor na discussão filosófico-jurídica, chegando a se afirmar que a doutrina constitucional tornou-se eufórica com o chamado “Estado Principiológico”.⁵¹

O filósofo trouxe a discussão sobre a importância dos princípios no ordenamento jurídico como forma de orientar uma eficaz interpretação e aplicação das normas dispostas, introduzindo valores relevantes para o sistema.

Como diz Miguel Reale, “há em toda regra um juízo de valor, cuja estrutura mister é esclarecer”.⁵²

Para tanto, os princípios são analisados pela Ciência do Direito como uma espécie de norma jurídica diferente das regras, sendo que, para se chegar a um conceito jurídico de princípio, faz-se necessário estabelecer uma distinção entre princípios e regras.

Tal distinção pode ser efetuada de forma meramente gradual ou de forma lógica e estrutural.

A teoria de Dworkin constituía-se a aplicação das regras no modo “tudo ou nada”, ou seja, ou a regra é válida para uma específica hipótese de incidência e deve ser aceita ou, caso contrário, não é válida. Ainda, no caso de colisão entre regras, uma deve ser considerada inválida. Os princípios, ao contrário, não determinam a decisão, somente contêm fundamentos que devem ser conjugados com outros fundamentos, sendo que prevalece aquele com maior peso no caso concreto.⁵³

Segundo essa corrente, então, os princípios são normas portadoras de elevado grau de abstração e generalidade e por isso exigem uma aplicação influenciada por um elevado grau de subjetividade do interprete. É dessa concepção

51 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, p. 43.

52 REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 34.

53 DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. 6ª tir. Londres: Duckworth, 1991, p. 26 (tradução nossa).

que vem a afirmação de que os princípios são os alicerces, as vigas mestras ou os valores do ordenamento jurídico, sobre o qual irradiam seus efeitos. Neste sentido, os princípios permitem uma maior mobilidade valorativa, porquanto as regras diminuem a liberdade apreciativa do aplicador.⁵⁴

Entretanto, com a evolução do ordenamento e de sua interpretação, a diferenciação entre princípios e regras trazida por Dworkin tornou-se ultrapassada, pois foi considerada fraca para os novos juristas, pois se limita a distinguir princípios e regras no grau em que podem ser aplicados, de forma meramente gradual.

Atualmente, preconiza-se por uma forte distinção entre princípios e regras, de forma a esclarecer e possibilitar uma melhor aplicação e uma eficiente interpretação de seus dispositivos, de forma lógica e estrutural.

Neste sentido, foram estabelecidos critérios para uma forte distinção entre princípios e regras, os quais, de acordo com José Joaquim Gomes Canotilho, são: segundo o grau de abstração (princípios são normas com grau de abstração elevado, enquanto que as regras possuem abstração reduzida); segundo o grau de determinabilidade (os princípios carecem de mediações concretizadoras enquanto que as normas são de aplicabilidade direta ao caso concreto); segundo o caráter de fundamentalidade no sistema das fontes do direito (os princípios possuem papel fundamental no ordenamento jurídico pela sua importante posição hierárquica); segundo a proximidade da ideia de direito (princípios são vinculantes enquanto que as regras possuem conteúdo meramente funcional); segundo a natureza normogenética (princípios são fundamentos de regras, ou seja, estão na base com função normogenética fundamentante).⁵⁵

Humberto Ávila propõe critérios diferenciados para a distinção entre princípios e regras: o primeiro deles é o critério hipotético-condicional, segundo o qual as regras possuem uma hipótese e uma consequência aplicadas de forma a

54 ÁVILA, Humberto. Princípios e regras e a segurança jurídica. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro: Renovar, v. 1, jan. 2006, p. 191.

55 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1995, p. 167-169.

predeterminar a decisão, enquanto que os princípios apenas indicam o fundamento a ser utilizado pelo aplicador. Outro critério é o modo final de aplicação, ou seja, as regras são aplicadas de modo absoluto em quanto que os princípios são aplicados de forma gradual. O terceiro critério diferenciador é do relacionamento normativo, isto é, a antinomia das regras se constitui em verdadeiro conflito, no qual uma delas é declarada inválida, ao passo que o conflito entre princípios é solucionado pela ponderação mediante o atributo de um peso para cada um deles. Por fim, o quarto critério é relacionado com o fundamento axiológico, o qual considera os princípios, ao contrário das regras, como fundamento axiológico para a decisão a ser tomada.⁵⁶

A diferença entre princípios e regras, portanto, não decorre apenas de forma gradual, de acordo com a possibilidade de apreciação pelo julgador, mas sim de forma lógica e estruturada, de acordo com o modo de aplicação e com a possibilidade de solução de conflitos. Enquanto que as regras estabelecem disposições fixas e definitivas que podem ser encaixadas no fato concreto ou não, os princípios definem deveres e finalidades que são aplicadas por ponderação. Ao contrário das regras, no caso de conflito entre princípios, o aplicador deve mensurar o peso de cada um no caso concreto, estabelecendo uma regra de prevalência, não implicando na invalidade total de um deles.

Outra distinção trazida atualmente torna ainda mais forte a diferença entre regras e princípios e, por consequência, esclarece as possibilidades e as finalidades de sua aplicação.

Tal distinção ocorre quanto ao “modo como prescrevem o comportamento”, ditando que as regras são normas que estabelecem obrigações, permissões e proibições, mediante a descrição de uma conduta a ser adotada, enquanto que os princípios são normas finalísticas, estabelecendo um fim jurídico relevante. Também, podem ser diferenciados quanto à “natureza da justificação exigida”, ou seja, as regras são interpretadas e aplicadas conforme os conceitos e finalidades expressamente dispostos expressamente na norma, enquanto que os

56 ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, p. 59/60.

princípios pressupõem uma avaliação dos efeitos decorrentes da conduta necessária para alcançar uma finalidade proposta. Outro critério diferenciador é da “medida de contribuição para a decisão”, segundo o qual os princípios são normas complementares não tendo a pretensão de gerar uma solução específica, enquanto que as regras consistem em normas decisivas e abrangem todos os aspectos relevantes para a tomada de decisão, possuindo pretensão terminativa.

Com essa distinção, é possível conceituar princípio como sendo uma norma que dispõe uma finalidade e tem pretensão complementar, sendo que sua aplicação demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

O conceito de princípio trazido por Paulo Márcio Cruz é o que melhor se adapta à pretensão desta dissertação, segundo o qual, princípios são “aquelas normas inscritas nos textos constitucionais destinados a estabelecer os valores fundamentais para a interpretação, integração, conhecimento e aplicação do Direito Positivo”.⁵⁷

É certo que os princípios oportunizam ao intérprete a utilização de valores para resultados diversos, dependendo de uma avaliação subjetiva. Por isso que se torna necessário investigar os princípios de maneira estruturada e fundamentada, permitindo especificar as condutas necessárias para a realização dos valores prestigiados, justificando e controlando o seu uso.

Uma vez considerado que os princípios constituem o dever de adotar comportamentos, torna-se possível sua aplicação para fins de resolução de aparente antinomia entre normas com um mesmo peso constitucional.

A impossibilidade de resolver um caso concreto com base em valores, cujo conteúdo será sempre preenchido pelo intérprete em seu arcabouço cultural, é afastada diante da aplicação de princípios, que concretizam os valores fundamentais da sociedade, previstos constitucionalmente.

57 CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**, p. 101.

Tal conclusão é de extrema importância no âmbito do direito tributário ambiental, porquanto a ponderação entre os princípios de Direito Tributário e de Direito Ambiental é inevitável como forma de possibilitar a instituição de taxas ecológicas, como veremos a seguir.

2.3 PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO TRIBUTÁRIO

A atividade tributária tradicional é mediada por princípios tendentes a refrear o direito do Estado em intervir na propriedade privada, garantindo os direitos fundamentais do cidadão tributado.

Partindo dessa premissa, tem-se como princípios fundamentais e basilares do direito tributário os seguintes: legalidade, igualdade, anterioridade, irretroatividade e capacidade contributiva.

Não se desconhece a presença de outros princípios de ordem tributária, porém, para fins do presente estudo, serão adotados apenas esses acima citados.

Salienta-se, ainda, que serão vistos a seguir de forma superficial, aprofundando-se apenas quando necessário ao objeto da presente dissertação.

2.3.1 Princípio da legalidade

Este princípio vem projetado em todos os âmbitos do Direito e se caracteriza como garantia e direito que orienta a atividade estatal, ou seja, através da positivação as normas se pretende assegurar valores fundamentais ao homem, como liberdade, igualdade, democracia e justiça social.

No âmbito tributário, constitui-se em expressa limitação ao poder de tributar do Estado, porquanto delimita que é resguardada a possibilidade do Estado exigir que o contribuinte transfira parcela de sua riqueza, patrimônio ou renda somente através de lei escrita, a qual deve preencher os requisitos da validade e eficácia.

Este princípio constitui uma limitação ao poder de tributar do Estado, visando garantir ao contribuinte a previsão legal de um tributo.

Paulo de Barros Carvalho destaca a importância de tal princípio:

O princípio da legalidade é limite objetivo que se presta, ao mesmo tempo, para oferecer segurança jurídica aos cidadãos, na certeza de que não serão compelidos a praticar ações diversas daquelas prescritas por representantes legislativos, e para assegurar observância ao primado constitucional da tripartição dos poderes. O princípio da legalidade compele o intérprete, como é o caso dos julgadores, a procurar frases prescritivas, única e exclusivamente, entre as introduzidas no ordenamento positivo por via de lei ou de diploma que tenha o mesmo status. Se do consequente da regra advier obrigação de dar, fazer ou não-fazer alguma coisa, sua construção reivindicará a seleção de enunciados colhidos apenas e tão somente no plano legal.⁵⁸

Diante disso, o patrimônio e a liberdade individuais somente podem sofrer restrições através de lei devidamente emanada pelo Poder Legislativo, sendo a fonte de produção de leis tributárias.

Por isso que, no âmbito tributário ambiental, a criação de norma tributária extrafiscal ambiental deverá ser introduzida por meio de lei, devendo indicar, detalhadamente, todos os elementos normativos do fato que se pretende tributar como forma de garantir a sadia qualidade de vida do planeta.

2.3.2. Princípio da anterioridade e da irretroatividade

No tocante aos princípios da anterioridade e da irretroatividade, ambos possuem por fundamento evitar a surpresa do contribuinte, garantindo a segurança jurídico-tributária e tipicidade, aprimorando a garantia fundamental da reserva legal, não permitindo que a intervenção estatal no patrimônio privado ocorra antes de decorrido determinado prazo a partir da edição da lei tributária e evitando que possa ter caráter retroativo, gerando efeitos sobre atos praticados antes de sua edição.⁵⁹

Assim, pelo princípio da anterioridade tem-se como imperiosa a existência prévia de lei relativa à cobrança ou exigência do tributo, concedendo, inclusive, um prazo para que os contribuintes possam se programar quanto ao futuro desembolso.

O princípio da irretroatividade, por sua vez, estabelece que a lei não pode retroagir

58 CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. São Paulo: Noeses, 2008, p. 282-283.

59 BRITO, Juliano. **Tributação ambiental**. Porto Alegre: Imprensa livre, 2011, p. 49.

para atingir fatos pretéritos, salvo para beneficiar o contribuinte.

Cabe salientar que há exceções ao princípio da anterioridade, com relação a alguns tributos específicos que exigem flexibilidade e demandam rápidas alterações.

2.3.3 Princípio da igualdade

Este princípio vem insculpido de forma expressa no artigo 5º da Constituição Federal brasileira como direito e garantia fundamental, fixando a isonomia como limite para todas as demais normas do ordenamento jurídico.

No que se refere ao Direito Tributário, pelo princípio da igualdade, pretende-se evitar que atos e fatos idênticos recebam tratamento tributário diferenciado, ou seja, baseado em critérios subjetivos de qualidades pessoais ou de origem do produto tributado.

Configura-se, assim, em limitação ao poder de tributar, consistindo em manifestação de justiça tributária, de forma a impossibilitar eventual equiparação injusta.

Há que se salientar, por certo, que a igualdade não é absoluta, na medida em que as desigualdades decorrem da própria natureza e, assim, devem ser tratadas de forma a minimizar as diferenças encontradas, através de iguais oportunidades de participação social e econômica.⁶⁰

Assim, o princípio da igualdade visa evitar tratamentos desiguais ou discriminação entre contribuintes em situação jurídica equivalente.

2.3.4 Princípio da capacidade contributiva

O princípio da capacidade contributiva, por sua vez, tem por finalidade primordial resguardar o patrimônio do contribuinte contra a instituição de impostos, porquanto estabelece que o Estado pode arrecadar apenas o que o cidadão pode contribuir, de acordo com sua riqueza, seu patrimônio ou sua renda. Isto para evitar

60 CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **IPU e progressividade: igualdade e capacidade contributiva**. Curitiba: Juruá, 2000, p. 29.

que o patrimônio do cidadão seja esvaziado a fim de atender despesas estatais, primando pela justiça distributiva.

Este princípio se hospeda nas dobras da igualdade, sendo um dos mecanismos mais eficazes para se alcançar a Justiça Tributária, porquanto define que “quem tem maior riqueza deve, em termos proporcionais, pagar mais imposto do que quem tem menor riqueza”.⁶¹

O princípio da capacidade contributiva garante o cidadão contra a instituição de impostos que não tenha capacidade de pagamento, proibindo-se o excesso e primando pela razoabilidade e proporcionalidade.

Na tributação ambiental, são exigidos dois critérios para preservar o princípio da capacidade contributiva: a capacidade econômica do contribuinte e a intensidade do impacto ambiental do produto ou serviço ao meio ambiente.

Diante da exposição dos princípios basilares do Direito Tributário, percebe-se que todos eles estabelecem condutas negativas ao Poder Estatal, isto é, todos visam limitar a atuação do Estado na instituição de tributos, de forma a garantir a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, enunciados no Preâmbulo da CRFB.

2.4 PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO AMBIENTAL

A CRFB, ao prever o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, vinculou os princípios fundamentais da ordem constitucional ao Direito Ambiental.

Ao contrário do Direito Tributário, no qual o Estado possui conduta negativa por conta de que não pode instituir tributos sem previsão legal, no âmbito do Direito Ambiental o Estado deve adotar medidas positivas e negativas na tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras

61 CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 65.

gerações.⁶²

Os princípios ambientais se encontram no ordenamento jurídico com a função de orientar a atuação do legislador e dos poderes públicos na concretização e cristalização dos valores sociais relativos ao meio ambiente, harmonizando as normas do ordenamento ambiental, direcionando a sua interpretação e aplicação e, ressaltando, definitivamente, a autonomia do Direito Ambiental.⁶³

Faz-se necessário trazer à tona os chamados “megaprincípios” estabelecidos por Ramón Martín Mateo, partindo do pressuposto de que o Direito Ambiental possui como sujeito toda a coletividade. Isto porque somos todos persistentes contaminadores e, ao mesmo tempo, vítimas da contaminação globalmente produzida.⁶⁴

O Direito Ambiental deve ser globalizado e transnacional para possuir a devida eficácia, motivo pelo qual os ordenamentos constitucionais pátrios devem estar alinhados com estes megaprincípios, que possuem enfoque generalizado de uma política ambiental a ser adotada por todas as nações.

São eles: os princípios da ubiquidade, da sustentabilidade, da globalidade ou extraterritorialidade, da subsidiariedade e da solidariedade.

Não se desconhece a presença de outros princípios ambientais, como aqueles estabelecidos por Ingo Wolfgang Sarlet⁶⁵. Porém, além dos megaprincípios acima mencionados, serão estudados como princípios basilares do meio ambiente para fins dessa dissertação os seguintes: supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente e a indisponibilidade do interesse ambiental, além da prevenção e precaução, desenvolvimento sustentado, função ambiental da propriedade e o princípio do poluidor-pagador.

62 BRITO, Juliano. **Tributação ambiental**, p. 54.

63 TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. O direito ambiental e seus princípios informativos. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, v. 30, abr. 2003, p. 163.

64 MARTÍN MATEO, Ramón. **Manual de Derecho Ambiental**, p. 35 (tradução nossa).

65 SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

2.4.1 Ubiquidade

O termo “ubíquo” advém do latim “ubíque”, que significa estar em toda parte ao mesmo tempo.

Ubiquidade, portanto, significa estar presente ao mesmo tempo em todos os lugares, ser onipresente.

É exatamente o que ocorre com o Direito Ambiental ou com as políticas ambientais, as quais devem estar presentes em qualquer ato da Administração Pública e da coletividade.

O preceito de que a proteção ambiental é ubíqua resulta numa compreensão ampla e generalizada de que prevalece sobre os demais princípios e políticas instauradas.

Este princípio foi prontamente reconhecido no Tratado da União Europeia, firmado em 1992 na cidade de Maastricht, o qual foi responsável pela criação da Comunidade Europeia e da moeda única: o euro. Neste Tratado foram fixadas diretrizes da União Europeia relativa ao Meio Ambiente, proclamando que “as exigências da proteção do meio ambiente deverão se integrar na definição e na realização das demais políticas da Comunidade”,⁶⁶

Salienta, ainda, no princípio insculpido no artigo 2º que tem como missão:

[...] promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades econômicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados-membros.⁶⁷

Posteriormente, o Tratado de Amsterdã, assinado em 1997, reforçou a inclusão da proteção ao meio ambiente como política comunitária, o que foi

66 União Europeia. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/treaties_pt>. Acesso em 04 out. 2016.

67 União Europeia. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/treaties_pt>. Acesso em 04 out. 2016.

continuado pelo Tratado de Nice em 2001.⁶⁸

Os avanços, na União Europeia, primando o desenvolvimento sustentável, com medidas eficazes de proteção ao meio ambiente, restaram estabelecidos, ainda, no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa assinada em 2004 na cidade de Roma.

O modelo europeu de proteção ambiental, com disposições específicas, a nível constitucional, de preocupação com o desenvolvimento sustentável, serve de exemplo para os demais países na fixação de medidas de proteção ao meio ambiente.

O reconhecimento do princípio da ubiquidade na esfera ambiental evidencia que a proteção do meio ambiente se encontra no epicentro dos direitos humanos, devendo ser considerado em qualquer política, atuação ou legislação que for criada ou desenvolvida.⁶⁹

Isto porque o ponto central está na tutela constitucional da vida e da qualidade de vida, o que pressupõe a preservação do planeta, território da sociedade mundial.

Concluindo, diante do caráter onipresente do bem ambiental, o princípio da ubiquidade exige uma política de proteção ao meio ambiente de forma global, envolvendo todos os povos e ações.

2.4.2 Sustentabilidade

O termo “sustentar” vem definido pela Real Academia Espanhola como “Conservar algo en su ser o estado”.⁷⁰

Ramon Martín Mateo defende que não se trata de manter a natureza

68 União Europeia. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/treaties_pt>. Acesso em 04 out. 2016.

69 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, p. 131.

70 Dicionário da língua espanhola. Disponível em <<http://dle.rae.es>>. Acesso em: 08 jul. 2016. Tradução nossa: “conservar uma coisa em seu ser e estado”.

intacta, mas de controlar, em termos aceitáveis, o desenvolvimento, o consumo e a produção. Para tanto, a proteção ao meio ambiente deve ser considerada parte integrante do processo de desenvolvimento e não de forma isolada.⁷¹

Tornou-se consensual em escala internacional, ainda, ao fazer parte do Sexto Programa de Ação da Comunidade Europeia, chamado de “Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha”, no qual precisa as estratégias para fortalecer e melhorar a legislação ambiental.

Salienta a procura de uma forma de desenvolvimento material que não prejudique nem descuide das condições de sua permanência no tempo, através do manejo adequado dos recursos naturais ambientais, atento à capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades.⁷²

Por esse princípio, o Estado deve estabelecer instrumentos preventivos destinados a construir políticas voltadas ao bem estar de toda sociedade e à manutenção da qualidade de vida através da conservação dos bens ambientais existentes em nosso planeta.

O princípio da sustentabilidade dispõe que há necessidade de se promover um equilíbrio entre a satisfação das necessidades atuais e a viabilidade de existência de gerações futuras. Está ligado à forma como as atitudes do presente influenciam no futuro.⁷³

Para Demetrio Loperena Rota, *“la sostenibilidad em el uso de los recursos naturales es uno de los principios típicamente ambientales que ha sido aceptado universalmente y que también tiene su perspectiva jurídica”*.⁷⁴

71 MARTÍN MATEO, Ramón. **Manual de Derecho Ambiental**, p. 38 (tradução nossa).

72 BRITO, Juliano. **Tributação ambiental**, p. 57.

73 COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. **A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo**. Disponível em: <https://mestrado.direito.ufg.br/up/14/o/artigo_prof_saulo.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2016, p. 6.

74 ROTA, Demetrio Loperena. **Los Principios del Derecho Ambiental**, p. 62. Tradução da autora: “a

A sustentabilidade está presente no âmbito econômico (no qual pressupõe o equilíbrio na utilização de recursos naturais com a produtividade econômica), político (equilíbrio na tomada de decisões que refletem no convívio humano) e social (estabelecer uma sociedade solidária e participativa).

O princípio da sustentabilidade dispõe, então, que os valores da proteção ao meio ambiente são fundamentais para a promoção da qualidade de vida de nosso planeta.

No entanto, a exigência imediata da sustentabilidade colocaria em colapso a vida econômica e social atuais.

Por isso que para a efetivação da proteção ambiental é necessário reconstruir o conceito de economia a partir da natureza, implicando num condicionamento da política econômica que necessita reconhecer as condições naturais para se impor.⁷⁵

Por isso que o caminho para a sustentabilidade deve ser rápido, mas sem extremismos que a tornem impraticável. O equilíbrio entre o justo e o possível é fundamental para obter um desenvolvimento econômico e social de forma sustentável.

O Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal, no voto proferido na Medida Cautelar na ADIN n. 3540, julgada em 01/09/2005, ressaltou a necessidade de se harmonizar a ecologia e a economia. Constatou da ementa do acórdão:

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA

sustentabilidade no uso dos recursos naturais é um dos princípios tipicamente ambientais que tem sido aceito universalmente e que também tem perspectiva jurídica”.

75 DERANI, Cristiane. Aplicação dos princípios do direito ambiental para o desenvolvimento sustentável. In: TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 643.

COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria

inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).⁷⁶

76 Supremo Tribunal Federal, ADI 3540 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

O princípio da sustentabilidade ressalta, então, a coincidência e conciliação do desenvolvimento econômico com a defesa e proteção ambiental, atribuindo ao Estado o dever principal de interferir no domínio econômico para assegurar o ecossistema atual e garantir a sobrevivência do homem nas futuras gerações.

2.4.3 Globalidade ou extraterritorialidade

Tal princípio revela a unicidade dos sistemas jurídicos e políticos planetários no âmbito do meio ambiente, tudo como forma de possibilitar a perpetuação da espécie, inclusive humana, além da preservação da vida para as futuras gerações.

A partir disso, devem-se buscar soluções globais para os problemas de caráter ambiental, pois todos dependem da biosfera e dos efeitos que geram nos demais.

A extraterritorialidade é uma consequência da natureza unitária e inter-relacionada da biosfera, porquanto a legislação de um país pode ter consequências além de suas fronteiras.⁷⁷

Para Ramon Martín Mateo o ideal seria a realização de uma legislação transnacional em matéria de meio ambiente, estabelecendo metas e políticas ambientais realistas, com escalas adequadas à preservação do patrimônio comum ou natural da humanidade.

O princípio da globalidade do Direito Ambiental pressupõe, então, uma legislação supranacional capaz de adequar as ações e condutas perante o planeta.

2.4.4 Subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade estabelece que cada um é responsável pela atuação local de proteção ou preservação ambiental, isto é, cada um deve

77 ROTA, Demetrio Loperena. **Los Principios del Derecho Ambiental**, p. 75 (tradução nossa).

seguir as regras dispostas de forma global e, conseqüentemente, preservando o todo.

Neste sentido, a gestão ambiental deve ser individual ou em sua região, atuando na fonte de eventual degradação ou poluição ambiental.

Esse princípio coloca em prática a máxima “pense globalmente, atue localmente”.

Ingo Wolfgang Sarlet aponta o princípio da subsidiariedade como expressão do “federalismo cooperativo ecológico”, pois está vinculada à descentralização do poder político, fortalecendo a autonomia política e o poder estatal dos entes regionais.⁷⁸

Este princípio reforça, também, a autonomia individual e da sociedade nas tomadas de decisões que reflitam no meio ambiente, como forma de fortalecer a proteção ambiental.

2.4.5 Solidariedade

Atualmente este é o princípio de maior importância no Direito Ambiental, porquanto prega a existência de valores éticos de forma interterritorial e intergeracional, atentando para o tema em todo o planeta.

Isto porque os recursos naturais impõem uma solidariedade entre os habitantes do planeta, na medida em que todos disfrutamos e dependemos da natureza, devendo as condutas serem uniformes e sustentáveis para impedir que afetem toda a população mundial.

Da mesma forma, o direito das futuras gerações em desfrutar de um meio ambiente adequado e equilibrado faz com que tenhamos um agir sábio em relação à natureza.

O princípio da solidariedade vem especificado desde a Declaração do Rio, em 1992, a qual fixou, como princípio 7, que “os Estados deverão cooperar com espírito

⁷⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do direito ambiental**, p. 41.

de solidariedade mundial para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra”.

Também integra a parte II do projeto de Constituição Europeia ao estabelecer “o direito fundamental ao ambiente como um direito de solidariedade”.

Por este princípio, os países devem cooperar entre eles de forma solidária, inclusive financeiramente, propiciando o desenvolvimento de políticas ambientais nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Isto porque as tarefas e responsabilidades ambientais possuem alcance mundial e envolvem toda a população planetária.

De nada adianta adotar medidas de proteção ambiental em apenas parte da Terra, porquanto os efeitos nefastos ao meio ambiente transcendem os territórios nacionais e as gerações.

É certo que “a solidariedade expressa a necessidade fundamental de coexistência do ser humano em um corpo social, formatando a teia de relações intersubjetivas e sociais que se traçam no espaço da comunidade estatal”.⁷⁹

Por isso que esse princípio se torna parte, atualmente, do sistema normativo, conjugando a ideia de justiça social e, principalmente, de justiça ambiental, com a finalidade de assegurar o acesso igualitário aos recursos naturais, resguardando sua existência para as futuras gerações.

Assim, a solidariedade surge como um megaprincípio do Direito Ambiental, por ser complemento e consequência dos demais princípios a serem estudados.

2.4.6 Supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente e a indisponibilidade do interesse ambiental

A observância da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente e da indisponibilidade do interesse ambiental visa prevalecer o bem comunitário sobre o individual, ou seja, procura garantir a fruição pública dos bens ambientais em detrimento à sua exploração particular ou individual, além de proibir a

79 SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do direito ambiental**, p. 69.

demissão do Estado de seu dever de proteção ao meio ambiente.⁸⁰

No âmbito europeu, este princípio é denominado “princípio de um nível de proteção elevado”, disposto a orientar os Estados ao estabelecimento de medidas eficazes de proteção ambiental em função dos avanços técnicos e das exigências locais.⁸¹

Um nível de proteção elevado do meio ambiente vem expressamente previsto como objetivo da política da Comunidade Europeia no artigo 174 do Tratado de Maastricht, podendo ser entendido como uma formulação específica do megaprincípio da subsidiariedade antes conceituado.⁸²

O critério do nível de proteção elevado constitui, ainda, num elemento interpretativo para resolver eventuais conflitos entre a proteção ambiental e outros objetivos constitucionalmente estabelecidos.

2.4.7 Princípios da prevenção e da precaução

Os princípios da prevenção e da precaução afirmam a necessidade de planejamento das atividades produtivas que possam resultar dano ambiental, de forma a exigir estudos prévios sobre sua implementação, tudo de forma a garantir a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Originado do Direito Alemão, o princípio da precaução se posta antes mesmo do princípio da prevenção, sendo este um complemento daquele, na medida em que ambos prezam por uma ação preventiva, evitando a ocorrência do dano ambiental e sua consequente necessidade de reparação.

O princípio da precaução se aplica às atividades humanas cujos riscos são incertos ou desconhecidos e seu fundamento principal é *in dubio pro ambiente*, ou seja, havendo indícios ou suspeitas de que determinada ação possa ter reflexos

80 BRITO, Juliano. **Tributação ambiental**, p. 55.

81 HERRERA MOLINA, Pedro Miguel. **Derecho tributario ambiental: la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario**, p. 36 (tradução nossa).

82 União Europeia. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/treaties_pt>. Acesso em 04 out. 2016.

negativos no meio ambiente, sendo potencialmente poluidora, ela deve ser impedida ou abandonada.⁸³

Já o princípio da prevenção tem lugar nas atividades cujos danos são conhecidos, escorando-se juridicamente na impossibilidade absoluta de recomposição e na existência de aspectos econômicos, como alto custo de recuperação do meio ambiente.

Para o doutrinador Demétrio Loperena Rota, o princípio da prevenção é aplicável a toda uma política ambiental, pelos governantes e tomadores de decisões, enquanto que o princípio da precaução se projeta sobre consequências prejudiciais certas de algumas atividades concretas.⁸⁴

O princípio da cautela ou da ação preventiva também está previsto no artigo 174.2 do Tratado da Comunidade Europeia, como forma de evitar os riscos de danos ambientais, assim como impedir o esgotamento dos recursos naturais.

Segundo este princípio, a mera suspeita de danos futuros é suficiente para exigir a adoção de dispositivos cautelares, como medidas fiscais de proteção ambiental.

O princípio da precaução diz que somente devem ser permitidas a distribuição e o consumo daqueles produtos que contem com razoável certeza de inocuidade para as variáveis naturais do ecossistema.⁸⁵

Atualmente, o princípio da precaução se torna em grande valia para o Direito Ambiental, na medida em que os Tribunais Constitucionais e os Tratados Internacionais vêm defendendo a tese de que “a falta de prova da nocividade não é prova de inocuidade”.

Para dirimir tal questão, a Comissão Europeia elaborou critérios para a

83 NIEVES, Fábio. **Tributação Ambiental: a proteção do meio ambiente natural**, p. 91.

84 ROTA, Demétrio Loperena. **Los principios del derecho ambiental**, p. 94 (tradução nossa).

85 SERRANO, José Luis. **Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**, Madrid: Trotta, 2007, p. 119 (tradução nossa).

aplicação do princípio da precaução, os quais foram denominados e classificados da seguinte forma: a) *proporcionalidade*, segundo a qual as medidas de precaução não devem ser desproporcionais ao nível desejado de proteção e não devem perseguir o “risco zero”; b) *não discriminação*, ou seja, as situações comparáveis devem ser tratadas da mesma forma; c) *consistência*, isto é, a natureza e extensão das medidas de precaução devem ser comparáveis àsquelas adotadas em áreas equivalentes em que dados científicos estão disponíveis; d) *análise custo-benefício*, porque para aplicar com propriedade todos os critérios anteriores deve-se avaliar em termos econômicos o custo/benefício em tolerar a comercialização de um produto ou o desenvolvimento de uma atividade ainda não comprovada, cientificamente, de que produz danos ambientais, ainda que por tempo determinado; e) *exame contínuo dos desenvolvimentos científicos*, para que as medidas de precaução aplicadas tenham sempre caráter provisório, podendo ser modificadas a partir de melhores dados científicos sobre a atividade ou produto desenvolvidos.⁸⁶

A presunção, porém, é sempre que o meio ambiente é frágil e carece de proteção pelo direito, ainda mais nos casos de dúvida sobre o produto ou a atividade a serem desenvolvidos.

O produtor ou promotor da atividade devem comprovar, de forma prévia, a ausência ou possibilidade de controle de eventuais riscos ambientais, tendo claro o objetivo ambiental e a busca pela qualidade de vida do planeta.

No nosso estudo, este princípio é de extrema valia porquanto o critério de ação preventiva e dos gastos necessários para evitar possíveis danos ambientais constitui uma medida para a quantificação dos tributos ambientais.⁸⁷

2.4.8 Princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador ou de “quem contamina, paga”

O princípio do poluidor-pagador busca responsabilizar diretamente o

86 SERRANO, José Luis. **Principios de derecho ambiental y ecologia juridica**, p. 121-122 (tradução nossa).

87 HERRERA MOLINA, Pedro Miguel. **Derecho tributario ambiental**: la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario, p. 38 (tradução nossa).

poluidor pela reparação dos danos causados, estabelecendo que o poluidor deve suportar o custo das medidas tomadas pelo Poder Público para assegurar a preservação do meio ambiente. Através deste princípio se promove a responsabilidade privada pela degradação inevitável do meio ambiente.

Há também o chamado princípio do usuário-pagador ou do consumidor-pagador, segundo o qual se impõe ao usuário, ainda que ausente qualquer ilicitude no seu comportamento, o pagamento de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos, estabelecendo que aquele que usufruir bem comum do povo deve pagar por ele, evitando que os custos sejam suportados pelo Poder Público ou por terceiros.

Estes princípios são uns dos mais conhecidos no Direito Ambiental e são caracterizados pela expressão “quem contamina paga”, evidenciando uma ideia primitiva de justiça, como a Lei de Talião que pregava “olho por olho, dente por dente”. Porém, possui um pensamento econômico mais refinado, uma vez que a contaminação se deve a um uso abusivo dos bens que constituem o meio ambiente natural, bem coletivo e de livre uso. A contaminação não acarreta perda, num primeiro momento, ao produtor ou ao consumidor, mas sim à coletividade que deve arcar com a deterioração do meio ambiente e consequente perda do bem-estar. Diante disso é que se tornou necessário que o causador da contaminação seja responsabilizado e suporte ao menos uma parte do custo da utilização do meio ambiente, não só por questão de justiça, mas também porque esse custo acarretará numa redução da atividade contaminante.⁸⁸

O Tratado constitutivo da Comunidade Europeia expressamente previu tal princípio no artigo 130 R.2, ao dispor que:

[...] a política da Comunidade no âmbito do meio ambiente terá como objetivo alcançar um nível de proteção elevado, tendo presente a diversidade de situações existentes nas distintas regiões da Comunidade. Se baseará nos princípios da cautela e de ação preventiva, no princípio de correção dos atentados ao meio ambiente, preferentemente na fonte, e

88 TABOADA, Carlos Palao. El principio “quien contamina paga” y el principio de capacidade económica. In: TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 79 (tradução nossa).

no princípio de quem contamina paga.

Este é um princípio internacional, segundo o qual o indivíduo não deve lucrar a custo da sociedade. Nasceu no âmbito das ciências econômicas e tem por finalidade refletir no preço das atividades e dos produtos contaminantes os efeitos externos causados pela deterioração do meio ambiente.

No entanto, ao refletir sobre tal princípio, é necessário que se limite o uso do meio ambiente a fim de evitar que se inverta a ordem da justiça nele estampada, isto é, que se legitime a contaminação mediante o pagamento em dinheiro, seja através de imposto ou por reparação de danos. Para tanto, os valores pagos por quem contamina devem ser integralmente revertidos para restaurar o meio ambiente afetado, financiando, ainda, o custo de uma atividade voltada à educação ambiental ou práticas corretivas em favor da natureza.

No âmbito do Direito Tributário Ambiental, este princípio é classificado como de justiça comutativa, com afinidade manifesta ao princípio da equivalência, que rege os tributos vinculados à uma causa.

Esses princípios listados acima formam a base do Direito Ambiental, sendo certa a existência de outros princípios, utilizados na aplicação das normas ambientais.

Porém esses especificados acima são aqueles de importância para análise do estudo a seguir, qual seja, a conciliação entre os princípios tributários e ambientais na formação do Direito Tributário Ambiental.

2.5 CONCILIAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS NO DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL

A CRFB prevê em seu preâmbulo como valores supremos o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Como já frisado anteriormente, os princípios tributários estabelecem limitações e barreiras à atuação do Estado, garantindo a defesa do contribuinte e de

seu patrimônio individual.

Paradoxalmente, os princípios ambientais exigem uma postura firme e atuante do Poder Estatal, constituindo-se em ordens que obrigam o Estado a condutas positivas perante os indivíduos, garantindo a fruição a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, patrimônio coletivo.

Num primeiro momento, o princípio do direito à ordem econômica e o princípio do direito ao meio ambiente parecem, num primeiro momento, incompatíveis, porquanto o uso dos recursos naturais é imprescindível para a produção de bens e serviços. Porém “a interpretação dos preceitos jurídicos voltados à conservação ambiental não deve desprezar o fato de que a base das relações sociais está arrimada na forma de utilização do meio ambiente”.⁸⁹

Por isso que a instituição de taxas ecológicas faz-se necessário ponderar e conjugar os princípios estabelecidos nos âmbitos tributário e ambiental para, de forma harmonizada, deduzir o alcance e o peso de cada um, de forma a concretizar os valores constitucionais preambularmente propostos.

As normas de tributação podem ser utilizadas pelo Estado como instrumento de promoção de práticas ambientalmente adequadas e desestímulo das atividades potencialmente poluidoras. Para tanto, deve-se analisar, primeiramente, a extensão da tarefa do Estado em tutelar o meio ambiente e a compatibilidade entre os princípios da ordem tributária e os princípios da ordem ambiental.⁹⁰

Diante disso, tem-se que os princípios da ordem econômica devem ser conjugados com os da proteção ambiental, de forma a assegurar a prioridade na tutela jurídica, que é o privilégio da vida.

O valor maior da vida, por sua vez, está ancorado na preservação ambiental e nos princípios destinados a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, bem como tutelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as

89 NIEVES, Fábio. **Tributação Ambiental: a proteção do meio ambiente natural**, p. 84.

90 BRITO, Juliano. **Tributação ambiental**, p. 60.

presentes e futuras gerações.

Por isso que os valores supremos constitucionais devem ser observados pelo sistema tributário nacional, de forma que os tributos, além de suprir o Estado dos recursos necessários à manutenção da ordem interna e prestação dos serviços públicos, sirvam também de modelo indutor de desenvolvimento humano e preservação do meio ambiente.

Cabe ao intérprete adequar o direito ambiental a uma política real de conservação dos bens da natureza, visando a conciliação da prática econômica com o uso equilibrado dos recursos naturais.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal brasileiro assentou, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540, de 01 de setembro de 2005, que os princípios constitucionais do desenvolvimento econômico e da proteção do meio ambiente devem ser aplicados de maneira que não resultem na anulação de um pelo outro, evitando-se o esvaziamento do princípio fundamental da preservação do meio ambiente. Ressaltou, ademais, que o princípio da atividade econômica está subordinado ao princípio da preservação do meio ambiente.⁹¹

Diante disso, a ponderação entre os princípios é necessária de forma a conciliar a preservação ambiental com o desenvolvimento econômico.

Neste sentido, o Direito Tributário não deve ser visto apenas como uma fonte arrecadatória do Estado, mas sim como um instrumento de promoção e de proteção do meio ambiente.

O tributo, atualmente, não é tido apenas como expressão pura e simples do Poder Estatal, mas uma conquista, um escudo na proteção dos direitos humanos, respondendo a uma finalidade pública que se legitima a respeitar os valores da dignidade da pessoa humana, servindo a propósitos de desenvolvimento sócio-econômico, através da progressividade e da seletividade extrafiscais como

91 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540/DF. Relator: MELLO, Celso de. Publicado no DJ de 02-09-2005, p. 00049. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

instrumentos de implementação de políticas públicas com valores protegidos pela ordem jurídica.⁹²

Os tributos passam a ter, portanto, caráter extrafiscal, ou seja, saem da esfera de missão exclusiva de carregar recursos aos entes públicos, extrapolando a função de financiar os serviços públicos ou a máquina pública. Passa a servir, também, como instrumento de transformação social, em sintonia com as linhas gerais traçadas na Constituição.

Varona Alabern assinala que o tributo pode se dirigir a fins distintos dos arrecadatórios, mostrando-se como instrumento apto para atingir outros objetivos constitucionais de grande interesse público, como são, entre outros, a redistribuição da renda, o fomento ao emprego ou a proteção ao meio ambiente.⁹³

O Poder Público deve utilizar dos meios disponíveis para realizar a ordem constitucional. Nesse passo, o tributo se revela como importante instrumento à finalidade de resguardar o bem ambiental e o uso dos recursos ambientais.⁹⁴

Por isso que no direito tributário ambiental prevalece a elasticidade conceitual dos elementos do tributo e a relativização dos princípios tributários, de forma a possibilitar sua instituição para fins de proteção ambiental, sem afrontar os princípios basilares do direito tributário, de forma a propiciar a abrangência e eficácia do espírito constitucional.

2.6 SÍNTESE DO EXPOSTO

A proteção ambiental é dever de todos e o ritmo do desenvolvimento social e econômico deve ocorrer de acordo com a possibilidade de recuperação do meio ambiente, sob pena de se esvaziar e tornar inócuo o planeta.

92 DOMINGUES, José Marcos; GONZÁLES, Clemente Checa. Conceito de tributo: uma perspectiva comparada Brasil-Espanha. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 20, n. 104, maio/jun 2012, p. 279.

93 VARONA ALABERN. Extrafiscalidad y dogmática tributaria. Madrid/Barcelona/Buenos Aires: Marcial Pons, 2009, p. 20 (tradução nossa).

94 NIEVES, Fábio. **Tributação Ambiental: a proteção do meio ambiente natural**, p. 103.

Por isso que o desenvolvimento não deve ser reduzido, mas equilibrado com o crescimento econômico e a preservação dos recursos naturais.

O que está em causa é a compatibilização de um valor fundamental constitucionalmente protegido, liberdade humana, com a preservação do meio ambiente, outro valor essencial tutelado pela Constituição Federal.

O Direito Tributário Ambiental, através da instituição de tributos ambientais, surge como um dos meios para a satisfação deste fim, qual seja, a conjugação da liberdade humana com a preservação do meio ambiente. Esse aspecto será abordado no próximo capítulo, com a referência aos conceitos de tributos ambientais e suas espécies e à necessidade de conjugar a tributação com a proteção do meio ambiente.

CAPÍTULO 3

TAXA AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A preocupação pela proteção e melhoria do meio ambiente constitui objetivo prioritário da sociedade nos dias atuais. A deterioração da natureza como consequência do desenvolvimento econômico e social despertou a inquietude da sociedade e de organizações mundiais, com o objetivo de buscar um modelo de desenvolvimento sustentável que permita o crescimento econômico e social sem comprometer os recursos naturais para as futuras gerações.

O estudo constante nos capítulos anteriores evidenciou, sem dúvidas, que o controle de impactos da ação humana sobre a natureza e, conseqüentemente, o direito a um meio ambiente sadio e equilibrado não é apenas uma opção ou uma política qualquer, mas sim um dever essencial dos Estados e da coletividade, porquanto constitui um direito fundamental protegido constitucionalmente.

E para que esse dever estatal e coletivo seja efetivado, não bastam apenas a formulação de princípios ou normas. Devem ser criados procedimentos que propiciem o efetivo controle ambiental.

Dentre esses procedimentos estão os instrumentos econômicos, os quais, por afetarem diretamente a parte financeira dos indivíduos e da sociedade, revelam-se eficazes no sentido de alcançar um objetivo comum. É o caso dos tributos ambientais, os quais podem ser instituídos com a finalidade de promover a proteção ambiental.

Entretanto, a constituição e a validação dos tributos ambientais dependem, em muito, da relativização do Direito Tributário, através da ponderação e da conciliação entre seus princípios basilares e aqueles constituídos pelo Direito Ambiental.

O objetivo principal deste terceiro capítulo é exatamente esse: demonstrar a necessidade de se relativizar os princípios estabelecidos pelo Direito Tributário para possibilitar a instituição de taxas ambientais como instrumento de defesa do meio ambiente. Tudo como forma de viabilizar o controle estatal de impactos das ações humanas sobre a natureza, fazendo valer o direito fundamental à proteção dos recursos naturais e garantia de um meio ambiente adequado e equilibrado para as presentes e as futuras gerações.

Para consolidar esse estudo, traz-se à tona, ainda, o exemplo de instituição de taxas ambientais no âmbito espanhol, com o qual a autora teve contato durante o período em que cursou disciplinas do Curso de Mestrado em Direito Ambiental junto à Universidade de Alicante, na Espanha.

No curso das disciplinas e no contato com os professores espanhóis, além da bibliografia disponível, foi possibilitada a comparação das semelhanças e das diferenças existentes nas Constituições Brasileira e Espanhola, na medida em que ambas estabelecem a conservação do meio ambiente como um direito fundamental e dever de todos, cabendo ao Poder Público o dever de zelar pela utilização dos recursos naturais em favor da qualidade de vida.

A conclusão de que o meio ambiente constitui um direito fundamental, inclusive com dever constitucional de proteção pelo Poder Público e pelos cidadãos, ainda que suponha restrições a direitos e liberdades individuais, é importante para iniciar o estudo das taxas ambientais, as quais devem primar, acima de tudo, pelo interesse público.

3.2 NECESSIDADE DE CONJUGAR MEIO AMBIENTE E TRIBUTOS

Não se pode negar a importância fundamental da preservação ambiental nos dias atuais e tampouco a imperiosa necessidade de coordenar meios e enviaar esforços para dar efetividade às determinações constitucionais sobre o dever dos poderes públicos e da sociedade de preservar o ambiente e garantir sua manutenção para as gerações futuras.

Para tanto, Estado e sociedade devem encontrar instrumentos eficazes que permitam essa medida de conservação.

É certo que os meios tradicionais têm se demonstrado incapazes de paralisar ou solucionar os problemas ambientais enfrentados pela humanidade, o que faz com que políticas econômicas voltadas ao problema ambiental ganhem força na atualidade.

O caráter antropocêntrico da proteção ambiental não implica em eliminar por completo a incidência do homem sobre o meio ambiente, mas conseguir um equilíbrio entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico.

Como o Estado precisa oferecer socorro ao meio ambiente, integrando-o em sua gestão participativa, possui dever de produzir uma política ambiental preventiva, fundada no planejamento de condutas e na regulamentação de atividades humanas. Neste sentido, o direito é usado para concretizar e impulsionar o desenvolvimento sustentável e tenta regular a imprudência na extração e utilização dos recursos naturais, fiscalizar atividades econômicas tendentes ao aprimoramento tecnológico, incentivar condutas protetivas do meio ambiente e planejar políticas públicas.⁹⁵

As políticas de desenvolvimento sustentável se desenvolvem efetivamente pela adoção de instrumentos econômicos e fiscais que, com a incorporação de tecnologia, neutralizem, minimizem ou previnam danos ao meio ambiente.

Diante disso surge a utilização de instrumentos econômicos com o fim de fixar os preços dos bens ambientais e de incentivar comportamentos de acordo com a proteção do meio ambiente.

A doutrina estabelece que o Estado possui dois sistemas de ordem jurídica, com fundamentos econômicos, para implementar políticas de preservação

95 MARCOS, Patrícia Rossi. A tributação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte, v.12, n.71, p. 71-78, set./out. 2013, p. 74.

ambiental: o chamado de *comando-e-controle* e os *instrumentos econômicos*.

O *comando-e-controle* consiste nas normas editadas pelo Estado em face do particular (comando), seja limitando sua liberdade em relação ao uso dos bens ou regulamentando sua atividade, conjuntamente com a necessária fiscalização pelos órgãos competentes (controle).

Por outro lado, os instrumentos econômicos são aqueles que incidem diretamente na parte financeira dos indivíduos ou da sociedade com a finalidade de concretizar um objetivo comum, como a preservação ambiental.

O jurista espanhol Tulio Rosembuj entende que os instrumentos econômicos são mais vantajosos na preservação ambiental, porquanto criam recompensas aos agentes econômicos na medida em que permitem uma prevenção e uma diminuição da poluição, além de oferecer vantagens na aquisição de uma energia limpa e liberdade de escolha na adoção de medidas pelos agentes poluidores.⁹⁶

No ordenamento jurídico brasileiro, tais instrumentos econômicos são enumerados como: preços públicos, taxas e impostos, “direitos de poluir” negociáveis no mercado, subsídios e fundos de indenização coletivos.⁹⁷

Dessa forma, o tributo não é o único instrumento econômico apto para proteção ecológica, porém é o mais factível e que compatibiliza a solidariedade coletiva e o interesse geral.

Isto porque há, de um lado, a natureza do bem ambiental como interesse público e direito fundamental da coletividade e, de outro lado, o preceito inspirador da tributação de que todos devem contribuir para os gastos públicos, desde que amparados pelos princípios constitucionais estabelecidos.

Por isso que, dentre outros instrumentos econômicos, o tributo se

96 ROSEMBUJ, Tulio. **Los tributos y la protección del medio ambiente**. Madrid: Marcial Pons, 1995, p. 48 (tradução nossa).

97 SOARES, Claudia Alexandra Dias. **O imposto ecológico – contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente**. Coimbra: Coimbra editora, 2001, p. 139.

demonstra como aquele capaz de proporcionar uma contribuição para os gastos públicos “a partir do estabelecimento, por parte do legislador, de uma relação equilibrada entre capacidade econômica de poluir e sustentabilidade, objetivando o interesse comum”.⁹⁸

Ao mesmo tempo em que todos possuem o direito de usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, todos devem, igualmente, contribuir para sua preservação.

Através da tributação ambiental, o Estado chama o particular a participar na concretização de seu dever público de proteger e preservar o meio ambiente, não só através de comportamentos ecologicamente corretos, mas também através do pagamento de receitas necessárias ao cumprimento de tal desiderato.

Com isso os tributos ambientais proporcionam não só uma mudança de comportamento, mas também promovem a arrecadação de recursos necessários para a prevenção, conservação e recuperação dos recursos naturais.

A tributação pode ser uma alternativa para alcançar fim tão nobre como a proteção ambiental, superadas as dificuldades que envolvem tal entrelaçamento de princípios e valores.

É isso o que preconiza o Direito Tributário Ambiental, isto é, o ramo da ciência que estuda as normas jurídicas tributárias elaboradas em concurso com o exercício de competências ambientais, para determinar o uso de tributo na função instrumental de garantia, promoção ou preservação de bens ambientais.⁹⁹

Há autores que possuem posição crítica frente aos tributos ecológicos, afirmando que não deveriam resultar em qualquer arrecadação, instituindo o que se convencionou chamar de “arrecadação zero”.

Porém, o ideal dos tributos ecológicos ou ambientais não se trata de

98 SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental: extrafiscalidade e função promocional do direito**. Curitiba: Juruá, 2007, p. 228 e 231.

99 TABOADA, Carlos Palao. **Direito Tributário Ambiental**, p. 102.

arrecadação, mas de um incentivo para que se alcancem níveis de contaminação mais reduzidos e, conseqüentemente, a preservação do meio ambiente.

Em países desenvolvidos, a experiência tem demonstrado que a introdução de um eficiente sistema de tributos ambientais é duplamente vantajoso: de um lado estimula o comportamento individual, que espontaneamente se orienta de modo ecológico para evitar tributação mais gravosa; de outro não é custoso nem pouco eficaz, como a fiscalização inerente ao exercício do poder de polícia.¹⁰⁰

A preservação do meio ambiente saudável e a manutenção do desenvolvimento sustentável são metas incontestáveis, fundamentos de nossa sobrevivência, que devem ser privilegiadas diuturnamente. Por isso o Estado deve buscar meios para atender às necessidades de proteção dos recursos naturais para a presente e para as futuras gerações, aliando o interesse público ao privado.

Dentre os papéis do Direito está o de implementar políticas públicas, com a intervenção ordenada e coordenada do Estado na atividade econômica, sendo o Direito Tributário um importante instrumento para tal fim, motivo pelo qual passaremos a analisar o tributo ambiental.

3.3 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

A tributação ambiental é um tema relativamente novo e de difícil inclusão no sistema constitucional brasileiro, uma vez que a nossa Constituição é rígida e demasiadamente analítica em matéria tributária, porquanto identifica as possíveis espécies de tributo e delimita sua aplicação.

Por isso que muitos autores se remetem ao Direito Comparado, no qual a tributação ambiental é tratada de forma abrangente diante das constituições mais genéricas e flexíveis, como no caso da Espanha.

Assim, antes de adentrar no mérito do tributo ambiental, faremos uma

100 COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 313.

rápida abordagem sobre o sistema tributário brasileiro e espanhol, não como forma exaustiva de comparação, mas como forma de salientar as facilidades e prerrogativas na instituição de taxas ambientais.

3.3.1 Sistema tributário brasileiro e espanhol

Ambos os países possuem matéria tributária evidenciada na respectiva Constituição, bem como trazem o meio ambiente como direito fundamental, conforme já exposto nos itens anteriores dessa dissertação.

Entretanto, embora com pontos semelhantes, os sistemas trazem diferenças essenciais para fins de criação de tributos ambientais.

O tema tributário, na CRFB, está inserido no título que trata “Da Tributação e do Orçamento”, com um capítulo dedicado ao “Sistema Tributário Nacional”. Já na CE o tema tributário vem inserido no título relativo aos “Direitos e deveres fundamentais”, na seção “Direitos e deveres dos cidadãos”.

Essa situação, por si só, é suficiente para verificar que os tributos, no âmbito brasileiro, são tratados exclusivamente como fonte de arrecadação de recursos para os gastos públicos, porquanto vem previsto exatamente na parte que trata do orçamento. Por outro lado, a CE traz os tributos como um direito e dever fundamental dos cidadãos, ou seja, como um instrumento de fazer valer os objetivos comuns do Estado.

A postura brasileira indica o tributo como espécie de arrecadação para o financiamento público, com caráter meramente fiscal, sendo que o contribuinte seria apenas alvo da obrigação de pagar gravames ao Estado, distante da figura de cidadão. É como se os interesses fossem contrapostos: de um lado o interesse do Estado, meramente arrecadatório, e de outro lado os interesses da sociedade, a qual tolera, inclusive, a evasão tributária, exatamente por possuírem um ponto de vista contrário à fixação de tributação.¹⁰¹

101 PORTELLA, André. Conceito de tributo no direito comparado: Brasil e Espanha. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, v.19, n.101, p. 141-167, nov./dez. 2011, p. 143.

Na Espanha, de forma totalmente diversa, o pagamento de tributos se encontra no tópico destinado aos deveres e aos direitos dos cidadãos, evidenciando o comprometimento da população com o financiamento dos gastos comuns, utilizado para garantir a qualidade de vida de todos.

Enquanto que a CRFB expressa os tributos como instrumentos de arrecadação de recursos para as finanças públicas, na Espanha são tratados como instrumentos de alcance de outros valores, além daqueles puramente fiscais.

Essa situação se torna ainda mais evidente ao analisar a legislação tributária complementar. O Código Tributário Nacional – CTN brasileiro nada expressa quanto à preocupação sócio-política do tributo.¹⁰²

Já a Lei Geral Tributária – LGT espanhola, no artigo 2.1, determina que:

Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución.¹⁰³

Observa-se, assim, que na Espanha os tributos possuem finalidades sociais ou econômicas, servindo de meio para a consecução de direitos e realização de deveres e responsabilidades do Estado.

Além disso, a constituição brasileira trata, de maneira exaustiva, sobre tributos, suas características, espécies e finalidades, além de fato gerador, imunidades e questões específicas do regime de alíquotas. Na Espanha, o tema tributário possui apenas três artigos, que versam sobre a ideia de sistema tributário e seus princípios, como da legalidade e a competência tributária das comunidades autônomas daquele país.

102 BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Brasília, DF: Senado Federal, 1966. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2015.

103 ESPAÑA. **Lei Geral Tributária**. Ley 58/2003. Disponível em: <http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/I58-2003.t1.html>. Acesso em: 04 out. 2016. Tradução da autora: “Os tributos, além de serem meios de obter os recursos necessários ao financiamento dos gastos públicos, poderão servir como instrumentos da política econômica geral e atender à realização dos princípios e fins contidos na Constituição”.

Diante disso se verifica que o sistema constitucional tributário brasileiro traz princípios e também regras de caráter não principiológico, enquanto que o sistema constitucional espanhol trata a matéria tributária de modo sintético, restringindo-se a princípios gerais.¹⁰⁴

Com relação ao conceito de tributo, nenhuma das constituições traz algo expresso. A Constituição brasileira contempla apenas as espécies de tributos existentes no ordenamento nacional.

O conceito de tributo, no ordenamento jurídico brasileiro, vem insculpido no CTN, mais precisamente nos seus primeiros artigos, os quais dispõem que: "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".

O CTN também especifica as espécies de tributo do ordenamento jurídico brasileiro como sendo impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Daqui se extraem os seguintes elementos característicos dos tributos no âmbito brasileiro: prestação pecuniária (conteúdo patrimonial do instituto, sem indicação de sua utilização como um ato de fazer em prol do Estado); compulsoriedade (prestação obrigatória); pecuniária em moeda (visa evitar o confisco de bens do devedor); originado em lei (garantir o princípio da legalidade e da segurança jurídica); que não constitua sanção de ato ilícito e cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada (garantir estabilidade nas relações entre contribuintes e Fazenda Pública e evitar atos administrativos abusivos ou ilegais).

Salienta, ainda, que o tributo é classificado como fiscal (finalidade arrecadatória), extrafiscal (finalidade incentivadora ou inibitória de comportamento visando valores constitucionalmente contemplados) e parafiscal, isto de acordo com seu valor finalístico.

104 FABO, Diego Marín-Barnuevo. VIEIRA, José Roberto. FABO, Diego Marín-barnuevo; VIEIRA, Jose Roberto. Direito constitucional tributário comparado: brasil e espanha. **Revista de Direito Tributário**. Sao Paulo: Não determinada. v.68, abr. 1994, p. 68.

Na normativa espanhola, por outro lado, foi adotada uma postura sintética, havendo apenas uma indicação dos princípios retores da tributação (artigo 31.1 da CE), o qual estabelece que “todos contribuirão ao sustento dos gastos públicos de acordo com sua capacidade econômica mediante um sistema tributário justo inspirado nos princípios da igualdade e progressividade que, em nenhum caso, terá alcance confiscatório”.

O art. 31.3 da CE traz o princípio da legalidade ao expor que “somente poderão estabelecer-se prestações pessoais ou patrimoniais de caráter publico fundamentadas em lei”.

A enumeração das espécies de tributos existentes vem especificada no art. 26.1 da LGT: impostos, taxas e contribuições de melhoria.

André Portella bem delimita a diferença entre os sistemas:

A Constituição espanhola determina qual é o regime de princípios com relação aos quais deve ser construído o sistema tributário e a LGT menciona quais são as classes de tributos. Não existe uma definição propriamente dita, mas uma enumeração dos institutos tributários com seus respectivos princípios informadores. [...] No caso do Brasil, pode-se dizer que o sistema aberto de definição da figura tributária confere a vantagem de que os princípios relativos a eles devam fundamentar toda a temática relativa à criação e aplicação de institutos que se diferenciam de impostos, taxas e contribuições de melhoria, mas que se subsumem à definição do art. 3º do CTN.¹⁰⁵

É fácil verificar, portanto, que na Espanha se encontra bastante difundida a ideia dos tributos extrafiscais, os quais, mais que instrumentos de arrecadação, aparecem como mecanismos para se atingirem objetivos de política social ou econômica. É exatamente a ideia de tributo extrafiscal que respalda a criação dos chamados tributos verdes ou tributos que visam a preservação do meio ambiente.

O posicionamento do Tribunal Constitucional da Espanha, inclusive, considera admissível o estabelecimento de impostos que respondam a “criterios económicos o sociales orientados al cumplimiento de fines o a la satisfacción de

105 PORTELLA, André. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, p. 151.

intereses públicos que la Constitución preconiza o garantiza”.¹⁰⁶

A CE, desde 1978, aborda a temática ambiental dentro dos “princípios reitores da política social e econômica”, os quais se inserem nos direitos e deveres fundamentais. O artigo 45 da CE confere o meio ambiente (uso e conservação) como um direito-dever de todos, nacionais ou estrangeiros, cabendo ao Poder Público a função de zelar pela utilização dos recursos naturais em favor da qualidade de vida e de defender e restaurar o ambiente.¹⁰⁷

Assim, conclui-se que tanto o ordenamento jurídico brasileiro quanto o direito constitucional espanhol estabelecem a proteção ambiental como um dever do Estado. Porém, as constituições não especificam os instrumentos com os quais poderiam efetivar tal dever, nem sua relação com outras medidas protetoras a cargo dos poderes públicos.

Os ordenamentos constitucionais não obrigam a criação de tributos ecológicos, apenas estabelecem um dever de conservação ambiental a cargo dos poderes públicos e particulares (pessoas físicas e entidades jurídicas), invocando a solidariedade coletiva, isto é, de que o custo de proteção ambiental deverá ser assumido pelo sujeito que realiza atividades contaminantes.¹⁰⁸

Para os doutrinadores, a ausência de previsão expressa no texto constitucional da utilização de tributos para fins extrafiscais não impede sua criação, pois encontra respaldo numa interpretação sistemática do ordenamento jurídico, enquanto instrumento importante para a consecução das funções do Estado.

É o que concluiu o Tribunal Constitucional Espanhol ao afirmar que:

106 Pleno do Tribunal Constitucional Espanhol. Recurso de Inconstitucionalid 685/1984. BOE 89, de 14/04/1987. STC 37/1987. Disponível em: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1987-9279>. Acesso em: 25 jul. 2016. Tradução da autora: “critérios econômicos ou sociais orientados ao cumprimento de finalidades ou à satisfação de interesses públicos que a Constituição espanhola preconiza ou garante”.

¹⁰⁷ ESPANHA, Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>>. Acesso em 04 out. 2016.

¹⁰⁸ HERRERA MOLINA, Pedro Miguel. **Derecho tributario ambiental: la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributário**, p. 33 (tradução nossa).

[...] la función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, pero dicha función puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica (señaladamente, arts. 40.1 y 130.1), dado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados.¹⁰⁹

Atualmente, prega-se pela utilização do tributo como instrumento de consecução das políticas públicas, inclusive na área ambiental. Isto porque qualquer alteração das condições econômicas de um país acarreta influências imediatas em outros países, o que coloca em dúvida o conceito de tributo apenas como forma de arrecadação fiscal.

No cenário mundial globalizado atual, conforme denota Fernando Facury Scaff e Lise Vieira da Costa Tupiassu:

[...] é imprescindível levar em consideração nas análises jurídicas contemporâneas esta cisão entre um Direito Tributário eminentemente nacional, formal e centrado na arrecadação, e o impacto da globalização, que elimina as fronteiras nacionais na circulação de bens e, especialmente, na circulação de serviços, fazendo com que seja necessário colocar o Direito Tributário a serviços das demais áreas de conhecimento, no presente caso, da Ecologia, ao tratar da tributação ambiental.¹¹⁰

É a transformação do Direito Tributário atual para aquele das futuras gerações, unificado pela efetivação dos direitos humanos, com nítido caráter extrafiscal, o qual será abrangido no próximo tópico.

109 Pleno do Tribunal Constitucional Espanhol. Recurso de Inconstitucionalidad 685/1984. BOE 89, de 14/04/1987. STC 37/1987. Disponível em: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1987-9279>. Acesso em: 25 jul. 2016. Tradução da autora: a função extrafiscal do sistema tributário estatal não aparece explicitamente reconhecida na Constituição, mas esta função pode derivar-se diretamente daqueles preceitos retores da política social e econômica, dado que, tanto o sistema tributário em seu conjunto como cada figura concreta, formam parte dos instrumentos de que dispõe o Estado para a consecução dos fins econômicos e sociais constitucionalmente ordenados”.

110 SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o icms ecológico. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, RT v.38, abr. 2005, p. 99-120, p. 104.

3.3.2 Extrafiscalidade

A extrafiscalidade é o emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas, sim, incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vista à realização de outros valores constitucionalmente consagrados.

É uma das tarefas fundamentais do Direito Tributário, comprometido com uma verdadeira revolução, ou seja, com a criação de um novo ser social.¹¹¹

Como vimos, a finalidade extrafiscal dos tributos é plenamente admitida no Direito Espanhol, sendo que a conciliação entre esses fins com o princípio da capacidade contributiva, atualmente, não constitui em nenhuma dificuldade, porquanto as finalidades pretendidas estão constitucionalmente previstas e tuteladas.

É necessário dar curso a uma harmonização através da identificação de imposições que incidam, ao mesmo tempo, sobre o aproveitamento de bens ambientais e que justifiquem uma ponderada participação dos agentes econômicos no reparo dos custos de manutenção pelo Estado.

Nisso consiste a extrafiscalidade tributária: instituir tributos com a finalidade de financiar a máquina pública para a execução de serviços determinados, previstos constitucionalmente como dever estatal.

A finalidade de proteção ao meio ambiente é uma finalidade extrafiscal, o que leva à conclusão de que o tributo ambiental é um típico instrumento extrafiscal.

Cabe ressaltar, porém, que a função da extrafiscalidade não é sancionar ou punir, mas sim possibilitar a escolha de condutas, isto é, tem a função de condicionar a liberdade de escolha do agente econômico.

Conforme salienta Alberto Lopes Oliveira Junior:

111 BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1972, p. 533.

Os recursos advindos com a arrecadação dos tributos auxiliam o Estado na defesa do meio ambiente com a persecução da sua preservação, melhoria e recuperação da qualidade para a vida, assegurando ao país as condições ao desenvolvimento sócioeconômico, à segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, conforme disposto na Política Nacional do Meio Ambiente.¹¹²

O continente europeu vem associando as reformas fiscais à regulação ambiental, promovendo o que se tem chamado de reformas fiscais verdes.

Há dois modelos previstos de acordo com a intensidade das reformas: enfoque restrito ou parcial e o enfoque generalizado ou de reforma integral.

O enfoque restrito ou reforma parcial possui resposta rápida ou intuitiva, no qual os tributos ambientais possuem um caráter secundário, com finalidade predominantemente arrecadatória e com vínculo pouco claro entre o tributo e o problema ambiental. Esse modelo tem sido seguido pelos Estados Unidos da América, Alemanha, Gra-bretanha. Já o enfoque generalizado ou de reforma integral parte da ideia de que a tributação ambiental deixa de ser uma inovação marginal para ser um componente fundamental dos novos espaços tributários. É o modelo seguido pelos países nórdicos, como Suécia, Noruega, Dinamarca, Holanda e Finlândia.¹¹³

Porém o uso de instrumentos fiscais de proteção ambiental não pode ser estandardizado, devendo responder às realidades sociais e jurídicas de cada país, podendo ser implementado de maneira gradual ou através de verdadeiras reformas fiscais verdes.¹¹⁴

Os tributos ambientais podem ser utilizados tanto para arrecadar os recursos necessários aos programas ambientais para custear a prestação de

112 OLIVEIRA JUNIOR, Alberto Lopes de. A defesa do meio ambiente e o sistema tributário nacional: análise da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo, n.205, p. 7-18, out./2012, p. 7.

113 GAGO RODRÍGUEZ, Alberto e LABANDEIRA VILLOT, Xavier. **La Reforma Fiscal Verde: teoría y práctica de los impuestos ambientales**. Madrid: Mundi Prensa, 1999, p. 73-74 (tradução nossa).

114 MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. **Tributação ambiental: reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 275.

serviços públicos e o exercício do poder de polícia e de controle e fiscalização das atividades danosas ou potencialmente nocivas ao meio ambiente, como também para orientar a atuação dos agentes econômicos, estimulando comportamentos ou processos produtivos ou de consumo mais favoráveis à preservação ambiental.

Os tributos possuem, assim, função dupla, uma vez que podem desestimular atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras do meio ambiente e, ao mesmo tempo, estimular práticas ou tecnologias favoráveis ao meio ambiente através da aplicação do produto da arrecadação na finalidade que justifica sua criação.

Os tributos, em função de sua própria natureza, devem exercer uma finalidade eminentemente voltada ao bem comum, devendo ser otimizada sua utilização como instrumento de implementação das políticas de proteção ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

E isto significa dizer que os tributos ambientais possuem, sim, caráter extrafiscal.

3.3.3 Conceito de tributo ambiental

O adjetivo ambiental aplicado aos tributos não é menos ambíguo que o conceito de extrafiscalidade. O núcleo ambiental está na estrutura do imposto ou no destino dos fundos arrecadados? Tal definição é imprescindível para evitar que mais tributos sejam instituídos com o pretexto de preservar, desprovido de qualquer vínculo com a atividade estatal de proteção ao meio ambiente.

A qualificação de um tributo como ecológico deve-se atender à sua estrutura, de modo que se reflita a finalidade de incentivar a proteção do meio ambiente.¹¹⁵

Alguns autores utilizam um critério muito amplo de tributo ambiental.

¹¹⁵ HERRERA MOLINA, Pedro Miguel. **Derecho tributario ambiental: la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario**, p. 130 (tradução nossa).

Messerschmidt inclui sobre essa rubrica todos os tributos relacionados com a proteção do meio ambiente, isto é, se derivam de uma contraprestação pelo desfrute do meio ambiente, ou como medida de compensação dos gastos destinados a protegê-lo, ou como incentivo jurídico ambiental ou como mero recurso financeiro afetado a fins ambientais. (conceito adotado pela agência europeia de meio ambiente).

Os tributos ambientais pretendem o equilíbrio entre a proteção e a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico sustentável. Assim, a finalidade ambiental não exclui a arrecadação de recursos, os quais serão utilizados exatamente na consecução de tal fim.

Da mesma forma que na Espanha, no Brasil não há um conceito de tributo ambiental desenvolvido na legislação. A doutrina se apoia na lição pioneira de Martin Mateo que refere os tributos ambientais como aqueles que tendem a desanimar as condutas contaminantes e tratamentos fiscais favorecidos.¹¹⁶

A ausência de uma definição estabelecida sobre tributo ambiental não afasta o consenso no sentido de que é aquele tributo no qual a finalidade ambiental está presente em sua estrutura e nos elementos constitutivos, ou seja, a consideração ambiental constitui objeto do tributo.

O conceito de tributo ambiental pode ser entendido no sentido amplo ou estrito. O primeiro faz referencia a um tributo tradicional ou ordinário adaptado a servir ao esforço da proteção ambiental. O segundo, a um tributo novo estabelecido pelo uso do meio ambiente pelos agentes econômicos.

O tributo em sentido amplo é aquele que tem algum tipo de relação com os fins de proteção ambiental, como os impostos com fins de proteção ambiental, as taxas ou contribuições especiais conectadas com o meio ambiente.¹¹⁷

Os tributos ambientais são as prestações pecuniárias exigidas por um

116 MARTÍN MATEO, Ramon. **Manual de Derecho Ambiental**, p. 100 (tradução nossa).

117 GONZALES, Saturnina Moreno. Los impuestos propios de carácter medioambiental desde la perspectiva comunitária. **Quincena Fiscal**, n. 22, 2013, p. 3 (tradução nossa).

ente público com a finalidade principal de produzir efeitos de conservação, reparação, melhoria e, em geral, proteção do meio ambiente.

A preocupação principal na instituição de um tributo ambiental é evitar que possua finalidade meramente arrecadatória, mas sim que efetivamente prime pela preservação ambiental.

Os tributos ambientais devem ter em conta cinco condições para sua correta aplicação: eficácia, eficiência, contexto internacional, transparência e não deve entorpecer o desenvolvimento normal do mercado interno.¹¹⁸

Os principais objetivos dos ecotributos são: - encarar uma conduta compatível com o meio ambiente, redução das atividades contaminantes, veículos de indenização para a sociedade, diminuição de produtos contaminantes, fonte de financiamento do custo ambiental.

Claudia Alexandra Dias Soares, doutrinadora portuguesa, leciona que:

O tributo ecológico tem que se conformar não só com os princípios e as disposições legais que lhe são aplicáveis enquanto componentes do sistema fiscal, mas também com aqueles que se lhe dirigem em virtude de ser um instrumento de política ambiental.¹¹⁹

Tributos ambientais, portanto, são aqueles imbuídos de motivação ambiental, com o propósito de proteção ambiental.

A proposta para criação de um tributo ambiental deve ser submetida a um tríptico controle: idoneidade (capacidade de produzir os benefícios ambientais almejados, potencial para arrecadar receitas, medida factível e aceita socialmente), necessidade (solução mais eficaz e menos lesiva aos contribuintes) e proporcionalidade (ponderação entre a proteção da qualidade ambiental e a

118 ALTAMIRANO, Alejandro C. El derecho tributário ante la constitucionalización del derecho a um medio ambiente sano. In: TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 474 (tradução nossa).

119 SOARES, Claudia Alexandra Dias. **O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente**, p. 326.

limitação do direito à propriedade e da livre-iniciativa).¹²⁰

Uma das primeiras características do tributo ambiental é que ele jamais pode configurar sanção ou punição. A tributação é possível apenas sobre atividades lícitas, como forma de orientar tais atividades em prol da natureza.

Para Fernando Magalhães Modé:

Desta forma, verifica-se que a tributação ambiental, em regra, não se estrutura, como ocorre com os mecanismos de comando, em face de uma dicotomia: permitido/proibido. A tributação ambiental, ao revés, parte do pressuposto de que todas as atividades econômicas a comportem a hipótese de incidência de um tributo ambiental são lícitas, pois, se razão houvesse para tê-las como ilícitas, deveriam ser assim tratadas por normas de conteúdo proibitivo, e não pela tributação ambiental”.¹²¹

Os tributos ecologicamente orientados são aqueles que influenciam na decisão econômica de modo a tornar mais interessante a opção ecologicamente mais adequada.¹²²

O tributo verde tem papel orientador da atividade empresarial ou popular.

Os tributos ecologicamente orientados são aqueles que influenciam na decisão econômica de modo a tornar mais interessante a opção ecologicamente mais adequada.

Além disso, a função das *green taxes* é internalizar os custos ambientais, isto é, trazer para o custo de cada bem ou mercadoria o custo que seu consumo representa em termos ambientais.

Isto é, a ambientalização do tributo se justifica por se tratar de instrumento especialmente eficaz para a internalização das externalidades, além de servirem

120 MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. **Tributação ambiental: reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 282.

121 MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2004, p. 82

122 FERRAZ, Roberto. **Taxa: instrumento de sustentabilidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 283

para a integração das políticas econômicas e ambientais e porque podem proporcionar incentivos para que tanto consumidores como produtores mudem para um comportamento mais respeitoso com o meio ambiente.¹²³

É a chamada função da externalidade, expressão que será abordada no tópico a seguir.

3.3.4 Externalidade

Quanto ao termo “externalidade”, o conceito foi formulado de forma pioneira pelo economista inglês Pigou, por volta de 1920, segundo o qual ocorre quando o bem-estar e/ou a eficiência econômica de um agente afeta a outro. Isto quer dizer que o uso de um bem coletivo de forma gratuita (recursos naturais) para a produção de bens e serviços, repassando os custos para a sociedade, constitui “falhas de mercado”, os quais devem ser devidamente compensados.

O estudo pioneiro de Arthur Cecil Pigou versa sobre a correção de externalidades negativas mediante cobrança, pelo Estado, da diferença entre o custo marginal privado e o custo marginal social. É a chamada taxa pigouviana, uma medida imposta pelo Estado para influenciar o comportamento dos agentes econômicos no mercado, com o objetivo de corrigir as externalidades negativas, nos casos em que há uma oposição entre benefícios privados e o custo social pela utilização de recursos ambientais.¹²⁴

A poluição é considerada um efeito externo negativo, pois os danos que ela provoca não são diretamente considerados no mercado, transformando-se em um custo social não compensado, ou seja, imposto à sociedade.

A fórmula pigouviana pressupõe uma forte presença do Estado para regulamentar tal situação. Porém, o Estado deve assumir papel imparcial e desvinculado de compromissos, além de ter conhecimento técnico suficiente para

123 ALTAMIRANO, Alejandro C. **Direito Tributário Ambiental**, p. 477.

124 SOUZA FILHO, Vano Sérgio Reis de. Tributação ambiental: a possibilidade da cobrança de tributos visando à defesa do meio ambiente. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: RT, ano 20, p. 322-346, mar./abr. 2011, p. 335.

efetuar a valoração ambiental, ou seja, para medir custos e benefícios ambientais.

Sobre tal assunto, a doutrina estabelece três critérios utilizados para se chegar a uma valoração ambiental: método custo de viagem (estima o preço de uso de um ativo ambiental por meio da análise dos gastos incorridos pelos visitantes ao local de visita, como um parque ou reserva); método de preço hedônico (estima um preço implícito com base em atributos ambientais característicos de bens comercializados em mercado); e método de valoração contingente (utiliza pesquisas amostrais para identificar e quantificar as preferências individuais em relação a bens que não são comercializados em mercado).¹²⁵

Os instrumentos econômicos surgem, então, como possibilidade de intervenção do Estado na regulação da econômica, porquanto influem sobre benefícios e custos dos agentes econômicos, induzindo mudanças em suas ações de forma favorável ao meio ambiente. Tratam-se, geralmente, de transferência financeira dos agentes públicos e privados ao governo, como por meio de cobrança de taxas.

A degradação ambiental tem um preço que deve ser cobrado de seu causador.

A intervenção do Estado, justificada pela presença de externalidades decorrentes dos impactos diretos e indiretos da atividade produtiva no meio ambiente, pode dar-se, nesse contexto, por meio da concessão de subsídios para estimular as externalidades positivas ou por meio da cobrança de multas ou de tributos para desestimular as externalidades negativas. Insurge-se, assim, a possibilidade de utilizar os tributos como meio de fomento ou de desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes ao meio ambiente e à sociedade, com intuito de melhorar a qualidade de vida e de alcançar simultaneamente a sustentabilidade ecológica e o desenvolvimento econômico.¹²⁶

125 BURSZTYN, Maria Augusta. BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**, p. 217.

126 SOUZA FILHO, Vano Sérgio Reis de. **Tributação ambiental: a possibilidade da cobrança de tributos visando à defesa do meio ambiente**, p. 334.

Daí surge a possibilidade de conciliar a preocupação com o meio ambiente com a cobrança de tributos, através de uma reforma fiscal ecológica ou reforma fiscal verdade, a qual pode ser concretizada através da criação de novas cobranças (ecotaxas) ou pela reestruturação da tributação já existente, com a finalidade de reduzir ou suprimir as práticas mais prejudiciais ao meio ambiente.

Para melhor compreender tal situação, cabe analisar, primeiramente, as espécies de tributo e, então, verificar o caminho a ser seguido para concretizar a tributação ambiental no ordenamento jurídico brasileiro.

3.3.5 Espécies de tributos

Entender as espécies de tributos é indispensável para concluir-se qual o mecanismo adequado para promover a preservação e a proteção ambiental.

Neste aspecto, limitaremos à explanação das espécies tributárias no ordenamento jurídico brasileiro para, ao final, estabelecer um estudo mais aprofundado das taxas ambientais, a qual nós entendemos como o instrumento econômico juridicamente possível e eficaz para a proteção ambiental.

Conforme já visto anteriormente, a CRFB, no artigo 145, delimita as espécies tributárias existentes como: imposto, taxa e contribuição de melhoria. As espécies complementares trazidas pela doutrina - empréstimos compulsórios e contribuições compulsórias – não serão abordados neste estudo porque se demonstram totalmente ineficazes para o fim que se almeja.

O imposto vem definido no artigo 16 do CTN como o tributo “cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Observa-se, assim, que a criação de imposto não depende de contraprestação estatal específica, relativa ao contribuinte, ou seja, o produto da arrecadação do tributo não está vinculado à execução de uma atividade pelo Estado.

Juliano Brito define imposto como

a mais tradicional das espécies tributárias, cuja cobrança está naturalmente conectada ao simples exercício da soberania parte do Estado, independentemente de qualquer justificativa ou de uma destinação específica ao produto da arrecadação. A destinação da receita dos impostos é genérica, servindo para fazer frente à despesa pública de modo geral.¹²⁷

Diante disso, percebe-se que a utilização de impostos em favor dos bens ambientais fica dificultada no ordenamento jurídico brasileiro porque o produto da arrecadação não pode ser destinado, afetado, a determinado aparelhamento estatal ou paraestatal, muito menos a entidades privadas com finalidades de interesse público. Não podem, portanto, financiar a proteção ambiental.

Diferentemente dos impostos, as taxas estão vinculadas a uma contraprestação estatal e poderão ser instituídas pela utilização efetiva ou em potencial de um serviço, ou ainda pela realização de fiscalização, sendo por isso denominada de taxa de serviço ou taxa de polícia. As taxas são tributos que auxiliam o financiamento do Estado para a realização dos objetivos constitucionais a ele conferidos, resultando na satisfação indireta do estado social.

Nos impostos o contribuinte paga o tributo sem esperar uma contraprestação, enquanto que as taxas não tem natureza redistributiva, exigindo que a quantificação observe o ato estatal, a cobertura do seu custo ou a compensação pelo benefício que trouxe ao indivíduo.

Por sua vez, a contribuição de melhoria, conceituada no artigo 81 do CTN, está diretamente ligada a uma contraprestação estatal, da mesma forma que as taxas, porém relacionada ao custeio de uma determinada obra ou financiamento do Estado na realização dos objetivos constitucionais.

Até o momento atual, não há como falar em imposto ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, pois ausente tal previsão na Constituição Federal.

Porém há possibilidade de se falar em “taxas ambientais”, proposta principal deste trabalho, como forma possível de tutelar o meio ambiente, o que será

127 BRITO, Juliano. **Tributação ambiental**, p. 75.

analisado a seguir.

3.4 TAXA AMBIENTAL

No momento em que a história mundial passou à se importar com os direitos humanos, principalmente após os horrores da Segunda Guerra Mundial, o exercício dos direitos passou a se compatibilizar com os anseios da comunidade. Diante disso, a tributação passou a refletir uma contraprestação em favor da coletividade, com uma melhor redistribuição dos recursos. Surgiu, então, a teoria da capacidade contributiva.

Segundo Castro, ao longo da história é possível identificar três momentos distintos de critérios utilizados para a tributação: princípio da captação, princípio da equivalência e princípio da capacidade contributiva.¹²⁸

No Brasil, a Constituição de 1988 mescla os ideais liberal e social, porquanto há princípios assistencialistas conjugados com princípios de livre mercado. A capacidade contributiva está expressamente prevista como princípio de justiça fiscal, graduando as espécies tributárias de acordo com a capacidade econômica do contribuinte.

Porém, no âmbito das taxas, a aplicação desse princípio causa grave incongruência, pois não possuem estrutura natural apta a compatibilizar-se com tal princípio.

O sacrifício do princípio da capacidade econômica deve ser proporcionado por um controle triplo: idoneidade dos tributos ou elementos tributários ambientais para alcançar seu objetivo, constituindo um incentivo para a proteção ao meio ambiente; necessidade de lesão mínima, evidenciada pela ausência de outras medidas igualmente eficazes para fins de proteção ambiental com menor incidência sobre o direito dos interessados; controle de proporcionalidade mediante ponderação entre os benefícios ambientais e a lesão sofrida pelo princípio da

128 CASTRO, João Pedro Almeida Viveiros de. Novos olhares sobre o princípio da capacidade contributiva. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v.21, n.112, p. 85-119, set./out. 2013, p. 85.

capacidade econômica.¹²⁹

José Marcos Domingos de Oliveira destaca que no campo das taxas, parecem admissíveis como fatos geradores o licenciamento, a fiscalização e a limpeza ou recuperação ambientais, servindo como base de cálculo o custo dos serviços de licenciamento e fiscalização, e o custo da limpeza ou recuperação correlacionável com volume de emissões, despejos ou produção de resíduos poluidores.¹³⁰

O conceito de taxa não é consensual, embora a doutrina conclua que é devida ao Estado como contrapartida por um serviço essencial prestado ao particular.

A Constituição Brasileira, no artigo 145, II, estabelece que União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão instituir 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”.

O mesmo conceito é trazido pelo CTN, no artigo 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.

Assim, tem-se que a taxa é uma espécie de tributo vinculada à uma prestação estatal. Essa prestação estatal, segundo doutrinadores tributários, deve ser relativa ao sujeito passivo individual, e não à coletividade em geral, sendo que o serviço público deve ser específico e divisível.¹³¹

129 HERRERA MOLINA, Pedro Miguel. **Tributos ambientales. Derecho Tributario Ambiental** (Environmental tax law). La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario. Madrid: Coedición del Ministerio de Medio Ambiente y de la Editorial Marcial Pons, 2000, p. 163 (tradução nossa).

130 OLIVEIRA, José Marcos Domingos de. **Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita**. 2ª ed. Rio de Janeiro, Renovar: 1999, p. 72.

131 MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**, 33ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p.

É a chamada noção da referibilidade direta das taxas, segundo a qual, para ser possível a instituição de uma taxa, deve haver relação direta entre a atuação estatal e o obrigado ao seu pagamento.

No entanto, o reconhecimento absoluto de tal situação implicaria na impossibilidade de instituição de taxas ambientais, porquanto a atuação estatal da defesa do meio ambiente visa, acima de um direito individual, proteger um direito coletivo. E não um direito coletivo qualquer, mas um direito fundamental reconhecido constitucionalmente.

A atuação estatal, nesse caso, não se amolda apenas ao indivíduo, mas exige uma contraprestação em favor da coletividade.

Os doutrinadores tributários defendem que o critério individual das taxas visa coibir a cobrança de um preço que ultrapasse o benefício proporcionado pela administração, o que geraria sacrifício dos sujeitos passivos em prol da comunidade.

Por outro lado, há consensualidade no sentido de que enquanto tributo, a taxa serve como instrumento jurídico apto a auxiliar o Estado no cumprimento de seus deveres e objetivos, uma vez que pode ser utilizada tanto para a obtenção de recursos financeiros (fins fiscais), quanto para o atingimento de resultados econômicos, sociais ou políticos (fins extrafiscais).¹³²

Carvalho conceitua taxa como sendo

[...] tributos que se caracterizam por apresentarem, na hipótese da norma, a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificadamente dirigida ao contribuinte. Nisso diferem dos impostos, e a análise de suas bases de cálculo deverá exhibir forçosamente a medida da intensidade da participação do Estado.¹³³

Para Aliomar Baleeiro taxa “é a contraprestação de serviço público, ou de benefício feito, posto à disposição, ou custeado pelo Estado, em favor de quem a

436.

132 SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo Ambiental: extrafiscalidade e função promocional do Direito**, p. 167.

133 CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**, p. 38-39.

paga, ou se este, por sua atividade, provocou a necessidade de criar-se aquele serviço público”.¹³⁴

A Ministra Carmem Lúcia, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 554.951-SP, efetuou o seguinte conceito de taxa:

Diga-se, aliás, que no cálculo da taxa, não há como se exigir correspondência precisa com o valor despendido na prestação do serviço, ou, ainda, a adoção de fatores exclusivamente vinculados ao seu custo. O que a Constituição reclama é a ausência de completa identidade com a base de cálculo própria dos impostos e que, em seu cálculo, se verifique uma equivalência razoável entre o valor pago pelo contribuinte e o custo individual do serviço que lhe é prestado.¹³⁵

Prega-se, assim, que o fato gerador da taxa não deve ser o exercício de atividade nociva ao meio ambiente, mas sim o exercício regular do poder de polícia prestado pelo Poder Público, para o controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

Diante disso, pode-se definir taxa como sendo a espécie tributária típica cuja obrigação tem por 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.

As taxas têm como pressuposto a contraprestação ao Estado de uma atividade ou serviço praticado a favor ou disponibilizado ao contribuinte e se sustentam na ideia proveniente da teoria da equivalência, segundo a qual o contribuinte deve arcar com os gastos públicos, tendo em conta a utilidade que lhe deriva das prestações do Estado.

E essa atuação estatal pode consistir em um serviço público ou em um ato de polícia, direcionado, inclusive, a proteger um bem coletivo e um direito

134 BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**, 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 244.

135 STF. RE 554951, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 15/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-227 DIVULG 18-11-2013 PUBLIC 19-11-2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

fundamental, como a proteção ao meio ambiente.

Por isso que se entende que a tributação mais fácil de concretizar de forma direcionada aos bens ambientais é através da instituição de taxas.

A taxa pode ter seu fato gerador vinculado a uma variável ambiental, como, por exemplo, a utilização de serviços em parques ecológicos administrados pelo Poder Público, ou a remuneração da atividade administrativa desenvolvida pelo Poder Público no licenciamento ambiental de alguma atividade potencialmente poluidora.¹³⁶

Ela reflete um ideal econômico liberal, na medida em que está associada à imagem do indivíduo, pagando o preço de um bem porque deste bem extrai uma utilidade.¹³⁷

No campo do direito ambiental, esse tributo vem sendo analisado por duas perspectivas: por um lado significa um meio para responsabilizar o contaminador financeiramente; por outro fixa um preço por sua atividade impondo um peso econômico ao responsável pelo custo ecológico.

Os fundamentos do direito ambiental nos oferecem as seguintes diretrizes para a configuração de medidas tributárias ecológicas: a Constituição não nos obriga a estabelecê-las, mas oferece um fundamento suficiente para isto através do dever constitucional de proteger o meio ambiente; os tributos podem atuar na zona de contaminação tolerada, mas indesejável; a titularidade dos bens ambientais não deve constituir uma nota determinante para o estabelecimento de tributos ambientais, dado que se baseiam na vinculação dos bens ao interesse ambiental; a configuração do tributo ambiental deve estar estreitamente relacionada com a origem da contaminação que se quer combater.¹³⁸

136 BRITO, Juliano. **Tributação ambiental**, p. 100.

137 BORGES, Felipe Garcia Lisboa; MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu. Taxas: equivalência e igualdade. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v.22, n.119, p. 33-46, nov./dez. 2014, p. 34.

138 HERRERA MOLINA, Pedro Miguel. **Derecho tributario ambiental: la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario**, p. 53 (tradução nossa).

A chave está em considerar que os bens ambientais, independente de sua titularidade, estão vinculados a fins de preservação que garantem seu desfrute pelas futuras gerações.

Nenhum princípio constitucional exclui a quantificação das taxas de acordo com as finalidades do ordenamento. O limite do custo do serviço tem respaldo nos princípios da igualdade e proporcionalidade, porém podem ceder frente a outras finalidades com relevância constitucional sempre que se realize o controle de proporcionalidade.

Assim, conclui-se que o importe e o cálculo do custo das taxas pelo uso de bens ambientais tem como limite o custo médio para evitar a deterioração ambiental.

No tocante às taxas ecológicas, a jurista portuguesa Claudia Alexandra Dias Soares se posiciona pela sua maior eficácia como tributo direcionado à proteção ambiental e como forma de possibilitar a implementação de políticas ambientais. A autora as classifica em cinco espécies: taxas sobre a poluição, taxas administrativas *lato sensu*, taxas sobre os produtos, taxas devidas por licenças e taxas devidas pela utilização do domínio público.¹³⁹

A análise das taxas ambientais deve ser realizada diante da conclusão de que a proteção ao meio ambiente se constitui em direito fundamental de âmbito constitucional.

As taxas podem ter finalidade iniciativa (mudança de comportamentos), financeira (produzir receitas a serem utilizadas na antipoluição) ou para alimentar o orçamento geral, pois tem como princípio o reconhecimento de que quem protege o meio ambiente natural está prestando um serviço ao planeta e, por isso, pode ser remunerado.

Sobre o caráter compulsório da taxa, Roberto Ferraz salienta que a taxa:

139 SOARES, Claudia Alexandra Dias. **O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente**, p. 167.

[...] caracteriza-se pela compulsoriedade tanto no tocante à fruição ou sofrimento do serviço público específico e divisível especificamente prestado ao contribuinte, ou apenas posto a sua disposição, querendo dizer essa expressão que o serviço é obrigatório, isto é, que será prestado pelo Estado independentemente da vontade do cidadão por ele atendido. Igualmente nas taxas pelo exercício do poder de polícia, em que há fiscalização (efetiva ou potencial real) e não serviço, a compulsoriedade é a mesma, queira o contribuinte ou não ficará sujeito à fiscalização e consequentemente ao pagamento da taxa correspondente.¹⁴⁰

Em ambos os casos há identidade de estrutura na definição do por quê se haverá de pagar a taxa, ou seja, porque o Estado assim decidiu no exercício de seu poder de estabelecer a política de limitação à liberdade do cidadão ou de imposição de serviço.

Por isso que a taxa possui natureza compulsória, em função da decisão do Estado de estabelecer a política de limitação da liberdade individual ou sobre à imposição de atividade ou serviço.

Esse caráter constitui a taxa como meio para viabilizar atividades essenciais ao bem comum, como as práticas de proteção ambiental.

Há opiniões divergentes, no sentido de que a taxa estaria imbuída de caráter contraprestacional e remuneratório do custo da prestação do serviço público específico e divisível ou com a atividade que reflita o poder de polícia, tal como defende Estevão Horvarth. Não poderia, portanto, ser utilizada para fins de estímulo de condutas.¹⁴¹

Porém, mesmo respeitando a razoabilidade entre o valor exigido a título de taxa e a despesa da atuação estatal, a taxa admite um aspecto extrafiscal, tal como defende Luiz Alberto Pereira Filho: “o legislador poderá, no entanto, instituir taxa com o intuito de desestimular determinado comportamento do sujeito

140 FERRAZ, Roberto. **Taxa: instrumento de sustentabilidade**, p. 185.

141 HORVARTH, Estevão. **O princípio do não-confisco no direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 95.

passivo”.¹⁴²

Diante desse estudo, percebe-se o caráter extrafiscal da espécie tributária denominada “taxa”, bem como a possibilidade concreta de ser utilizada para fins de proteção ambiental, amoldando-se como fonte de recursos para possibilitar o alcance do Estado no cumprimento de seu dever constitucional de proteger o meio ambiente, mantendo-o equilibrado para as presentes e as futuras gerações.

Para tanto, como vimos acima, há necessidade de se relativizar o direito tributário e seus princípios, conjugando-o de forma ponderada com os princípios ambientais para possibilitar a preservação do meio ambiente.

A partir do momento em que há uma conscientização da necessidade de se resguardar os bens ambientais como pressuposto essencial à preservação da vida humana no planeta, conferindo ao meio ambiente o status de direito fundamental constitucional, a relativização do direito tributário é certa para possibilitar a instituição de taxas ambientais como forma de propiciar ao Estado a consecução do fim ambiental.

Como forma de concluir esse estudo, faremos uma análise da relativização do Direito Tributário na instituição da Taxa de Preservação Ambiental – TPA em três situações distintas no Estado Brasileiro. Embora a análise de sua constitucionalidade ainda esteja pendente pelo Supremo Tribunal Federal, os Tribunais regionais já se manifestaram pela sua manutenção, imbuídos do espírito ambientalista solidário atual.

Ao final, será analisada, ainda, uma modalidade análoga de taxa de preservação ambiental recentemente aprovada na Espanha, a denominada “ecotaxa” das Ilhas Baleares.

3.4.1 Taxa de Proteção Ambiental no Brasil

142 PEREIRA FILHO, Luiz Alberto. **As taxas no sistema tributário brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 59.

O Brasil é um país muito rico em recursos naturais, o que aumenta ainda mais a preocupação ambiental na preservação do patrimônio natural e na sua manutenção equilibrada para as presentes e as futuras gerações.

Como forma de proteger suas reservas naturais, foram instituídas, em três regiões distintas, as denominadas Taxas de Proteção Ambiental – TPA , a qual possui como finalidade primordial propiciar recursos ao Poder Público para o desenvolvimento de projetos destinados à preservação e manutenção do patrimônio natural.

O primeiro exemplo surgiu em dezembro de 1989 com a Lei n. 10.403, modificada pela Lei 11.305, de 28 de dezembro de 1995, a qual instituiu a taxa de preservação ambiental do arquipélago de Fernando de Noronha. Neste caso, o fato gerador é a utilização, efetiva ou potencial, por parte das pessoas visitantes, da infraestrutura física implantada no Distrito Estadual e do acesso à fruição ao patrimônio natural e histórico do arquipélago.¹⁴³

O valor da taxa é estabelecido de acordo com os dias que os viajantes permanecem no arquipélago, ocorrendo a tributação, portanto, sobre a fruição do patrimônio e dos recursos naturais, o que possibilita ao Poder Público o recebimento de recursos a serem utilizados na manutenção da estrutura adequada para a preservação do meio ambiente local.

Sua finalidade é assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o trânsito e a permanência de pessoas naquelas ilhas, *com exceção* das que estiverem a serviço, ou realizando pesquisas de caráter científico relativas à fauna e flora locais, quando vinculadas ou apoiadas por instituições de pesquisa; pessoas que estejam visitando seus parentes consanguíneos, limitada a isenção até 30 dias de permanência ou a visita a parentes afins, cuja isenção está limitada aos primeiros 15 dias de estadia.

Tal como previsto no ordenamento constitucional, essa taxa prevalece

143 BRASIL. Lei n.º 11.305, de 28 de dezembro de 1995. Disponível em: < <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=11305&complemento=0&ano=1995&tipo=&url=>>. Acesso em: 04 out. 2016.

com base no exercício do poder de polícia do Estado, isto é, na fiscalização e controle das atividades dos particulares que possam causar poluição. Sua arrecadação possui destino certo na preservação do meio ambiente e na manutenção dos recursos naturais de forma equilibrada e adequada.

Há quem afirme que tal taxa é inconstitucional por prever como fato gerador um serviço público geral e indivisível, além de limitar o tráfego de pessoas por meio de tributo, o que é vedado constitucionalmente.

Porém, neste ponto é que deve prevalecer a ponderação entre os princípios de direito tributário e de direito ambiental, bem como a prevalência dos interesses públicos a serem tutelados.

A preservação do meio ambiente se torna prevalente sobre as liberdades e direitos individuais na medida em que é necessária para a preservação da vida naquele local, tanto humana quanto natural.

A experiência da TPA de Noronha expandiu seus resultados pelo Brasil e pelo mundo. Também foi adotada, então, pela cidade de Ilhabela, no Estado de São Paulo, através da Lei n. 547/2007.¹⁴⁴

Da mesma forma que Fernando de Noronha, Ilhabela é um município que sofre grande impacto ambiental com os turistas que lhe visitam anualmente, o que levou a administração municipal a instituir a cobrança da taxa como forma de contrair recursos a serem utilizados exclusivamente em projetos ambientais.

Nesta situação, a cobrança da taxa incide sobre os veículos que utilizam a malha viária de Ilhabela e o valor da taxa tem como base de cálculo, o custo estimado em função da degradação e impacto ambiental, causado pela circulação de veículos. Os recursos obtidos são destinados prioritariamente em projetos de educação ambiental, limpeza e conservação das áreas ambientais protegidas, e serão depositados em uma conta do Fundo Municipal do Meio Ambiente.

144 BRASIL. Lei n.º 547/2007. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/ilhabela/lei-ordinaria/2007/54/547/lei-ordinaria-n-547-2007-cria-a-taxa-de-preservacao-ambiental-tpa-acresce-dispositivo-no-codigo-tributario-municipal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 04 out. 2016.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP ao responder questionamento formulado quanto à eventual incongruência do conceito de taxa com o instrumento instituído, reconheceu a constitucionalidade da TPA de Ilhabela, salientando que simbolizou a concretização da vontade popular e ao “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, fundamento inato da dignidade da pessoa humana e do direito à vida”.¹⁴⁵

Por seu caráter rico e esclarecedor, além da forma ponderada com que foi prolatado, transcrevo o voto proferido pelo Desembargador Relator José Renato Nalini no mencionado julgado:

O motivo é de enorme singeleza: a Municipalidade, uma das únicas cidade-arquipélago do Brasil, em razão de seu caráter litorâneo, sofre os efeitos deletérios decorrentes do crescente fluxo de turistas.

Estes ocupam a modesta infraestrutura com seus carros em feriados e finais de semana, além dos períodos de férias. Os efeitos deletérios ao equilíbrio ambiental são de conhecimento geral. Não há necessidade de erudição científica para constatar-los.

Não são os 28 mil habitantes - dados do censo de 2010 - os detratores ambientais. Mas a população flutuante, em número seguramente maior do que a população local, que usufrui do patrimônio natural que não foi criado por ação do homem. Mas que está sendo aceleradamente destruído pela insensatez humana.

A situação não é escoteira, mas análoga à do arquipélago de Fernando de Noronha. Ali, a taxa ambiental foi instituída com o fim de *"garantir a utilização, efetiva ou potencial, por parte das pessoas visitantes, da infraestrutura física implantada no Distrito Estadual e o acesso e fruição ao seu patrimônio natural e histórico, fato gerador da Taxa de Preservação Ambiental-TPA"*.

[...]

A taxa, cobrada em razão da entrada de veículos estranhos balneário, tem como fato gerador *"o exercício regular do poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente no território do Município da Estância Balneária de Rhabela (...)"* (art. 2o) e base de cálculo fundada na estimativa *"da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados pelos veículos em circulação no Município"*.

De meridiana clareza, então, que se trata de tributo instituído em razão *"do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial,*

145 TJSP. ADIN n. 0067959-37.2013.8.26.0000. Relator(a): José Renato Nalini; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 11/09/2013; Data de registro: 04/10/2013. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7067157&cdForo=0>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição", com a vênia pela repetição do conceito de taxa. O reflexo ecológico não desnatura a raiz fundadora da instituição da taxa: poder de polícia do Município. Em razão de seu peculiaríssimo interesse. Nesse passo, está superada a desconformidade entre a Lei n. 547/2007 e a vedação à limitação, por meio de tributo, do tráfego de pessoas ou bens - artigo 163, V, da Constituição Estadual. O Município exerceu legítimo interesse e não poderia dispor sobre a matéria mediante instrumento diverso.

Diante da ausência de alternativa ao administrador público, adequada a instituição da taxa.

Tudo para equilibrar o prejuízo ecológico decorrente da atividade turística, imprescindível ao desenvolvimento econômico e social do Município e, paradoxalmente, geradora de seus principais desafios ambientais.

Os valores cobrados em razão da normatividade questionada atendem à razoabilidade e à proporcionalidade. São, aliás, até módicos e, insuficientes a mitigar a ação lesiva do homem sobre a natureza do arquipélago.

Assim não fora e recorra-se à interpretação conforme a Constituição, de maneira a conformar seu sentido à fiel observância da Carta Cidadã. Referida lei passou por regular processo legislativo e incorpora a vontade popular traduzida pela representação democraticamente eleita.

No afã de atender aos zelosos interessados na higidez da normatividade, muita vez se olvida dessa orientação, contida em princípio que não foi afastado da ciência exegética. Ao contrário: essa tendência foi reforçada com a adoção da hermenêutica da *interpretação conforme a Constituição*. Sempre se deve preferir a exegese preservadora da compatibilidade, em lugar de se optar pela via excepcional da declaração de inconstitucionalidade.

Vulnera a Ordem Fundante sua confrontação atomizada com os institutos tributários. O pacto federativo erigiu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao status de direito fundamental e componente inato à dignidade da pessoa humana e ao direito à vida. A Constituição é um elemento constitutivo de uma narrativa histórica, na qual a consolidação de direitos é sempre um caminhar adiante, sem se admitir retrocesso.

Nesse sentido, a "taxa", à falta de melhor denominação, representa um instrumento de efetivação desse direito fundamental - para além de mera figura afeita ao Direito Tributário – absolutamente indispensável, posto que seu conteúdo não se concretiza por simples vontade de cartas de boas intenções ou pelo alvedrio do Poder Público ou do particular, mas "através de comandos cogentes".¹⁴⁶

146 TJSP. ADIN n. 0067959-37.2013.8.26.0000. Relator(a): José Renato Nalini; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 11/09/2013; Data de registro: 04/10/2013. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7067157&cdForo=0>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

De forma bastante esclarecedora, o reconhecimento da constitucionalidade da TPA de Ilhabela relativizou de forma proporcional e razoável os princípios tributários de forma a possibilitar a instituição da taxa ambiental, destinada à preservar o meio ambiente e a manter o equilíbrio da natureza, direito fundamental previsto constitucionalmente e destinado à dignidade da pessoa humana e à vida.

Essa mesma TPA foi instituída recentemente no município de Bombinhas, em Santa Catarina, através da Lei Complementar n. 185/2013 e da Lei n. 1.407/2014, nas quais restou institucionalizada a denominada Taxa de Preservação Ambiental – TPA, a qual possui como base de cálculo o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados.¹⁴⁷

A legislação municipal prevê hipóteses de isenção e expressamente delimita que:

[...] os recursos obtidos através da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental deverão ser aplicados nas despesas realizadas em seu custeio administrativo, em infraestrutura ambiental, preservação do meio ambiente com seus ecossistemas naturais, limpeza pública e ações de saneamento.¹⁴⁸

Proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.073543-6, de Porto Belo, na qual se argumentou com ausência dos elementos da taxa tributária e limitação indevida ao livre trânsito de pessoas, conferindo tratamento anti-isonômico a contribuintes que se encontram na mesma situação, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina – TJSC indeferiu o pedido cautelar de suspensão da legislação municipal.

Justificou com a necessidade do Poder Público municipal exigir, em

147 BRASIL. Lei Complementar n. 185/2013. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/bombinhas/lei-complementar/2013/18/185/lei-complementar-n-185-2013-institui-a-taxa-de-preservacao-ambiental-tpa-e-da-outras-providencias.html>>. Acesso em: 04 out. 2016.

148 BRASIL. Lei Complementar n. 185/2013. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/bombinhas/lei-complementar/2013/18/185/lei-complementar-n-185-2013-institui-a-taxa-de-preservacao-ambiental-tpa-e-da-outras-providencias.html>>. Acesso em: 04 out. 2016.

contrapartida, recursos destinados à preservação do meio ambiente, o qual resta afetado pelo período em que o Município fica repleto de veículos e visitantes.

Por ocasião do voto, o Desembargador Relator João Henrique Blasi, ressaltou que o Município de Bombinhas:

É a menor comuna de Santa Catarina, uma das menores no Brasil, com apenas 36 km², nos quais se acham localizadas 39 belas praias, dunas, rios e manguezais. A cobertura vegetal do Município é da ordem de 75% do seu território, no qual existem pelo menos 3 unidades de conservação e que recebe, para estupefação de todos nós, no período de verão, população próxima de um milhão de pessoas.

De que forma um Município, com uma população, imagino eu, em torno de 15 mil habitantes, pode ter uma estrutura que em dois, três ou quatro meses, venha a responder afirmativamente à demanda de cerca de um milhão de pessoas?

Foi por isso que surgiu a ideia de institucionalizar-se a **Taxa de Preservação Ambiental** aqui em debate, na esteira do que acontece em outros locais. Fernando de Noronha é um exemplo, Ilhabela mais um. Outros foram declinados da tribuna.

É uma solução extremada, indago. E respondo: é!

Mas o caos do verão no Município também representa uma situação extremada. A proposição das leis profligadas - que trazem, como evidenciado no voto do eminente relator, uma série de imperfeições, é verdade, há que se reconhecer - foi uma tentativa de se preservar aquilo que deve ser mais caro ao gênero humano, como direito intergeracional, que é a **preservação** do meio ambiente.¹⁴⁹

Percebe-se, assim, que mais uma vez se primou pelo interesse ambiental no âmbito tributário, permitindo a continuidade da cobrança da TPA através da ponderação entre os princípios tributários e ambientais previstos constitucionalmente, com o claro objetivo de primar pelo dever estatal de preservar o meio ambiente.

Cada vez mais o interesse público de preservação do meio ambiente recebe destaque e atenção no ordenamento jurídico. O surgimento das taxas

149 TJSC. ADIN n.. Relator(a): Des. João Henrique Blasi; Comarca: Porto Belo; Órgão julgador: Órgão Especial. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=taxa%20preserva%E7%E3o%20ambiental&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAANrg8AAI&categoria=acordao>. Acesso em: 04 out. 2016.

ambientais como instrumento econômico apto a gerar recursos ao Estado para cumprir o seu dever de preservar e proteger o meio ambiente é inevitável.

O que não pode ocorrer é a cobrança de taxas simbólicas sem reverter os fundos ao meio ambiente de forma positiva, seja em projetos de recuperação ou de educação ambiental. Por isso a necessidade de sintonia entre gestão política e gestão técnica-ambiental.

A solidariedade entre gerações é primordial para a manutenção da vida no planeta e conseqüentemente para a preservação do meio ambiente equilibrado e adequado para as presentes e as futuras gerações.

3.4.2 Ecotaxa nas Ilhas Baleares na Espanha

Recentemente, no dia 02 de abril de 2016, foi publicada a Lei 02/2016, que aprova a instituição de nova tributação sobre estâncias turísticas nas Ilhas Baleares, arquipélago localizado no Mar Mediterrâneo que forma uma comunidade autônoma pertencente à Espanha.

A denominada “ecotaxa” entrou em vigor no dia 01 do mês de julho deste ano (2016) e prevê o pagamento de uma taxa diária pelos visitantes que se hospedem nos estabelecimentos turísticos previamente delimitados ou participantes de cruzeiros marítimos, sendo que a arrecadação se destinará ao fomento do turismo sustentável e a conservação de espaços naturais.¹⁵⁰

Para evitar desvios nos recursos da taxa, uma comissão formada por representantes de instituições políticas e agentes sociais determinarão as inversões concretas para a preservação do meio ambiente.

Essa taxa já foi prevista nas Ilhas Baleares no período de 1999 a 2003, quando foi revogada pelo presidente que assumiu a comunidade autônoma.

Para Antoni Riera Font, o principal problema ambiental enfrentado pelas

150 Dados extraídos da reportagem constante no jornal El Mundo. Disponível em <<http://www.elmundo.es/baleares/2016/03/23/56f2479d22601d63018b4613.html>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

Ilhas Baleares atualmente é o alto congestionamento turístico, o que provoca um consumo desenfreado dos recursos naturais e dos serviços ambientais colocados à disposição. Para o autor, a ecotaxa é uma maneira eficiente de custear a instalação de infraestrutura pública destinada ao desenvolvimento do turismo ambiental. Além disso, os recursos poderão ser revertidos à recuperação de espaços naturais com relevância turística.¹⁵¹

Conclui-se, então, que mais uma vez a tributação extrafiscal, através de taxas ambientais, surge como forma de possibilitar a captação de recursos com a finalidade de propiciar ao Estado a concretização do dever constitucional de proteger e preservar o meio ambiente.

3.5 SÍNTESE DO EXPOSTO

Mudanças nas políticas públicas precisam ocorrer, de forma efetiva e interessada em conduzir transformações sociais ajustadas a ações preventivas e protetivas do meio ambiente.

A preocupação com problemas ecológicos introduz uma mudança na visão de mundo por parte da sociedade mundial e surge um novo paradigma de desenvolvimento em que a ética social induz a mudança de comportamento perante a natureza.

Com a valorização da natureza dá-se mais importância ao planejamento das cidades e impulsiona interesses em determinar a efetivação de uma política pública ambiental tributária extrafiscal.

A solidariedade coletiva constitui o fundamento jurídico da proteção ambiental e do dever de contribuir ao sustento dos gastos públicos, inclusive por meio de tributos ambientais.

As políticas ambientais devem se valer mais incisivamente dos instrumentos tributários e econômico-financeiros, com o objetivo primordial de

151 RIERA FONT, Antoni. **Vecotaxa balear1: una solució a la congestió turística?** Disponível em: <http://www.raco.cat/index.php/Anuari_Economia/article/view/219889/300666>. Acesso em: 25 jul. 2016 (tradução nossa).

incentivar a observância de seus princípios e preceitos, preferencialmente no âmbito da prevenção.

O êxito e a efetividade da proteção ambiental dependem da associação de medidas de desestímulo à degradação ambiental e de medidas de incentivo à prevenção, calcadas em atrativos econômico-financeiros.

Esse fundamento, aliado à extrafiscalidade dos tributos, faz com que os princípios de direito tributário sejam relativizados e ponderados de forma conjunta com os princípios ambientais, de forma a propiciar ao Estado a promoção e execução de seu dever de proteção ambiental, garantia e direito fundamental previsto constitucionalmente.

As taxas ambientais surgem, então, como uma alternativa possível e eficaz para promover a obtenção de recursos financeiros pelo Poder Público, necessários para colocar em prática seu dever de proteção e de preservação do meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As hipóteses levantadas por este estudo foram abordadas em cada capítulo, nos quais foi possível discutir sua incidência e conceitos, apresentando uma síntese ao final de cada um como forma de melhor visualizar a problemática enfrentada.

Inicialmente, cabe frisar que o período vivenciado em Alicante/Espanha, ainda que por apenas dois meses, ocasião em que foi oportunizado o curso às disciplinas do Curso de Máster em Derecho Ambiental na Universidade de Alicante e, por consequência, contato com os mais renomados professores espanhóis e de diversas nações, foi fundamental para expandir o modo da autora ver e sentir o Direito Ambiental.

Além de estabelecer a problemática mundial de sua preservação e o enfrentamento pela legislação mundial sobre tal situação, foi possível fixar uma importância efetiva sobre o meio ambiente e constatar que as ações humanas e do Estado não podem mais ser retardadas.

A ação e a preservação ambiental são imediatas!

Sob pena de dizimar a vida do planeta.

Cabe ao intérprete adequar o direito ambiental a uma política real de conservação dos bens da natureza, visando a conciliação da prática econômica com o uso equilibrado dos recursos naturais.

A preocupação com problemas ecológicos introduz uma mudança na visão de mundo por parte da sociedade mundial e surge um novo paradigma de desenvolvimento em que a ética social induz a mudança de comportamento perante a natureza.

É exatamente a hipótese abordada no primeiro capítulo: análise da questão do despertar da consciência ecológica pela humanidade atual e sua preocupação em proteger a natureza para a presente e a futura gerações, de forma a elevar o meio ambiente à categoria de direito fundamental e impor a

reponsabilidade de sua preservação ao Estado.

Tal hipótese restou confirmada. Depois de enfrentar catástrofes ambientais e, por consequência, apurar a degradação ambiental existente, a humanidade passou a incutir a preocupação na proteção da natureza como forma de preservar a vida das presentes e das futuras gerações.

A reflexão do momento de tensão vivido pela sociedade atual, ressaltando a consciência de que precisamos cuidar definitivamente da natureza, sob pena de não mais existirmos num futuro próximo, trouxe à tona a necessidade de implementar soluções para possibilitar o desenvolvimento econômico em consonância com a sustentabilidade e a preservação dos recursos naturais.

Assegurar um meio ambiente equilibrado e apto à sadia qualidade de vida surge como um direito fundamental nos ordenamentos jurídicos existentes, incluído nos direitos difusos e com responsabilidade solidária de sua efetivação.

Para tanto, o meio ambiente foi elevado ao grau de direito fundamental constitucional, previsto nas Constituições das mais diversas nações, inclusive impondo ao Estado o dever de sua preservação, ou seja, o papel de fiscal e protetor dos direitos difusos e coletivos, com a fixação de medidas aptas a estabelecer a tutela ambiental.

Partindo desse ponto, passou-se a analisar, no segundo capítulo, a segunda hipótese levantada nesse estudo: a necessidade de repensar o direito tributário com o fim de possibilitar a sustentabilidade, ponderando seus princípios juntamente com aqueles estabelecidos no direito ambiental.

Essa hipótese também restou positivada.

A atividade tributária tradicional é mediada por princípios tendentes a refrear o direito do Estado em intervir na propriedade privada, garantindo os direitos fundamentais do cidadão tributado. Os princípios basilares do Direito Tributário estabelecem condutas negativas ao Poder Estatal, isto é, todos visam limitar a atuação do Estado na instituição de tributos, de forma a garantir a liberdade, a

segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Porém, concluiu-se, também, que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado está vinculado aos princípios fundamentais da ordem constitucional ao Direito Ambiental.

Ao contrário do Direito Tributário, no qual o Estado possui conduta negativa por conta de que não pode instituir tributos sem previsão legal, no âmbito do Direito Ambiental o Estado deve adotar medidas positivas e negativas na tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações.

E o repensar do direito tributário para fins de possibilitar a sustentabilidade, tal como proposto, é possível através da ponderação entre os princípios tributários e ambientais. Enquanto os princípios tributários estabelecem limitações e barreiras à atuação do Estado, garantindo a defesa do contribuinte e de seu patrimônio individual, paradoxalmente, os princípios ambientais exigem uma postura firme e atuante do Poder Estatal, constituindo-se em ordens que obrigam o Estado a condutas positivas perante os indivíduos, garantindo a fruição a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, patrimônio coletivo.

Num primeiro momento, o princípio do direito à ordem econômica e o princípio do direito ao meio ambiente parecem, num primeiro momento, incompatíveis, porquanto o uso dos recursos naturais é imprescindível para a produção de bens e serviços. Porém, através da ponderação dos princípios estabelecidos nos âmbitos tributário e ambiental, é possível, de forma harmonizada, deduzir o alcance e o peso de cada um, de forma a concretizar os valores constitucionais preambularmente propostos, utilizando as normas de tributação pelo Estado como instrumento de promoção de práticas ambientalmente adequadas e desestímulo das atividades potencialmente poluidoras. Tudo de forma a assegurar a prioridade na tutela jurídica, que é o privilégio da vida, o qual está ancorado na preservação ambiental e nos princípios destinados a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, bem como tutelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Por isso que os valores supremos constitucionais devem ser observados pelo sistema tributário nacional, de forma que os tributos, além de suprir o Estado dos recursos necessários à manutenção da ordem interna e prestação dos serviços públicos, sirvam também de modelo indutor de desenvolvimento humano e preservação do meio ambiente.

Com essa conclusão, partiu-se ao estudo realizado no terceiro capítulo, o qual abordou o conceito de tributo ambiental, suas espécies, especialmente a taxa ambiental, bem como exemplos de sua instituição, inclusive no âmbito espanhol, com reflexos positivos na proteção do meio ambiente.

Novamente, neste ponto, merece ser destacado que a frequência ao Curso de Máster em Derecho Ambiental na Universidade de Alicante e o contato com os professores espanhóis, além da bibliografia disponível, possibilitou a comparação das semelhanças e das diferenças existentes nas Constituições Brasileira e Espanhola, na medida em que ambas estabelecem a conservação do meio ambiente como um direito fundamental e dever de todos, cabendo ao Poder Público o dever de zelar pela utilização dos recursos naturais em favor da qualidade de vida.

A conclusão de que o meio ambiente constitui um direito fundamental, inclusive com dever constitucional de proteção pelo Poder Público e pelos cidadãos, ainda que suponha restrições a direitos e liberdades individuais, foi importante para iniciar o estudo das taxas ambientais, as quais devem primar, acima de tudo, pelo interesse público.

Com o estudo efetuado no terceiro capítulo foi possível confirmar a terceira hipótese firmada no projeto inicial, qual seja: o uso das taxas ambientais como instrumento de defesa do meio ambiente.

Mudanças nas políticas públicas, de forma efetiva e interessada em conduzir transformações sociais ajustadas a ações preventivas e protetivas do meio ambiente, podem ser realizadas com a colaboração das taxas ambientais, fornecendo instrumentos econômico-financeiros com o objetivo de incentivar a

observância dos princípios e preceitos ambientais, preferencialmente no âmbito da prevenção.

As taxas ambientais surgem, então, como uma alternativa possível e eficaz para promover a obtenção de recursos financeiros pelo Poder Público, necessários para colocar em prática seu dever de proteção e de preservação do meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Conclui-se, enfim, que a relativização dos princípios estabelecidos pelo Direito Tributário possibilita a instituição de taxas ambientais como instrumento de defesa do meio ambiente. Tudo como forma de viabilizar o controle estatal de impactos das ações humanas sobre a natureza, fazendo valer o direito fundamental à proteção dos recursos naturais e garantia de um meio ambiente adequado e equilibrado para as presentes e as futuras gerações.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALEGRE, Ivo Luis Figueroa. El derecho a un medio ambiente adecuado en la Constitución Española de 1978. **Revista Electrónica de Derecho Ambiental**. n. 17, Junho 2008. Disponível em: <<http://vlex.com/vid/41651428>>. Acesso em: 24 set. 2015.

ALEXY, Robert. **Teoria de Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Fateso, 1993. Disponível em: <www.iedf.org.mx/sites/DDHH/publicaciones/01.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.

ALONSO GONZALES, Luis Alberto. "Los tributos cedidos y la reforma del sistema de financiación autonómica". **Quincena Fiscal**. Núm. 22, 1997.

ALTAMIRANO, Alejandro C. El derecho tributário ante la constitucionalización del derecho a um medio ambiente sano. In: TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 445-525.

AMARAL, Paulo Henrique do. Tributação ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**. Sao Paulo, v.13, n.50, p.212-234, abr./jun.2008.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O Princípio do Poluidor Pagador**. Coimbra: Coimbra, 1997.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ÁVILA, Humberto. Princípios e regras e a segurança jurídica. **Revista de Direito do Estado**. Rio de Janeiro: Renovar, v. 1, jan. 2006, p. 189-206.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**, 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. Algumas reflexões sobre os direitos humanos e suas gerações. **Revista dos Tribunais**. São Paulo , v.100, n.908, p. 173-202, jun. 2011.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1972.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é; o que não é**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

BORGES, Felipe Garcia Lisboa; MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu. Taxas: equivalência e igualdade. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v.22, n.119, p. 33-46, nov./dez. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Brasília, DF: Senado Federal, 1966. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540/DF. Relator: MELLO, Celso de. Publicado no DJ de 02-09-2005, p. 00049. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Recurso Extraordinário n. 554951, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 15/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-227 DIVULG 18-11-2013 PUBLIC 19-11-2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. TJSP. ADIN n. 0067959-37.2013.8.26.0000. Relator(a): José Renato Nalini; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 11/09/2013; Data de registro: 04/10/2013. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=7067157&cdForo=0>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRITO, Juliano. **Tributação ambiental**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2011.

BURSZTYN, Maria Augusta. BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CÂMARA, Renata Paes de Barros. Desenvolvimento Sustentável. In: ALBUQUERQUE, José de Lima (org). **Gestão Ambiental e responsabilidade social: conceitos, ferramentas e aplicações**. Atlas: São Paulo, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **IPTU e progressividade: igualdade e capacidade contributiva**. Curitiba: Juruá, 2000

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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

CASTELLUCCI, Laura. MARKANDYA, Anil. **Environmental Taxes and Fiscal Reform**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.

CASTRO, João Pedro Almeida Viveiros de. Novos olhares sobre o princípio da capacidade contributiva. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v.21, n.112, p. 85-119, set./out. 2013.

CLAUS, Iris. **Tax Reform in Open Economies: International and Country Perspectives**. Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing: 2010.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. **A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo**. Disponível em: <https://mestrado.direito.ufg.br/up/14/o/artigo_prof_saulo.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2016.

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 312-332.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2003.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. As dimensões materiais da efetividade da jurisdição ambiental. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. v. 6. São Leopoldo, 2014, p. 155-166.

_____, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

CRUZ, Paulo Márcio. REAL FERRER, Gabriel. **Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos**. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2015v36n71p239>>. Acesso em: 07 jul. 2016.

DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental: perspectivas para a educação corporativa**. São Paulo: SENAC, 2003.

DERANI, Cristiane. Aplicação dos princípios do direito ambiental para o desenvolvimento sustentável. In: TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 641-652.

Dicionário da língua espanhola. Disponível em <<http://dle.rae.es>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

DOMINGUES, José Marcos; GONZÁLES, Clemente Checa. Conceito de tributo: uma perspectiva comparada Brasil-Espanha. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, v. 20, n. 104, maio/jun 2012, p. 277-331.

DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**. 6ª tir. Londres: Duckworth, 1991.

EKINS, Paul. SPECK, Stefan. **Environmental Tax Reform (ETR): A Policy for Green Growth**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

ENEVOIDSEN, Martin. **The Theory of Environmental Agreements and Taxes: CO2 Policy Performance in Comparative Perspective**. Cheltenham Glos: Edward Elgar Publishing, 2005.

ESPAÑA. Pleno do Tribunal Constitucional Espanhol. Recurso de Inconstitucionalid 685/1984. BOE 89, de 14/04/1987. STC 37/1987. Disponível em: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1987-9279>. Acesso em: 25 jul. 2016.

FABO, Diego Marin-barnuevo; VIEIRA, Jose Roberto. Direito constitucional tributário comparado: brasil e espanha. **Revista de Direito Tributário** Sao Paulo, Não determinada. v.68, abr. 1994, p. 95-99

FAUCHALD, Ole Kristan. **Environmental Taxes and Trade Discrimination**. London: Kluwer Law International, 1998.

FERNANDES, Jeferson Nogueira. O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**, ano 13, n. 50, abr.-jun./2008, p. 114-132.

FERRAZ, Roberto. **Taxa: instrumento de sustentabilidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. **Direito Ambiental Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FRAGA, Jordano. **La protección del derecho a un medio ambiente adecuado**. Barcelona: José María Bosch Editor, 1995.

FRANÇA, Cláudio Vieira. Tributação ambiental à luz do sistema tributário nacional. **Revista de Estudos Tributários**. Porto Alegre , v.14, n.84, p. 25-39, mar./abr. 2012.

FRANCIOLI, Prescila Alves Pereira. **O direito ambiental na sociedade de risco**. Disponível em: <<http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/discursojuridico/article/view/188p>> . Acesso em: 10 jun. 2016.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GAGO RODRÍGUEZ, Alberto e LABANDEIRA VILLOT, Xavier. **La Reforma Fiscal Verde: teoría y práctica de los impuestos ambientales**. Madrid: Mundi Prensa, 1999.

GARCIA, Junior Ruiz. Não é preciso crescer sempre para que a sociedade se desenvolva. **IHU Unisinos**, São Leopoldo, 30/04/2014. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/530737-nao-e-preciso-crescer-sempre-para-que-a-sociedade-se-desenvolva-entrevista-especial-com-junior-ruiz-garcia>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

GONZÁLEZ, José Juan. **Teoría del Derecho Ambiental**. Vol. I, 3ª ed., México: Imida, 2014.

GONZALES, Saturnina Moreno. Los impuestos propios de carácter medioambiental desde la perspectiva comunitaria. **Quincena Fiscal**, n. 22, 2013, p. 117-162.

_____, José Juan. **Teoría del Derecho Ambiental**. vol. II, México: Imida, 2014

HERRERA MOLINA, Pedro Miguel. **Derecho tributario ambiental: la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario**. Madrid: Marcial Pons, 2000.

_____, Pedro Miguel. **Tributos ambientales. Derecho Tributario Ambiental** (Environmental tax law). La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario. Madrid: Coedición del Ministerio de Medio Ambiente y de la Editorial Marcial Pons, 2000.

HORVARTH, Estevão. **O princípio do não-confisco no direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2002.

JORDANO FRAGA, Jesús. **La protección del derecho a un medio ambiente adecuado**. Barcelona: José María Bosch Editor, 1995.

LAPATZA, Ferreiro. **Curso de Derecho Financiero Español**, 13ª ed. Madrid: Marcial Pons, 1991.

LOSSO, Marcelo Ribeiro. Tutela do Meio Ambiente na Espanha. **Revista Veredas do Direito**, v. 7, n.13/14, p.331-361, Janeiro/Dezembro de 2010. Disponível em: <<http://domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/viewFile/156/161>>. Acesso em: 24 set. 2015.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**, 33ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

MARCOS, Patrícia Rossi. A tributação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**. Belo Horizonte , v.12, n.71, p. 71-78, set./out. 2013.

MARTÍN MATEO, Ramón. **Manual de Derecho Ambiental**. 3ª ed. Navarra: Aranzadi, 2003.

MARTÍN MATEO, Ramón. **Tratado de Derecho Ambiental**. vol. I. Madrid: Trivium, 1991.

MARTINS, Leonardo Resende. Constitucionalidade da taxa de controle e fiscalização ambiental (tcfa). **Revista Esmafe Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**. Recife: Escola da Magistratura Federal da 5ª Região, v. 6, abr. 2004, p. 189-198.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2004.

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

MORATO, Antonio Carlos. A Proteção Jurídica do Bem Ambiental. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**. São Paulo, n. 9, p. 24-39, 2002.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NIEVES, Fábio. **Tributação ambiental: A proteção do meio ambiente natural**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

OLIVEIRA JUNIOR, Alberto Lopes de. A defesa do meio ambiente e o sistema tributário nacional: análise da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA. **Revista Dialética de Direito Tributário - RDDT**, São Paulo , n.205, p. 7-18, out./2012.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____, José Marcos Domingues de. Tributação ambiental, tipicidade aberta e lançamento. Proporcionalidade e legalidade. **Revista Forense**. Rio de Janeiro: Forense, v. 338, abr. 1997, p. 125-135.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PEREIRA FILHO, Luiz Alberto. **As taxas no sistema tributário brasileiro**. Curitiba: Juruá, 2002.

PERELLÓ SIVERA, Juan. **Economía ambiental**. Alicante: Universidad de Alicante, Secretariado de Publicaciones, 1996.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. Paris: Dalloz, 1991, p. 123.

PORTELLA, André. Conceito de tributo no direito comparado: Brasil e Espanha. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo, v.19, n.101, p. 141-167, nov./dez. 2011.

REAL FERRER, Gabriel. El derecho ambiental y los derechos de la tierra. **Revista Temas**. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3393132>>. Acesso em: 06 out. 2015.

_____, Gabriel. La construcción del Derecho Ambiental. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**. Pamplona-Espanha, n.1, v. 1, jul. 2002, p. 73-93

_____, Gabriel. **Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho**. Disponível em: <https://www.academia.edu/10086250/Sostenibilidad_Transnacionalidad_y_transformaciones_del_Derecho>. Acesso em: 07 jul. 2016.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 1989.

RIERA FONT, Antoni. **Vecotaxa balear1: una solució a la congestió turística?** Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/AnuariEconomia/article/view/219889/300666>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____, Marcelo Abelha. **Processo civil ambiental**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROSEMBUJ, Tulio. **Los tributos y la protección del medio ambiente**. Madrid: Marcial Pons, 1995.

ROTA, Demétrio Loperena. **Los principios del derecho ambiental**. Madrid: Civitas, 1998.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o icms ecológico. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, RT v.38, abr. 2005, p. 99-120.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo Ambiental: extrafiscalidade e função promocional do Direito**. Curitiba: Juruá, 2007.

SERRANO, José Luis. **Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**. Madrid: Trotta, 2007.

SOARES, Claudia Alexandra Dias. **O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente**. Coimbra: Coimbra editora, 2001.

SOUZA FILHO, Vano Sérgio Reis de. Tributação ambiental: a possibilidade da cobrança de tributos visando à defesa do meio ambiente. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: RT, ano 20, p. 322-346, mar./abr. 2011.

SOUZA, W J. SNAPE, John. **Environmental Taxation Law: Policy, Contexts and Practice**. Surrey: Ashgate Publishing, 2013.

TABOADA, Carlos Palao. El principio “quien contamina paga” y el principio de capacidade económica. In: TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 79-95.

TESSLER, Marga Inge Barth. O direito ambiental e o papel do poder judiciário. **Interesse Público**. Porto Alegre, NOTADEZ INFORMACAO v.38, jul. 2006, p. 53-62.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TRIGO, Regis Pallotta. A taxa de controle e fiscalização ambiental (tcfa) e seus evidentes problemas nos aspectos material e quantitativo. **Revista Dialética de Direito Tributário**. São Paulo, Oliveira Rocha - Comercio e Servicos Ltda. v.84, set. 2002, p. 101-113.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. O direito ambiental e seus princípios informativos. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, v. 30, abr. 2003, p. 155-178.

VARONA ALABERN. **Extrafiscalidad y dogmática tributaria**. Madrid/Barcelona/Buenos Aires: Marcial Pons, 2009.

ZYLBERSZTAJN, David. LINS, Clarissa. **Sustentabilidade e geração de valor: a transição para o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.