

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA

ELIANE AKIKO ENDO

IPTU E ISS ECOLÓGICO: PROPOSTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA O
MUNICÍPIO DE CURITIBA – PARANÁ

CURITIBA
2020

ELIANE AKIKO ENDO

IPTU E ISS ECOLOGICO: PROPOSTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA
O MUNICÍPIO DE CURITIBA – PARANÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGPGP) da Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UTFPR), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadoras: Profa. Dra. Ana Paula Myszczyk
Profa. Dra. Cláudia S. Costa

CURITIBA
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Texto em português com resumo em inglês
Endo, Eliane Akiko
IPTU e ISS ecológico [recurso eletrônico] : proposta de política pública para o município de Curitiba - Paraná / Eliane Akiko Endo.-- 2020.
1 arquivo texto (92 f.): PDF; 615 KB.

Modo de acesso: World Wide Web
Título extraído da tela de título (visualizado em 27 abr. 2020)
Texto em português com resumo em inglês
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2020

1. Administração pública - Dissertações. 2. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços - Curitiba (PR). 3. Imposto predial e territorial urbano - Política governamental - Curitiba (PR). 4. Imposto predial e territorial urbano - Curitiba (PR). 5. Mudanças climáticas - Aspectos ambientais - Curitiba (PR). 6. Impostos municipais - Aspectos ambientais - Curitiba (PR). 7. Impostos - Aspectos ambientais - Paraná. I. Mysczuk, Ana Paula. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: ed. 23 – 351

Biblioteca Central da UTFPR, Câmpus Curitiba
Bibliotecário: Adriano Lopes CRB-9/1429

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº116

A Dissertação de Mestrado intitulada **IPTU e ISS Ecológico: Proposta de Política Pública para o Município de Curitiba**, defendida em sessão pública pelo(a) candidato(a) **Eliane Akiko Endo**, no dia 06 de março de 2020, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração **Planejamento Público e Desenvolvimento**, linha de pesquisa Planejamento e Políticas Públicas, e aprovada em sua forma final, pelo Programa de Pós-Graduação em **Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Ana Paula Myszczyk – UTFPR (Presidente)

Prof. Dr. Rogério Allon Duenhas – UTFPR

Profa. Dra. Clarissa Bueno Wandscheer – UP

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, ____ de _____ de 20__.

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação representa o longo caminho percorrido, assim como os sacrifícios, pessoais e familiares; coroado com a vitória por meio da realização deste sonho. Um sonho espelhado na persistência dos meus queridos pais imigrantes, que na luta por uma vida melhor, desbravaram o desconhecido. O presente trabalho representa esse espírito pelo desbravar e a busca da iluminação por meio do conhecimento e do autoconhecimento, abarcando o desejo de compreender e conhecer alguma parte da sabedoria do mundo que nos rodeia.

Ofereço o meu especial agradecimento às professoras doutoras, Ana Paula Mysczuk e Claudia S. Costa, minhas orientadoras, pela dedicação, orientação e incentivo na escolha do tema e na concretização do presente trabalho, que não seria possível sem a valiosíssima ajuda delas.

O meu especial agradecimento à Coordenadora do Mestrado em Governo Local (ESACT – Instituto Politécnico de Bragança) e professora, Sonia Nogueira, que sempre, com muito carinho, nos recebeu como representante do IPB e orientou nas questões pedagógicas e acadêmicas.

O meu muito obrigada ao professor, Antônio Gonçalves, pelos apontamentos e pela motivação por meio de incentivos de força e coragem.

O meu muito agradecimento aos professores, Rogerio Allon Duenhas e Carlos Praça, pelas relevantes pontuações ao presente trabalho.

Um agradecimento especial e sincero aos meus familiares, pais e irmãs, particularmente aos meus filhos, David, Julia e Izabela, que superaram a distância e as saudades com compreensão e carinho. Não deixo de agradecer também, ao pai desses filhos maravilhosos, Daniel, pela colaboração durante o período que estive em Portugal.

Um especial agradecimento aos muitos não nomeados, professores, amigos e companheiros de viagem, Maristela, Daniel e Guilherme, que sempre visualizaram o meu empenho e tiveram, mesmo que despropositadamente, um impacto positivo neste estudo, ao me motivar a concretizar este sonho.

A todos, minha imensa gratidão!

RESUMO

A Revolução Industrial proporcionou notáveis melhorias em diversas áreas a custas de recursos naturais, culminando em uma crise universal do meio ambiente e instituindo um modo de vida não sustentável socioeconomicamente. Diante dessa crise, os Estados reagem, porém, estão em diferentes graus de reação diante dela. Sendo assim, neste trabalho, a questão ambiental é discutida em relação a iniciativas de formulação de políticas públicas para um desenvolvimento sustentável. Para tanto, buscou-se explorar os conceitos de tributação ambiental, assim como da extrafiscalidade. Explorou-se também o mecanismo e os princípios referentes aos instrumentos econômicos e jurídicos utilizados pela justiça tributária, enquanto instrumento econômico de defesa do meio ambiente e de desenvolvimento socioeconômico. Desse modo, esta pesquisa propõe uma base tributária extrafiscal para uma política pública ambiental, por meio da implementação de uma Lei municipal que discipline a extrafiscalidade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto Sobre Serviço (ISS) de qualquer natureza em relação às propriedades privadas urbanas e às atividades da construção civil. Para a concretização desta pesquisa foram utilizadas diversas metodologias, tendo como principal abordagem a pesquisa qualitativa, uma vez que está relacionada a determinado nível de realidade que não pode ser quantificado. Com a finalidade de atender os objetivos propostos, o referencial teórico aborda os conteúdos que suportam a questão da pesquisa buscando pontos de interseção na história, nas formas, nos mecanismos e nos princípios sobre meio ambiente e sustentabilidade. As análises e discussões dos resultados apurados reconhecem os limites inerentes a este estudo, bem como o campo fértil por ele habitado. Consoante ao objetivo e à questão de pesquisa, o resultado confirmou que a sociedade e/ou setor privado, quando incentivados por políticas públicas, podem contribuir de forma sustentável. Como resultado tem-se a proposição de uma política pública “IPTU e ISS Ecológico” para o município de Curitiba com enfoque na justiça tributária e social que contribua para o desenvolvimento urbano sustentável.

Palavras-chave: IPTU ISS Ecológico. Política Pública. Tributação Ambiental.

ABSTRACT

The industrial revolution has brought about notable improvements in several areas to the detriment of natural resources, culminating in a universal crisis of the environment and instituting a socially and economically unsustainable way of life. Faced with this crisis, however, states are reacting to different degrees of evolution. The environmental issue is discussed in this paper in the direction of public policy formulation initiatives for sustainable development. To this end, an attempt is made to explore the concepts of environmental taxation, such as that of extra-taxation. It also explores the mechanism and principles of economic and legal instruments in the implementation of tax justice, as an economic instrument for environmental defense and socioeconomic development. The general objective of this research is to propose an extra-fiscal tax base for a public environmental policy through the implementation of a municipal law that regulates the extra-fiscal taxation of IPTU (Property and Urban Territorial Tax) and ISS (Tax on Services of Any Nature) in relation to private urban properties and civil construction activities. In the implementation of this research several methodologies were used, having as approach qualitative research, since it is related to a certain level of reality that cannot be quantified. In order to meet the proposed objectives, the theoretical framework addresses the contents that support the research question by seeking points of intersection in history, forms, mechanisms and principles between environment and sustainability. The analyses and discussions of the results ascertained recognize the limits inherent to this study, the fertile field inhabited by it. Depending on the research objective and question, the result confirmed that society and/or the private sector, when encouraged by public policies, can contribute to a sustainable way. The result is the proposal of public policy Ecological IPTU and ISS E for the municipality of Curitiba focusing on tax and social justice that contributes to sustainable urban development.

Keywords: Ecological IPTU and ISS. Public Policy. Environmental Taxation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1 – Visualização dos caminhos para alcançar os objetivos.....	18
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação dos municípios com adoção de incentivos fiscais municipais – IPTU e/ou ISS	75
Tabela 2 – Relação das medidas ambientais para obtenção dos benefícios de IPTU – Ecológico.....	77
Tabela 3 – Relação dos serviços para obtenção dos benefícios de ISS – Ecológico	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo metodológico.....	17
Quadro 2 – Divisão mais usada pela doutrina em relação ao meio ambiente	20
Quadro 3 – Referências ao meio ambiente na CF/88.....	24
Quadro 4 – Divisão por grupos das regras constitucionais (CF/88).....	25
Quadro 5 – Conceitos de sustentabilidades	31
Quadro 6 – Tipos de pesquisa e procedimentos metodológicos deste estudo	63
Quadro 7 – Exemplos de alterações dos impostos	65
Quadro 8 – Medidas que podem ser elencadas como sustentáveis na proposta.....	81

LISTA DE SIGLAS

ANA – Agência Nacional das Águas
APP – Área de Proteção Permanente
CIDE – Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
CF – Constituição Federal
CTN - Código Tributário Nacional
FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
Incrá – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS – Imposto Sobre Serviço
ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
MMA – Ministério do Meio Ambiente
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
PIB – Produto Interno Bruto
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPP – Princípio Poluidor Pagador
PPGPGP – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública
RPPN - Reservas Particulares do Patrimônio Natural
SEMA – Secretaria do Meio Ambiente
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA – Superintendência da Borracha
UC – Unidades de Conservação
UE – União Europeia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	PROBLEMA.....	15
1.2	OBJETIVOS	15
1.2.1	Objetivo Geral.....	15
1.2.2	Objetivos Específicos	15
1.3	JUSTIFICATIVA.....	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	CONCEITO DE MEIO AMBIENTE	19
2.1.1	Necessidade de Manutenção do Meio Ambiente Equilibrado.....	23
2.2	PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE	26
2.3	CRISE URBANA X SUSTENTABILIDADE	28
2.4	PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE PODE LEVAR AO DESENVOLVIMENTO SOCIO ECONÔMICO.....	29
2.5	POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS BRASILEIRAS	31
2.5.1	Políticas Públicas e Meio Ambiente	40
2.5.2	Princípios nos bastidores das políticas para a sustentabilidade.....	41
2.6	FORMAS CLÁSSICAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NO MUNDO (COMANDO E CONTROLE)	44
2.7	INSTRUMENTOS ECONÔMICOS	47
2.7.1	Tributação Ambiental	49
2.7.2	Desafios da tributação ambiental.....	51
2.7.3	Função fiscal e extrafiscal dos tributos	53
2.7.4	Aumento de Receita para o Estado	56
2.7.5	Tributação Ambiental e sua Extrafiscalidade.....	59
3	METODOLOGIA.....	62
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	62

3.2	DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	63
3.3	OS IMPOSTOS E A EXTRAFISCALIDADE	64
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	73
4.1	EXTRAFISCALIDADE APLICADA À CONSTRUÇÃO CIVIL POR MEIO DO IPTU E DO ISS ECOLÓGICO	73
4.2	IPTU E ISS ECOLÓGICO PARA O MUNICÍPIO DE CURITIBA-PR.....	78
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
	REFERÊNCIAS.....	85

1 INTRODUÇÃO

A Era Industrial permitiu notáveis melhorias em relação à educação pública, aos direitos humanos e, principalmente, ao bem-estar material. Por outro lado, destruiu ecossistemas, dizimou culturas tradicionais centenárias e instituiu um modo de vida que não se sustentará durante os próximos séculos. Essa Era fez “(...) uso abusivo e sem reposição dos recursos naturais causando a degradação física e social do meio ambiente” (CAMARGO, 2003, p. 318).

Nesse sentido, a visão de mundo mecanicista moderna foi responsável pela orientação materialista e da mentalidade extrativista da Era Industrial, que se encontra na raiz da crise ecológica, social e econômica que nos atinge globalmente (CAPRA; MATTEI, 2018). Os valores e os hábitos arraigados na sociedade por essa concepção mostram-se insustentáveis, exemplificados por meio de vários desastres e desequilíbrios ambientais, testemunhados ao redor do planeta, os quais são fatores de maior preocupação dos países industrializados e da comunidade científica.

Tal preocupação com o meio ambiente permeia a sociedade civil repercutindo na política e no direito ambiental. Ao período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), somam-se vários encontros e acordos globais em defesa do meio ambiente, os quais apresentaram um consenso em relação à necessidade de se criar habilidades ligadas ao meio ambiente, tanto no que diz respeito ao alargamento do conhecimento quanto ao plano da ação social e das políticas públicas. Nesse sentido, o Brasil defende legalmente o direito ao meio ambiente, ecologicamente equilibrado, bem como o dever de preservá-lo por meio da CF/88.

Segundo Nalini (2003), a Carta Magna é um avanço e um marco no direito ambiental, pois o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser um direito fundamental de todos os brasileiros. Esse pilar da Constituição tem como características advir da própria natureza humana e com caráter inviolável, atemporal e universal. Portanto, um direito essencial ao ser humano.

Todavia, o direito ao meio ambiente equilibrado e saudável prescrito na Carta Magna conduz ao questionamento de: como conceber formas de promover tal qualidade de vida onde se encontra instituído um modo de vida em que não se percebe a finitude e o valor dos recursos naturais?

Segundo Cavalcanti (1991), enfrenta-se, de fato, o equacionamento da questão mencionada, como também, o desafio travado contra a pobreza das camadas menos favorecidas.

O Brasil, quanto ao enfrentamento dessas questões, o faz levando em consideração os custos ambientais que se refletem nas políticas de desenvolvimento. Porém, até o momento e a despeito de um discurso do governo de princípios calcados na sustentabilidade, o que se observa são iniciativas superficiais em relação ao meio ambiente, uma vez que, no passado, os recursos naturais foram explorados indiscriminadamente levando à sua exaustão.

Sendo assim, a discussão sobre a questão ambiental deveria ser direcionada a iniciativas de desenvolvimento, entretanto, segundo Cavalcanti (1991), as ações governamentais, sociais e empresariais se resumem, simplesmente, a explorar os recursos naturais de maneira parcimoniosa. Dessa maneira, em função da crise ambiental configurada, faz-se mister uma mudança de paradigmas: de um mundo mecanicista para um mundo uno e sistêmico, dentro do processo de desenvolvimento socioeconômico:

No coração dessa mudança de paradigmas, de uma visão de mundo mecanicista para uma concepção holística e ecológica, encontramos uma profunda mudança de metáfora: da visão do mundo com uma máquina, passa-se a entendê-lo como uma rede. As redes são, sem dúvida, padrões de relações, por conseguinte, compreender a vida em termo de redes requer a capacidade de pensar em termos de relações e padrões. Na ciência, essa nova maneira de pensar é conhecida como “pensamento sistêmico” (CAPRA, 2018, p. 24).

Nessa lógica, para a formulação de políticas públicas voltadas para um desenvolvimento sustentável, o pensamento sistêmico ainda não é recorrente; em outras palavras, não se leva em consideração os princípios ecológicos no sistema econômico quando pensamos em seu arcabouço analítico, acreditando assim na possibilidade de um crescimento infinito. Por esse viés, o termo ‘sustentabilidade’ apresenta a ideia de um crescimento e de um desenvolvimento travado e limitado. Nesse cenário crítico é indispensável agregar preocupações e conhecimentos ecológicos, jurídicos e sociais às políticas públicas ambientais no Brasil.

Com efeito, os obstáculos e as restrições são entendidos como grandes desafios, quando se reflete a respeito de como o desenvolvimento socioeconômico pode ser alargado dentro dos limites da ecosfera, fundamentalmente, quando são

ponderados os princípios referentes às leis da biofísica de conservação da matéria e da energia. Esse desafio demanda por políticas que realmente considerem as melhorias reais, não somente das camadas menos favorecidas, mas de toda a sociedade civil, sem conturbar as funções e os ciclos fundamentais do ecossistema.

Desse modo, políticas públicas ambientais, comprometidas com a sustentabilidade, devem afastar as ações que ameacem o meio ambiente, tais como: a ineficiência, o uso degradatório dos recursos naturais, a produção de lixo e a poluição *etc.* Concomitantemente deve atrair o aumento da qualidade de vida, o bem-estar, ambientes saudáveis, belezas cênicas, a qualidade da água e assim por diante. Uma das alternativas para alcançar essas questões é utilizar o sistema tributário objetivando explorar o caráter extrafiscal de certos tributos (CAVALCANTI, 1998).

Assim, o presente trabalho, para atingir seus objetivos, explora os conceitos referentes à tributação ambiental, assim como à extrafiscalidade, para que, por meio de suas características, possa imprimir comportamentos positivos na vida em sociedade em relação ao combate a ações poluidoras. Além disso, explora-se o mecanismo e os princípios dos instrumentos econômicos e jurídicos para efetivar a justiça tributária, a fim de constituir uma sociedade com qualidade de vida, primando sempre por um meio ambiente ecologicamente sustentável. Nesse cenário, o Princípio Poluidor Pagador (PPP) e sua implementação serão uma linha mestra a conduzir o presente estudo:

A implementação do Princípio Poluidor Pagador conduz, necessariamente, à tributação ambiental, como instrumento de prevenção, recuperação e combate à poluição, nas formas de tributação fiscal (adequação das espécies tributárias para arrecadação de recursos destinados ao custeio da proteção ambiental) e extrafiscal (para incentivar comportamentos preservadores do meio ambiente e combater comportamentos poluidores) (POZZETTI; CAMPOS, 2017, p. 252).

Nessa lógica, o Brasil é um país de elevadíssima carga tributária, sendo assim, a aplicação de incentivos fiscais, com objetivo de mudar o comportamento das empresas de modo que invistam na proteção do meio ambiente, produz mais efeitos do que criar tributos. Essa noção é prevista pelo princípio do *protetor-recebedor*. Portanto, faz-se necessária a inovação fiscal adequando-a às atuais exigências ambientais, fundamentalmente organizada e implementada por meio de uma diretriz governamental (CAVALCANTE, 2012). Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho foi, alicerçado a partir do estudo das formas de proteção tradicionais e econômicas do

meio ambiente e as formas de tributação ambiental, elaborar uma proposta de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto Sobre Serviço (ISS) Ecológico para o município de Curitiba, buscando os pontos de base tributária nos quais fosse possível formular uma política pública de IPTU e ISS ecológicos para a capital, enquanto instrumento econômico de defesa do meio ambiente e do desenvolvimento socioeconômico.

Justifica-se a pesquisa pela necessidade de suprir os imperativos de serviços básicos da sociedade e prover um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, a fim de promover a qualidade de vida. Para tanto, acredita-se que o governo local precisa repensar as formas de administrar e utilizar os instrumentos econômicos dispostos na tributação ambiental.

Para fundamentar a pesquisa, o referencial teórico aborda a proteção do meio ambiente; a crise urbana e a sustentabilidade; como a proteção do meio ambiente pode levar ao desenvolvimento sustentável; políticas públicas de cunho ambiental; princípios nos bastidores das políticas para a sustentabilidade; formas clássicas de proteção ao meio ambiente no mundo e principais tipos de instrumentos reguladores culminando na tributação ambiental e sua extrafiscalidade.

A metodologia empregada refere-se a um conjunto de técnicas clássicas e básicas utilizadas para melhor demonstrar o objeto proposto neste trabalho. A natureza desta pesquisa é aplicada, considerando a aplicação prática e dirigida à solução de problemas específicos, que envolve verdades e interesses locais nos âmbitos exploratório e descritivo (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20). Sendo assim, para a concretização desta pesquisa, foram utilizadas diversas metodologias, tendo como abordagem principal a pesquisa qualitativa, uma vez que está relacionada a determinado nível de realidade que não pode ser quantificado. Segundo Minayo (2001), a pesquisa qualitativa trabalha com um universo de valores subjetivos, os quais correspondem a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos. Esses não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Como resultado e produto deste trabalho de dissertação, tem-se a proposição de uma política pública de IPTU e ISS ecológicos com aderência ao compromisso do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP) junto à sociedade, a partir do estudo dos requisitos relacionados aos instrumentos econômicos de tributação ambiental para a defesa do meio ambiente e do desenvolvimento urbano, socioambientalmente orientado. Diante da miríade de

possibilidades para o desenrolar de novos questionamentos e assim o desenvolvimento de novos trabalhos em diversas áreas de conhecimento, reconhecendo a limitação do presente estudo, anseia-se pela efetividade desta proposição de política pública de cunho ambiental e pela contribuição para o planejamento e o desenvolvimento do Estado e do governo local. Além disso, espera-se que outros trabalhos surjam de modo a complementar este estudo e abram discussões em prol de uma sociedade econômica e ecologicamente equilibrada.

1.1 PROBLEMA

Diante do exposto, a problemática desta pesquisa consiste em: Em que base tributária se pode formular uma política pública de IPTU e ISS ecológicos para o município de Curitiba, enquanto instrumento econômico de defesa do meio ambiente e do desenvolvimento socioeconômico?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Propor uma base tributária extrafiscal para uma política pública ambiental, por meio da implementação de uma Lei municipal que discipline a extrafiscalidade do IPTU e do ISS em relação às propriedades privadas urbanas e atividades da construção civil.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para que o objetivo geral seja atingido, são propostos os seguintes objetivos específicos:

- a) detalhar as formas de proteção tradicionais e econômicas do meio ambiente;
- b) detalhar as formas de tributação ambiental;
- c) realizar estudo multicasos sobre IPTU e ISS Ecológicos;

d) propor base para uma política pública do IPTU e ISS ecológicos para o município.

1.3 JUSTIFICATIVA

Segundo o estudo *World Population Prospects 2019*, realizado pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2019), a estimativa para 2030 é que seremos 8,5 bilhões pessoas, sendo 66% da população global vivendo em áreas urbanas. Diante dessa perspectiva, suprir as necessidades de serviços básicos da sociedade, requer abertura para novos paradigmas e criatividade, por parte do Estado, em sua governança. Para tanto, são necessárias políticas públicas que estejam calcadas no tripé da sustentabilidade, logo, que considerem aspectos econômicos, sociais e ambientais. Para isso, acredita-se que as cidades precisam repensar as formas de administrar e utilizar os instrumentos econômicos dispostos na tributação ambiental.

Nesse cenário, este trabalho analisou, dentro das delimitações do tema, os requisitos fundamentais para a formulação da proposta de política pública tributária ambiental a fim de contribuir para a concepção de conhecimento a partir das seguintes perspectivas:

a. perspectiva teórica – o presente trabalho de dissertação de Mestrado possui um caráter científico, uma vez que a pesquisa foi conduzida nos moldes aceitos pela academia. Além disso, por intermédio da pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, foram coletados dados para discussão do objeto de pesquisa demonstrando suas dimensões dentro do tema. Ademais, a partir da revisão bibliográfica, foram resgatadas informações a respeito das formas de proteção do Meio Ambiente.

b. perspectiva institucional – os dados e os conceitos coletados e analisados devem somar para a Linha de Pesquisa em Planejamento e Políticas Públicas, uma vez que a pesquisa pode abrir discussões no contexto local no tocante ao desenvolvimento social e ambiental urbano, culminando na proposta de uma política pública;

c. para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o presente trabalho representa uma ação de capacitação do seu servidor público em Governança Pública, aprimorando a prática do processo de planejamento público, tendo em vista o desenvolvimento social e ambiental sustentável. Ao identificar novas

práticas e ações, essas se configuram como ferramentas de apoio aos gestores públicos proporcionando ao público maior eficiência e efetividade das ações propostas;

d. perspectiva pessoal – para a autora deste trabalho, este estudo é uma oportunidade de se embrenhar no campo de estudos de políticas públicas ambientais e mais especificamente em tributação ambiental, colaborando para a agregação de conhecimento sobre a temática. Nessa lógica, o Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública fornece a esta autora, o instrumental teórico para o exercício das atividades práticas no serviço público. Por esse viés, o conhecimento obtido dará subsídios para produzir análises e pensar conjuntamente em melhores soluções sustentáveis ambientalmente para políticas públicas nessa abrangência.

Sendo assim, com o intuito de atender os objetivos propostos neste estudo, a estruturação deste trabalho se divide em 5 capítulos, sendo o primeiro deles esta introdução, a qual apresentou o problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, bem como justificativa para esta pesquisa. No segundo capítulo está contido o referencial teórico que sustentam as respostas para a questão deste trabalho. Por sua vez, o terceiro capítulo apresenta os procedimentos metodológicos, resumidamente apresentados no Quadro 1, a seguir, enquanto no quarto capítulo estão os resultados do estudo, discutidos e analisados. Por fim, são feitas as considerações finais, reconhecendo os limites inerentes a este estudo, bem como indicando o campo fértil por ele provido e as principais conclusões.

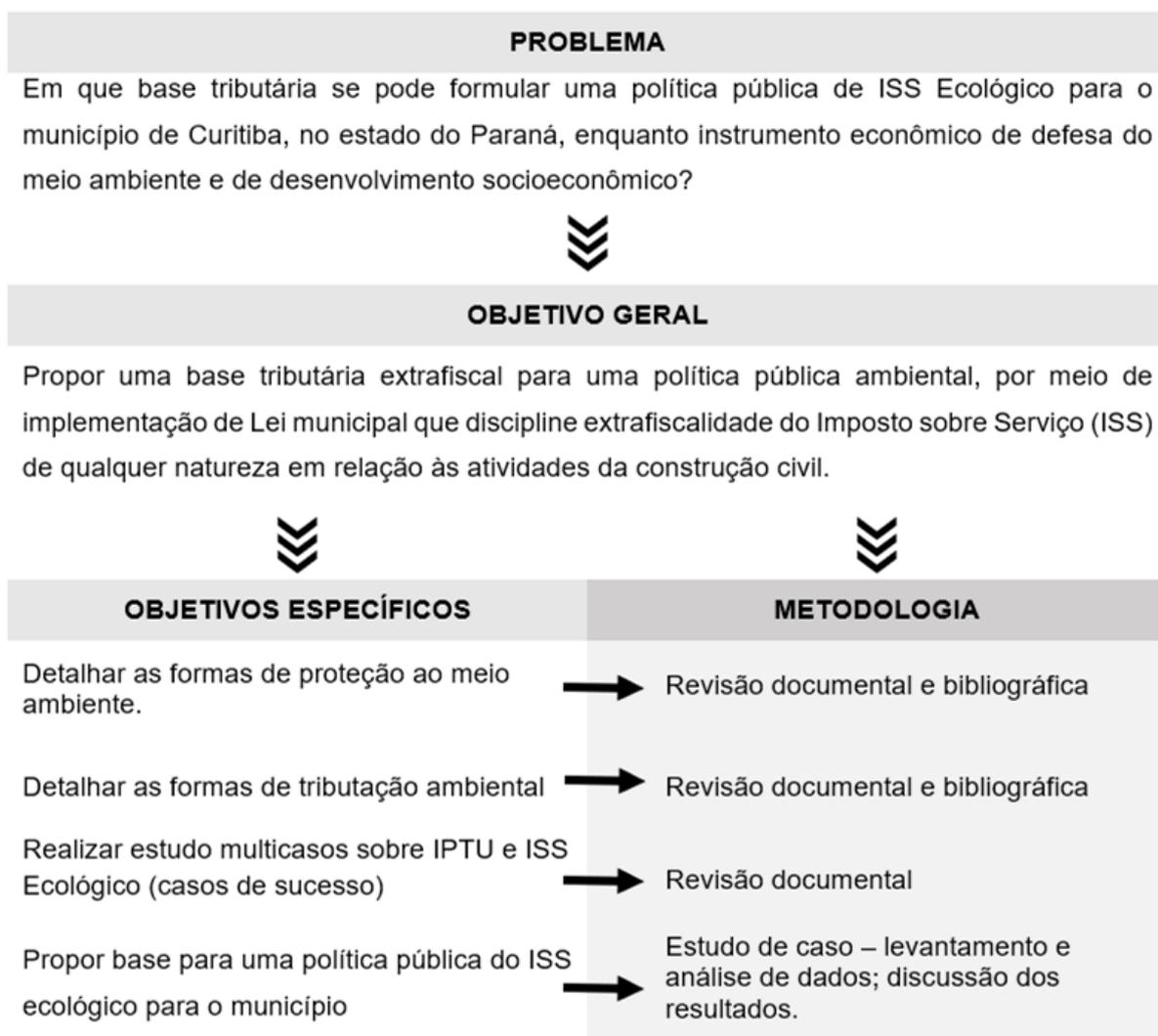
Quadro 1 – Resumo metodológico

Tipo	Método
Quanto à abordagem	Qualitativa
Quanto à natureza	Aplicada
Quanto aos objetivos	Exploratória, descritiva e explicativa
Quanto aos procedimentos	Documental, bibliográfica e estudo de “cases de sucesso” e revisão integrativa

Fonte: elaborado pela autora com base em Gerhardt e Silveira (2009).

Diante do resumo metodológico, o Fluxograma 1 apresenta visualmente os caminhos percorridos para alcançar os objetivos deste estudo, desde o problema até a metodologia empregada.

Fluxograma 1 – Visualização dos caminhos para alcançar os objetivos deste estudo



Fonte: adaptado de Dornellas (2015)

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentados e discutidos conteúdos relacionados ao objeto deste estudo, a fim de construir o conhecimento necessário para a proposição da política pública ambiental: IPTU e ISS ecológicos.

2.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

No tocante à expressão ‘meio ambiente’, vários autores apontam certa redundância no uso dessa terminologia, uma vez que o significado de ‘ambiente’ – lugar que nos cerca – já engloba a palavra ‘meio’. Nesse sentido, reforçar o significado do sentido de determinados termos deriva do fato de o termo reforçado sofrer enfraquecimento no sentido a ser destacado ou pela amplitude ou sentido difuso, de modo que, psicologicamente, não satisfaz mais a ideia que a expressão quer significar.

Nesse sentido, ao legislador é dada a obrigatoriedade de aplicar aos textos legislativos a precisão do significado linguístico. Por essa razão, o fenômeno acima citado influencia o legislador. Nessa linha de raciocínio, na legislação brasileira, em relação a normas constitucionais, emprega-se a expressão ‘meio ambiente’, em lugar de ‘ambiente’ apenas.

Segundo Silva (2003, p. 20), “(...) o meio ambiente é a influência mútua do conjunto dos componentes naturais, artificiais e sem olvidar, dos elementos culturais que propiciam o desenvolvimento harmônico de todas as formas de vida contemplada”. Essa comunicabilidade dos elementos busca assumir uma concepção de unidade do ambiente, de compreensão inerente dos recursos naturais e culturais.

Com o advento da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), houve uma transformação expressiva no entendimento sobre o que é ‘meio ambiente’. Essas mudanças conceituais na tutela do meio ambiente ocorreram entre as décadas de 1970 e 1980, de forma mais acentuada nesta última.

O artigo 3º da referida lei enumera o conceito de meio ambiente como objeto particular de proteção, a saber: “(...) meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

Sendo assim, a abrangência dos bens jurídicos protegidos não é ampla. Por essa razão, faz-se necessário mencionar que o conceito legal de meio ambiente é um conceito restrito ao meio ambiente natural, por conseguinte não é adequado (SIRVINSKAS, 2003, p. 28).

Quadro 2 – Divisão mais usada pela doutrina em relação ao meio ambiente

Meio ambiente	Divisão mais usada
Natural ou físico	refere-se ao meio ambiente do inciso I do artigo 3º da Lei da PNMA; como também ao que dispõe o artigo 225, <i>caput</i> , e §1º, I e VII da CF/88, constituído pelo “(...) solo, água, ar atmosférico, energia, flora, fauna, qual seja, a correlação entre os seres vivos e o meio em que vivem” (LENZA, 2011, p. 1088).
Artificial ou humano	constitui naquele elencado nos artigos 225, <i>caput</i> , 5º XXIII e 182 da CF/88, consistindo no espaço urbano construído, edificações (espaço urbano fechado) e equipamentos públicos, tais como, as ruas, espaços livres, parques, praças (espaço urbano aberto) (LENZA, 2011).
Cultural	consiste no meio catalogado pelos artigos 225, <i>caput</i> , 215 e 216 da CF/88, refletindo a história e a cultura de um povo, as suas raízes e identidade, sendo integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico (LENZA, 2011).
De trabalho	é aquele elencado nos Artigos 196 e 7º da CF/88, caracterizando-se pelo local onde o trabalhador exerce sua atividade; além do que prevê a Carta Magna em seu artigo 200, VIII, ao qual compete ao Sistema Único de Saúde (SUS), colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (LENZA, 2011).

Fonte: elaborado pela autora (2020).

Faz se relevante trazer à tona a lição tomada por Silva (2003, p. 22) no que diz respeito ao meio ambiente cultural, quando este se unifica com o meio ambiente ecológico, “(...) natural dá se sentido à vida humana objetivada, e na medida em que se lhe reconhece um valor é possível dar-lhe a configuração de um bem de utilização humana coletiva”.

Segundo Souza (2009, p. 77), em relação à variedade de tipologias do meio ambiente: “(...) configura-se nosso enfoque de atenção após a percepção de que com a junção de todos os ‘meios’ tem-se uma unidade: o meio ambiente”. Desse modo, exige-se de todos e a cada elemento particular material, laboral, cultural e artificial, especial atenção de todas as esferas do Estado e da sociedade.

Nesse sentido, a Conferência das Nações Unidas, celebrada em Estocolmo em 1972 sobre o Meio Ambiente, conceitua o meio ambiente da seguinte maneira: “(...) conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos e sociais capazes de causar efeitos diretos ou indiretos, em um prazo curto ou longo, sobre os seres vivos e as atividades humanas”.

Ulterior à Lei da PNMA, com a publicação da Constituição, reservou-se um capítulo dedicado à proteção ambiental, elencado, no Capítulo VI, intitulado “DO MEIO AMBIENTE”. Com fulcro no artigo 225 da CF/88, o meio ambiente está consagrado como um direito fundamental, essencial para prover uma qualidade de vida saudável:

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

Sobre a matéria que diz respeito à proteção do direito à vida como princípio fundamental, faz-se imprescindível demonstrar a correlação entre os artigos 5º e 225 da CF/88, a qual, além de se preocupar com a proteção da integridade física, da saúde e da qualidade de vida, preocupa-se em oferecer à sociedade um meio ambiente equilibrado. Desse modo, Sirvinskas (2003, p. 31) questiona: “Qual é a definição do meio ambiente ecologicamente equilibrado de uso comum do povo, mas essencial à vida humana?” A resposta encontrada na CF/88 expressa, no art.1º, inciso III, que é assegurado pelo respeito à dignidade humana.

Nessa lógica, percebe-se a relevância, em dias atuais, da influência do aspecto do desenvolvimento econômico no meio ambiente, onde a cultura ocidental o utiliza como um meio de capitalizar dinheiro, degradando-o; embora, por meio de novas tecnologias, busque-se substituir o que foi retirado pela natureza. Além disso, há um equívoco ao se relacionar a quantidade de dinheiro com a melhor ou pior qualidade de vida (SILVA, 2003). Silva (2003) ainda pondera que os modelos de desenvolvimento aplicados no Brasil foram baseados nas declarações de autoridades políticas governamentais que os países em desenvolvimento não devem ser obstaculizados pela proteção do meio ambiente. Remete-se isso a ideia da ilimitada riqueza natural brasileira. Como consequência, houve degradações ambientais devastadoras e, por vezes, irreversíveis implicando na extinção de espécies animais e vegetais.

Tais modelos de desenvolvimento espelhados e trazidos de países com características físicas e humanas diferentes das do Brasil, aplicados aqui, sem levar em consideração essas diferenças é a razão da existência das camadas diferenciadas da sociedade, acarretando desequilíbrios sociais (HANSEN, 1999).

Ainda nesta esteira, modelos de desenvolvimento que privilegiam determinadas forças de trabalho e formas de produção em detrimento de outras

provocam essas diferenças. Embora, tenham como preocupação atenuar as chamadas diferenças regionais, acabam, na realidade, provocando, uma acentuação na descaracterização das peculiaridades físicas, econômicas e socioculturais das diferentes regiões brasileiras (HANSEN, 1999).

O inciso I, do artigo 4º da Lei nº. 6.938 de 1981, estabelece tal dispositivo com a intenção de harmonizar o equilíbrio ecológico com desenvolvimento econômico, o que caracteriza o desenvolvimento sustentável: “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I – à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”.

O conceito de desenvolvimento sustentável no Princípio cinco da Declaração firmada na Eco92 – Rio de Janeiro por meio da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

Princípio 5: Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

No tocante à preservação do meio ambiente, segundo Lenza (2011, p. 1028): “o preservacionismo ambiental distingue-se como direito humano de terceira dimensão, estando o ser humano inserido na coletividade e, assim, titular dos direitos de solidariedade”.

Os direitos ligados à solidariedade é uma das consequências da conscientização, que se fez primordial, da necessidade de atenuar as diferenças entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas. A colaboração de países ricos com os países pobres é essencial para solucionar essa demanda

Destaca-se no universo desse direito os relacionados ao desenvolvimento, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente, direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito e do direito de comunicação.

O artigo 225 da CF/88 consagra o meio ambiente como um bem de todos, indistintamente. Recai sobre tanto ao Poder Público como à coletividade a sua preservação, tendo em conta que a degradação do meio ambiente prejudicará consideravelmente, e já se percebe, a manutenção da qualidade de vida de todos os seres.

2.1.1 Necessidade de Manutenção do Meio Ambiente Equilibrado

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, com fulcro no artigo supracitado, é também, um direito fundamental adotado pela Declaração do Meio Ambiente, no advento realizada pela ONU na cidade de Estocolmo – 1972. Silva (2003, p. 59), demonstra a esse respeito que:

(...) a proteção e sustentabilidade do meio ambiente é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro; é um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos.

Todavia, o alerta que o autor acima citado faz que: para que essa meta seja alcançada com sucesso:

(...) é, de suma importância, que se tenha a consciência de que desde o cidadão e sua comunidade a empresas e instituições tomem plenamente a responsabilidade que lhes cabem de modo a participarem equitativamente do trabalho comum de preservação e conservação do meio ambiente (SILVA, 2003, p. 59).

Sirvinskas (2003), nos ensina que manter a qualidade ambiental é manter a qualidade de vida ao nível digno para os seres, possibilitando assim, ao ser humano desfrutar do meio equilibrado:

(...) essa qualidade de vida está relacionada com a atividade ininterrupta das funções dos serviços ecossistêmicos. Abrangem, dentre os quais: a regulação do clima, a manutenção do nível fertilidade e o controle dos fatores de erosão dos solos, o armazenamento de carbono, a ciclagem de nutrientes, o provimento e manutenção dos mananciais de água, a proteção da biodiversidade, a beleza cênica e a manutenção de recursos genéticos e tudo aquilo que é fundamental para a sobrevivência do homem na Terra.

Tais atividades e recursos devem ser suficientes e adequados para a geração presente e futura. Sirvinskas (2003), lembra-nos de que a qualidade ambiental também é “empregada para parametrizar as condições do ambiente por meio de uma norma e padrões ambientais preestabelecidos. Tal qualidade ambiental é utilizada como referência de valor para o processo de controle ambiental.

Com a CF/88, atingiu o maior marco em relação ao meio ambiente, que, além de dar tratamento expresso em um capítulo exclusivamente para tratar do tema (Capítulo VI), elencou o meio ambiente em diversos artigos, a saber:

Quadro 3 – Referências ao meio ambiente na CF/88

Artigos	Referências ao Meio Ambiente
Art. 5º	(...) LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (...)
Art. 23	É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...)
Art. 24	24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;(...)
Art. 129	São funções institucionais do Ministério Público: (...) III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...)
Art. 170	A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. (...)
Art. 174	Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (...) § 3º – O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.
Art. 186	A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: (...) II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente
Art. 216	Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...) V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (...)
Art. 220	A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. (...) § 3º – Compete à lei federal: (...) II – estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.
Art. 231	São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. § 1º – São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Fonte: elaborado pela autora com base na CF/88

Os artigos mencionados acima, podem ser divididas em quatro grupos, tais quais podem ser visualizadas no Quadro 4, Divisão por Grupos das Regras Constitucionais:

Quadro 4 – Divisão por grupos das regras constitucionais (CF/88)

Grupos	Regras Constitucionais
Regras Específicas	Capítulo VI
Regra de Garantia	Art.5º, LXXIII
Regras de Competência	Artigos 23, III, VI, VII; Art. 24, VI, VII, VIII e Art. 129, III
Regras Gerais	Artigos 170, VI; 174, §3º; 186, II; 200, VIII; 216, V e 231, §1º

Fonte: Moraes (2002)

Tais regras não se pode prescindir à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem ordena a Suprema Corte Nacional:

(...) prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social (MORAES, 2002, p. 680).

Dentre tantos fatores que afetam negativamente o meio ambiente, a poluição é o mais conhecido. A PNMA – Lei nº 6.938/1981, elenca em seu artigo 3º, inciso III e alíneas, o conceito de poluição, e no inciso IV, o conceito de poluidor:

Art. 3º – Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...)
 III – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:
 a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
 b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
 c) afetem desfavoravelmente a biota;
 d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
 e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
 IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Nessa continuidade, segundo Sirvinskas (2003, p. 122), “(...) trata-se de um conceito abrangente, onde, inclui-se a proteção do homem, do patrimônio público e privado, do entretenimento e da qualidade de vida urbana”. Por esse viés, a crise ecológica é percebida globalmente, despertando-se, assim, a consciência ecológica te

no globo todo por afetar sobremaneira a rede da vida terrestre, visto que chama a atenção das autoridades para os problemas da degradação ambiental, instigando a necessidade da proteção ambiental por meio do ordenamento jurídico (SILVA, 2009).

2.2 PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A Era Industrial forneceu notáveis melhorias para a educação pública, os direitos humanos e principalmente o bem-estar material. Todavia, paralelamente, destruiu ecossistemas, dizimou culturas tradicionais que perduravam por séculos e instituiu um modo de vida que não se sustentará durante muito tempo. Camargo (2003, p. 318) lembra que essa Era fez um “uso abusivo e sem reposição dos recursos naturais causando a degradação física e social do meio ambiente”.

A visão de mundo mecanicista moderna foi responsável pela orientação materialista e pela mentalidade extrativista da Era Industrial, que se encontra na raiz da crise ecológica, social e econômica que nos atinge globalmente (CAPRA; MATTEI, 2018). Esse paradigma de mundo mecanicista mostra-se insustentável, em função de vários desastres e desequilíbrios ambientais e fator de maior preocupação dos países industrializados e da comunidade científica.

Nesse sentido, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, reconhecida como Conferência de Estocolmo (1972), realizada em Estocolmo, na Suécia, foi consagrada como a primeira Conferência global de cunho ambiental a pensar essas questões. Considera-se esse evento um marco histórico na política internacional, como veremos adiante. A Conferência foi determinante para o início das discussões sobre políticas de gerenciamento ambiental e a necessidade de cooperação entre as Nações para as questões ambientais, fato que culminou na criação de um Direito Ambiental Internacional introduzindo assim novos paradigmas.

Consolidando se assim, não somente o comprometimento de cada Estado-nação, mas de todos individualmente em preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ademais, a Conferência reconhece ao ser humano o direito a um meio ambiente saudável e equilibrado como um bem jurídico fundamental. Tais afirmações são observadas no primeiro princípio da Declaração do Meio Ambiente:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de

condições de vida adequada em um meio, cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras (ONU, 1972).

Desde a Conferência do Estocolmo até o Protocolo Ambiental do regime antártico, firmado em 1991, destacamos os momentos mais reticentes da questão ambiental: o regime do ozônio com a Convenção de Viena (1985), o Protocolo de Montreal (1987), as Emendas de Londres (1990) e a de Copenhague (1992). A Conferência de Estocolmo (1972), por abordar com êxito um problema ambiental global – a depleção da camada de ozônio – demonstrou um novo paradigma nas relações internacionais, a da cooperação, pontuadas por condutas coerentes e equilibradas.

Duas décadas depois, o regime do clima é discutido e analisado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), conhecida como Eco-92, a Conferência do Rio. Os resultados com a adoção da Convenção-Quadro de Mudanças Climáticas vão além das expectativas em relação às medidas protetivas do clima global. Contudo, de acordo com Barbosa (2003), desenvolvimentos recentes na política ambiental global indicam transformação positiva neste regime climático.

Do relatório *Nosso Futuro Comum*, apresentado na Eco Rio-92, realizado pela Comissão de Brundtland, surge o termo ‘Desenvolvimento Sustentável’. Além disso, foram ressaltadas questões acerca da crise social e ambiental, tais como: o uso e a ocupação da terra, o suprimento de água, os serviços sociais, sanitários e educativos, além da gestão do crescimento urbano. Todas essas questões buscam uma resposta para a humanidade perante a crise ecológica e social e acima de tudo uma influência no pensamento sobre o desenvolvimento:

À ética imperativa da solidariedade sincrônica com a geração atual somou-se a solidariedade diacrônica com as gerações futuras e, para alguns, o postulado ético de responsabilidade para com o futuro de todas as espécies vivas na Terra. Em outras palavras, o contrato social no qual se baseia a governabilidade de nossa sociedade deve ser complementado por um contrato natural (SERRES, 1994, p. 164, destaque do autor).

O relatório Brundtland avalia que a situação de pobreza generalizada não é mais inevitável. Também pondera que o desenvolvimento de uma cidade deve somar esforços em demandas básicas comuns a todos, oportunizando assim, melhoria de qualidade de vida para a população. Diante disso, o conceito de ‘equidade’ é debatido como condição para viabilizar a efetiva participação da sociedade na tomada de

decisões, por intermédio de processos democráticos, para o desenvolvimento urbano. Ademais, a questão da proteção do meio ambiente, como demonstrado nos parágrafos anteriores atinge debates de grande escala e passa a ser discutida, tendo em vista a redução do 'meio ambiente' a uma "coisa" a serviço da atividade econômica instaura-se uma verdadeira crise global ambiental.

Sabe-se que, ao extrair da natureza mais do que sua capacidade de resiliência, atinge-se a degradação ambiental. Dessa maneira, coloca-se em risco a natureza e a qualidade de vida dos seres humanos, principalmente daqueles que vivem em zonas urbanas. Posto isso, são apresentados e discutidos alguns conceitos concernentes à crise urbana e sua sustentabilidade, uma vez que o objetivo deste trabalho é propor uma política pública de IPTU e ISS ecológicos, visando a sustentabilidade ambiental por meio de instrumento econômico.

2.3 CRISE URBANA X SUSTENTABILIDADE

Há muitos anos, as grandes metrópoles vêm sofrendo com o aumento desordenado da população urbana. Isso é agravado com a ausência de controle e desenvolvimento urbanístico do poder público. Para Maricato (2000), a violência se associa às cidades, ao trânsito catastrófico, a pobreza, à falta de escolas, entre outros fatores.

Segundo relatórios da ONU, a estimativa para 2050 é que 66% da população global viverá em áreas urbanas. Suprir as necessidades de serviços básicos da sociedade, requer abertura a novos paradigmas e criatividade por parte do Estado em sua governança. Para tanto é necessário que políticas públicas estejam calcadas no tripé da sustentabilidade – economia, sociedade e meio ambiente. Para isso, acredita-se que as cidades precisam repensar formas de administrar e utilizar novos instrumentos econômicos.

Seguindo nessa esteira, em vários países, Brasil incluso, a vida das cidades se enlaça com o seu desenvolvimento. Indicando com isso, mais um conceito de sustentabilidade no meio urbano (ou sustentabilidade urbana).

Acselrad (1999) define 'sustentabilidade urbana' como a capacidade de adaptar-se às ofertas de serviços, à qualidade e à quantidade das demandas sociais faz a fim de alcançar o desenvolvimento urbano. Segundo Acselrad (1999), isso traz equilíbrio entre investimento em infraestrutura e demanda em serviços urbanos.

Desse modo, faz-se imprescindível um uso racional dos recursos naturais, reduzindo a transferência de dejetos para os ecossistemas em que vivemos.

Nessa perspectiva, a exploração dos recursos naturais pelos países desenvolvidos e em desenvolvimentos estão no seu limite. Os problemas variam de acordo com o nível de industrialização de cada país. Rogers (2005) expõe que, em países desenvolvidos, o aumento do uso de automóveis, o crescimento dos congestionamentos e a poluição atmosférica por combustíveis fósseis estão diretamente relacionados à migração de pessoas para ambientes naturais mais prósperos, como os subúrbios, que receberam uma alta migração de pessoas das zonas urbanas. Já nos países em desenvolvimento, o crescimento das cidades enfrenta uma crise de infraestrutura, pois não existe um acompanhamento urbanístico ideal. Desse modo, a camada mais pobre da população é a mais negligenciada tornando a pobreza um dos principais adversários da sociedade.

Diante disso, o desenvolvimento urbano sustentável faz-se necessário. Direitos básicos devem ser disponibilizados, tais como o direito à água potável, à moradia, à saúde, à alimentação, às escolas, entre outros.

Contudo, cabe ressaltar que há o risco de o discurso sustentável não produzir alterações substantivas. Conforme Emelianoff (2003), existe a possibilidade de esse discurso “ser diminuído pelas coletividades locais a mero marketing valorizando suas vantagens territoriais, tornando-se atrativo em demasia”. Nesse sentido, há uma carência de autonomia, solidariedade e responsabilidade nos modelos atuais, os quais devem agregar valores ecológicos. Sendo assim, explora-se a trajetória da proteção do meio ambiente como meio de desenvolvimento socioeconômico no próximo tópico.

2.4 PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE PODE LEVAR AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

A Conferência de Estocolmo (1972), já mencionada, ocorreu quando o mundo estava dividido entre leste e oeste e nas suas brechas norte e sul, portanto, um mundo de polaridades definidas, o qual enfrentou inconformidade e discussões ideológicas. Além disso, apontou como problema a questão de como lidar com o desenvolvimento e a riqueza no mundo.

Como uma das consequências de Estocolmo criou-se o Programa das Nações

Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1983, aprovado pela Assembleia Geral da ONU, foi criada também a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. A Comissão foi dirigida pela antiga primeira-ministra da Noruega, Gro Brundtland, que junto com outros pensadores, publicaram o famoso *Relatório de Brundtland* (1987) – *Nosso Futuro Comum*, que formula o conceito de ‘Desenvolvimento Sustentável’, consagrado na Conferência do Rio-92.

A importância da Conferência Rio-92, vale-se também por ter sido a primeira conferência sobre temas globais depois da queda do muro Berlim. Ademais, a Rio-92 abriu espaço para que Organizações Não Governamentais (ONG) e a opinião pública também participassem das discussões. Desse modo, foi alcançada uma sintonia entre a globalização dos temas e a globalização da participação.

Além disso, ao definir ‘desenvolvimento sustentável’ também foi oportunizada a promoção de uma discussão a respeito do que é sustentabilidade.

Segundo Cavalcanti (2003), ser sustentável “(...) significa a existência de uma chance de se obterem continuamente condições igualitárias ou melhoradas de vida para um determinado grupo de pessoas e sua prole em um determinado ecossistema”. Para Cavalcanti (2003), as discussões levantadas sobre o que significa o termo ‘desenvolvimento sustentável’ demonstram a aceitação da ideia de um limite para o consumo e o desenvolvimento material, antes tido como infinito, reprovando o crescimento constante sem medir consequências.

Por sua vez, para Acsehrad (1999, p. 80), as questões a seguir têm sido associadas a uma ideia de sustentabilidade:

- da eficiência, antagônica ao desperdício da infraestrutura do desenvolvimento, com resultados da racionalidade econômica no que tange “espaço não-mercantil do ambiente”;
- da escala, definidores de quantidade para o avanço econômico e os recursos ambientais que estão em xeque;
- da equidade, programadora analítica entre princípios basilares de justiça e as relações dos seres humanos entre si e com os meios orgânicos;
- De ser autossustentável, desconexa de planos econômicos internos e comunidades tradicionalistas, como planos bem engajados e capacidade de auto controle das condições de multiplicação de subsídios para o desenvolvimento;
- da ética, que faz diálogo dos subsídios materiais do desenvolvimento com as condições da continuidade da existência de vida do planeta.

Pensando em facilitar a abordagem de conceito sustentável, Sachs (1993) classifica como: a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade ecológica, sustentabilidade econômica, sustentabilidade política e a sustentabilidade social.

Essa divisão diverge da visão de Schumacher (CMMAD, 1991), classificando simplesmente em sustentabilidade ambiental, pessoal e econômica. As visões divergem ambientalmente. Schumacher (CMMAD, 1991) aponta o uso inteligente dos recursos, enquanto Sachs à resistência dos ecossistemas perante a agressão humana. O trabalho aqui explanado traz ideias de Sachs (1993), apontado nas entrelinhas da Agenda 21 Brasileira – que redige ‘sustentabilidade social e política’ de formas separadas, dando enfoque à ‘sustentabilidade econômica’ usando recursos sustentáveis.

O conceito explanado por Sachs (1993) refere-se à sustentabilidade como:

Quadro 5 – Conceitos de sustentabilidades

Tipo de sustentabilidade	Descrição
Ecológica	refere-se à base física do processo de crescimento e objetiva a manutenção dos estoques dos recursos naturais atrelados as atividades produtivas.
Ambiental	Aborda a manutenção da capacidade de sustentar ecossistemas, indicadores da capacidade de absorção e reconstrução dos ecossistemas.
Social	desenvolvimento como foco, objetiva a melhoria na qualidade de vida do povo. A universalidade da saúde, educação, moradia e seguridade social implica uma política distributiva nos países com problemas de desigualdade.
Política	Relata que o processo de construção da cidadania faz garantir a incorporação dos cidadãos ao processo de desenvolvimento.
Econômica	traz a eficiência na gestão dos recursos em geral tendo um regular investimento de capital público e privado. Os processos macrossociais têm sua eficiência avaliados.

Fonte: elaborado pela autora com base na Agenda 21 brasileira.

Conceitos de sustentabilidade permeiam as políticas públicas ambientais brasileiras. A busca pelo equilíbrio ecológico do meio ambiente, mediante a incorporação de políticas públicas que permitam reeducar e transformar a sociedade, com alta vista à sustentabilidade, são imprescindíveis à garantia da sadia qualidade de vida e da dignidade dos cidadãos. Para atender os objetivos deste trabalho, explora-se a seguir, de forma breve, o histórico das políticas ambientais brasileiras.

2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS BRASILEIRAS

A história e a tradição da atual conjuntura das políticas públicas nos levam à reflexão de como essas estão formatadas e quais legados podem ser observados a partir do modelo de Estado aqui consignado. Tal resgate histórico tem a intenção de conduzir a um melhor entendimento das principais características encontradas nas políticas públicas ambientais.

Inicia-se como marco histórico da trajetória das políticas públicas, os anos 1930. Nesse período, conforme censo de 1920, a configuração da distribuição da população brasileira era composta de 30% da população vivendo em cidades e 70% no campo. A inversão ocorreu após 50 anos, quando as cidades passaram a conter 70% da população e o campo 30%, fazendo assim com que o Brasil saísse de uma economia predominantemente agrícola para se tornar uma potência industrial média, ranqueado como a oitava economia do mundo (na década de 1980).

Para compreender as políticas públicas da atualidade, é necessário conhecer as características essenciais do Estado nacional brasileiro daquele período, uma vez que o Estado era traduzido na expressão do nacional desenvolvimentismo. Araújo (2000, p. 263) lembra ainda que não se tratava de um Estado do bem-estar social, mas do “promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade”. Sem grandes alterações na estrutura social, o Estado era levado pela opção dos governantes da época a imputar estratégias drásticas na economia brasileira. Estampam-se assim, duas outras características: centralizador e autoritário.

Deste modo, na origem das políticas públicas brasileiras, observa-se um Estado com quase nenhuma dedicação a melhorias de qualidade de vida ou bem-estar social. E como tudo orbitava em torno do Estado, outra tradição foi instituída: a do Estado ‘fazedor’. É certo que “não temos a tradição do Estado regulador; arraigou-se a tradição de Estado fazedor, protetor, mas não de Estado regulador, que negocie com a sociedade os espaços políticos; estamos reaprendendo a fazer isso” (ARAÚJO, 2000, p. 263).

Ainda nesse cenário, tivemos no curso de nossa história, períodos de ditadura como o da Era Vargas e dos governos militares (pós-1964). Como não poderia deixar de ser, o aspecto da combinação de autoritarismo e do conservadorismo veio a permear na política ambiental. Segundo Ferreira (1998, p. 80):

(...) a formação do Estado brasileiro corresponde a um arcabouço de poder concentrado e exclusivista, satisfaz aos processos de decisão que respondem a instâncias particulares de grupos mais organizados e, finalmente, segue um forte padrão tecnocrata, hierárquico e formalista de resolução de conflitos.

O advento da CF/88 previu, ainda que formalmente, os princípios fundamentais do direito do meio ambiente após várias etapas caracterizadas pela contradição da política ambiental brasileira oportunizando a descontinuidade de alguns “avanços”

nessa área.

A origem da preocupação explícita com a proteção e conservação dos recursos naturais pode ser observado a partir do governo de Getúlio Vargas. Até o início do processo de industrialização no período de reorganização do Estado promovido por Vargas, a relevância dada ao uso dos recursos naturais se dava pela sua centralidade na atividade produtiva e não por uma demanda social ou consciência ecológica. Contudo, com a intensificação da industrialização, na década de 1930, essas demandas ganhavam o primeiro contorno.

A partir desse período, a política ambiental ganha diferentes nuances significativas, terminado com a publicação da CF/88. As ações governamentais em relação às políticas públicas ambientais se iniciam com a adoção de Códigos Ambientais: das Águas; de Minas e do Código Florestal; sem deixar de mencionar, a criação do Parque Nacional do Itatiaia, em 1937.

As ações do Estado foram motivadas na direção, sobretudo a partir dos anos 1950, do projeto de industrialização nacional tendo assim uma influência direta na formação do arcabouço institucional brasileiro. Dessa maneira, observa-se a história das políticas públicas se ajustar ao mesmo curso da implantação do projeto de desenvolvimento industrial nacional.

As políticas intervencionistas do Estado foram orientadas por esse desenvolvimento: do crescimento a qualquer custo. Isso implicava em enxergar a proteção do meio ambiente como obstáculo. Posição chancelada pelo governo brasileiro na Conferência de Estocolmo, em 1972. Conquanto, as pressões sociais reverberavam no globo todo, inclusive nacionalmente.

Parece haver uma certa ordem cronológica dos acontecimentos, porém, a gestão ambiental propriamente dita não obedece a tais fatos. Observa-se nela avanços e retrocessos, pelo fato de sua implementação estar diretamente vinculada às agendas dos governantes. Também, de acordo com a forma que os empreendimentos em determinados locais eram impactados, como as áreas industriais, nas metrópoles ou nas grandes monoculturas.

Com o tempo, as questões de cunho ambiental deixam de estar em segundo plano nos planos de desenvolvimento das nações, pois a consciência ecológica e o despertar para novos paradigmas se expandiam de forma rápida, alcançando diferentes esferas da comunidade mundial e provocando os governantes, a partir da década de 1970, a olharem com cuidado e preocupação para essas questões. Isso

porque eram impulsionados pelos estudos e pelos eventos internacionais.

Tecendo-se um panorama da política ambiental brasileira, duas preocupações básicas marcam o seu primeiro momento: a racionalização da exploração dos recursos naturais e a delimitação das Áreas de Preservação Permanente (APP), limitando o uso dos recursos naturais das propriedades privadas. Desse modo, tornaram-se os elementos essenciais que alimentavam as decisões do governo aquém de uma consciência científica ecológica.

A CF/88, Art. 225, traz em si a preocupação explícita da resolução dos conflitos ambientais, diante da complexidade dos interesses sociais, compartilhada no processo de gestão (GOMES, 2008). O artigo impõe e determina ao poder público e à coletividade o dever de proteger e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações.

Tendo o meio ambiente à luz dos refletores da Carta Magna, o que advém após esse marco são normas de aperfeiçoamento do Direito Ambiental: Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.985/00); Tutela da Água no Brasil: Lei nº 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); e Lei nº 9.984/00, que cria a Agência Nacional das Águas (ANA).

No período entre 1889 e 1981 houve uma grande mudança no Direito Ambiental brasileiro, principalmente em relação a seus processos. Antes da revolução liderada por Getúlio Vargas, o Brasil não demonstrava preocupação com seus recursos naturais. O período era de liberdade e autonomia rural podendo o proprietário fazer o que bem entendia com sua propriedade.

O desmatamento causado pelo crescimento das lavouras fez com que o governo fizesse planejamentos ambientais visando a segurança das florestas que ainda estavam vivas. Nos anos 1920, nasceu a ideia de criação de um código para proteção da biodiversidade. Em 1934, o Estado Novo instituiu o primeiro Código Florestal, principal norma regulamentadora do uso das biodiversidades do país (BRASIL, 2018).

Na década de 1930, o estabelecimento do Código das Águas trouxe o primeiro parque nacional no país, o de Itatiaia, fundado em junho de 1937. Na esteira do Itatiaia, entre 1938 a 1965 foram criados 14 Parques Nacionais totalizando 1,2 milhões de hectares (ha) criando uma Reserva de floresta amazônica de 200.000 ha.

Em 1941 surgiu a necessidade da criação do Instituto Nacional do Pinho (INP) devido à grande exploração, industrialização e comercialização da *Araucária*

angustifolia, conhecida como Pinheiro do Paraná, por conta da madeira do pinho. O instituto surgiu para tratar do assunto específico da espécie (SIQUEIRA, 1993).

Em 1942 a autarquia recebeu mais poder e começou a cobrar por novos processos técnicos envolvendo a madeira na indústria. Além disso, fomentar o reflorestamento nas áreas desmatadas, oferecendo desenvolvimento acerca da educação florestal na indústria da madeira, fiscalizar a execução das resoluções e medidas tomadas, multando infratores (BORGES; REZENDE; COELHO JÚNIOR, 2004).

Nos próximos anos, ocorreu uma evolução na Legislação Ambiental até chegar à década de 1960 com avanços importantes sobre o tema. Com a criação do segundo Código Florestal Brasileiro, em 1965, substituindo o Código de 1934, um novo instrumento disciplinador das demandas da indústria da madeira foi criado. A partir desse novo Código, foi declarado que as florestas existentes no Brasil eram bens de interesse geral. Sendo assim, foi criado um órgão, vinculado ao Ministério da Agricultura, chamado de Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), orientado a fiscalizar o cumprimento das normas disciplinadoras (MAGALHÃES, 2002).

Estando o IBDF conectado ao Ministério da Agricultura, o crescimento das agriculturas não ficaria restrito pela proteção de alguma floresta. A ideia de crescimento sustentável surgiu em um plano posterior de Desenvolvimento Nacional, com um pensamento garantidor dos recursos naturais para as futuras gerações tornando assim uma produção conservacionista. Com a chegada dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, delineando a evolução da tutela jurídica ambiental, criava-se, então, no Brasil, uma visão mais conservacionista.

No início dos anos 1970, foi criado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) trazido pela Lei nº 5.727, o qual vigorou de 1972 a 1974. Segundo Magalhães (2002), o I PND, ecologicamente falando, foi catastrófico, pois foi por meio do PND que o processo de devastação da Amazônia cresceu. Com o fomento e as facilidades de apropriar-se de terras, uma vultuosa população migrou para a região buscando trabalho e riqueza. Magalhães (2002) sustenta que as consequências dessa política trouxeram destruições em massa para as biodiversidades e as florestas.

As negativas consequências do I PND causaram forte reação do público da época, causando recuo por parte do governo em sua política de agressão ao meio ambiente, deflagrada na Amazônia. Em meados 1972, concomitante à implementação do I PND, ocorria a Conferência de Estocolmo, na Suécia, a qual teve forte influência

na Política Ambiental do Brasil, sendo o país, um signatário do Tratado. Criou-se então, em 1973, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), que dotava a administração pública federal de um espaço institucional direcionado à gestão dos recursos do meio ambiente.

O surgimento do II PND, por intermédio da Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974, traçou outra estratégia desenvolvimentista oficial, que se instaurava a qualquer custo, instalando medidas ambientais, como a seguinte orientativa (MAGALHAES, 2002, p. 47):

Em sua fronteira agropecuária, se faz importante adotar diretrizes mais conservadoras, evitando o uso descontrolado do fogo, como forma de preparo de áreas, utilizando práticas rotativas de plantio sendo uma importante medida no manejo integrado alavancando a produtividade das terras.

A criação do II PND, de acordo com Magalhães (2002), foi, juridicamente, muito importante para a preservação ambiental brasileira, pois ampliou a tratativa das políticas ambientais.

Houve ainda uma ampliação maior com a criação do III PND, o qual representava a conexão entre o período de crescimento e de firmamento do Direito Ambiental do Brasil. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) representa o marco inicial dessa conquista, trazida pela Lei nº 6.938 (BRASIL, 2018).

A Lei da PNMA colocou um ponto final na evolução do Direito Ambiental, surgindo decretos e resoluções que colocaram um objetivo em destaque, determinando que, a partir desse marco, os recursos naturais devem ser tratados de maneira racional, conservatória e tutelada. A PNMA gerou uma conduta ambientalmente sustentável, referindo-se aos princípios e aos objetivos da política ambiental do Brasil.

A força e a personalidade do Direito Ambiental nesse período eram evidentes, trazendo uma legislação mais eficiente e uma enorme persuasão e poder de ação dentro do contexto de interesse nacional. Dessa maneira, a proteção ambiental teve seu espaço reservado desde então.

Com a promulgação da CF/88, o Direito Ambiental se enraizou (BRASIL, 1988) e consolidou o Direito Ambiental Brasileiro.

No Artigo 225, o meio ambiente ganhou tratativa específica no capítulo VI, ficando como bem de uso coletivo, compartilhando a ideia de que cada pessoa é

responsável por manter os cuidados com o meio ambiente para as gerações atuais e futuras.

Com a tratativa especial dada ao meio ambiente pela Carta Magna, consolidava-se a fase evolutiva do Direito Ambiental. Nesse momento, a tutela ambiental, a passos curtos, deixava as raízes de sua formação antropocêntricas, tendo uma visão mais abrangente, definindo-se pelo comportamento biocêntrico, ao incluir e amparar a vida e suas origens (MAGALHÃES, 2002).

Segundo Kengen (2001), o moderno ordenamento jurídico estabelecido pela CF/88 orientou o Estado a decidir suas questões internas de modo a fortalecer a posição do país dentro de suas relações internacionais. Desse modo, foi criado o *Programa Nossa Natureza* por meio do Decreto n° 96.944.

Tratado como o maior e mais abrangente programa de proteção ecológica, o *Programa Nossa Natureza* proporcionou mudanças significativas na proteção ambiental de modo global. Dentre os objetivos do programa estavam: (i) frear a ação antrópica e os recursos naturais renováveis sobre o meio ambiente; (ii) alimentar o sistema de meios somatórios na proteção ambiental; (iii) conscientizar o público e desenvolver a educação ambiental em prol da conservação da natureza; (iv) usar as novas bases do ordenamento territorial para permitir a exploração e a ocupação mais consciente; (v) fazer reviver a teia ecossistêmica destruída pela ação antrópica; e (vi) proteger as comunidades de indígenas e as famílias que se encontram em processo extrativista.

Desse modo, nota-se o ressurgimento da visão conservacionista. O Programa procurou corrigir as deficiências legislativas existente, como o Código Florestal que foi modificado, a Lei de PNMA. Além disso, a Amazônia ganhou incentivos fiscais e houve aperfeiçoamento na estrutura da administração ambiental.

Em outra frente, além do desenvolvimento tecnológico, do manejo das florestas, da educação ambiental e de todas as modificações que o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) trouxe, a Lei n° 7.797/89 também priorizava o destino de recursos para projetos de renovação da flora e da fauna nativas nas Unidades de Conservação (UC).

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), criado por meio da Lei n° 7.735/89, buscava auxiliar na preservação, no uso racional, no controle, na fiscalização e no fomento dos recursos naturais. Sendo assim, o IBAMA substituiu 3 órgãos: a SEMA, dotada de aspectos conservacionistas; IBDF,

ligado ao Ministério da Agricultura e à Superintendência da Borracha (SUDHEVEA); e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE).

Na prática, a administração central estava sendo prejudicada por esses órgãos que estavam ligados a Ministérios diferentes e que não mostraram um afinamento entre si apesar dos objetivos semelhantes. Desse modo, a gestão dos problemas socioeconômicos e ambientais não estava trazendo os resultados esperados. Logo, a estrutura organizacional precisava de um rearranjo.

A criação Secretaria do Meio Ambiente ligada à Presidência da República ficou com *status* de Ministério (Lei nº 8.028/90). A finalidade dessa Secretaria era planejar, controlar, supervisionar e coordenar as atividades inerentes ao meio ambiente. O órgão ambiental com maior poder da época. Criado em 1922, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), que priorizava os Recursos Hídricos, Meio Ambiente e o desenvolvimento sustentável da Amazônia – MMARHAL (Lei nº 8.490/92), a partir de 1999, sofreu um rearranjo ministerial por meio do Decreto nº 2.972, tendo o nome alterado para MMA, órgão principal do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) (MACHADO, 2004).

Além dessas leis, um evento importante que contribuiu para o aperfeiçoamento do Direito Ambiental foi a Eco – 92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. De grande repercussão no mundo, a Eco-92 reuniu mais de 80% dos países do mundo para debater formas de desenvolvimento sustentável.

O resultado foi relativamente novo para a época, trazendo um manual com mais proteção ambiental para todos.

Três documentos foram produzidos na época:

- Convenção sobre Biodiversidade – comprometimento dos países em proteger as riquezas biológicas existentes; 112 países assinaram a Convenção;
- Convenção sobre o Clima – emprego de tecnologias sustentáveis para controlar a temperatura atmosférica global. O controle de emissão de CO² na atmosfera não foi inserido nesta convenção;
- Agenda 21 – uma forma de agir cooperando internacionalmente. Adoção de procedimentos comuns em várias áreas, tais como: resíduos tóxicos, recursos hídricos, degradação do solo, das florestas, do ar, doação de tecnologia e de recursos para países pobres, povos com qualidade de vida, indígenas, mulheres e crianças.

Além da legislação apresentada anteriormente e dos documentos elaborados durante o Rio-92, o Direito Ambiental no Brasil se aperfeiçoou a partir de normas como:

Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.985/00) e a Lei nº 9.433/97, que trouxe a instauração da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

Nessa perspectiva, as penalidades são duras para o uso indiscriminado dos recursos naturais. A Lei de Crimes Ambientais, que tramitou durante 7 anos entre a Câmara dos Deputados e o Senado, endureceu a legislação que em alguns aspectos era falha, por meio de 82 artigos que reforçam a proteção ambiental. A Lei trouxe uma manobra interessante, permitindo que o infrator penal reponha ou reconstrua a parte degradada ou ainda reponha perante a sociedade a dívida que gerou. O que é um avanço para o fato de que os delitos causados ao meio ambiente ficavam listados como contravenções penais e não como crimes. Logo, antes de seu decreto, a utilização dos recursos ambientais e a degradação ambiental geravam multas brandas se compararmos com o ganho por meio da prática da degradação. Nesse viés, cabe ressaltar que são tratados como crimes ambientais todos os danos a elementos que compõem o meio ambiente.

Cabe ressaltar que a eficácia de uma lei se mede conforme sua aplicabilidade e cumprimento. Observa-se ainda a existência de uma demanda com relação à divulgação para a ampliação do conhecimento dos artigos dessa lei. Ademais, não se pode esquecer da importância da participação da sociedade civil organizada por meio de denúncias sobre a má utilização dos recursos naturais, a fim de se unir ao poder público para defender e preservar os recursos naturais e criar um ambiente saudável para si e para as gerações futuras.

Nessa lógica, todos os cidadãos devem tentar implementar as leis ambientais, sendo uma ferramenta importante nas mãos das pessoas, e que essas estejam a dispor de todos para a implementação e para a vigilância constante. As leis *per si* não são capazes de fazer absolutamente nada, quem as torna ativas e eficientes são os cidadãos civis organizados. Portanto, trabalhos e vigilância técnicos são necessários para que seja efetivo e adequado o uso dos recursos financeiros e sua empregabilidade.

Outra lei ambiental, a nº 9.985, definiu bem as áreas de proteção da biodiversidade e estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

Os conceitos das UC eram confusos e os processos de criação conflitantes, uma vez que várias eram as instâncias governamentais que se viam no direito de criá-las. A criação do SNUC veio esclarecer esses pontos, deixando claro os vários

conceitos acerca das UC. Os procedimentos para criação e a escolha das as instâncias corretas esclareceu definitivamente os conceitos que as UC traziam de modo conflitante e confuso. Cabe lembrar que os estados, os municípios e as UC federais formam o SNUC. Do breve histórico da política pública ambiental emerge uma reflexão filosófica e ética do agir humano. Revela-se uma contribuição do direito e da política pública e da cultura brasileira, a qual, por estar tão presente e atuante nas vidas dos cidadãos, explora a dupla políticas públicas e meio ambiente. Ademais, o histórico é a sustentação basilar para o alcance do objetivo deste trabalho.

2.5.1 Políticas Públicas e Meio Ambiente

Há algum tempo a preocupação com o meio ambiente tem estado presente na vida das pessoas. Desde a CF/88, o Brasil defende legalmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de preservá-lo. Desde então, diversos encontros e acordos globais em sua defesa ocorreram, trazendo um consenso e criando habilidade tanto no que diz respeito à produção de conhecimento quanto no plano da ação social e das políticas públicas.

Segundo Nalini (2003), a Carta Magna é um avanço e um marco no direito ambiental, pois o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser um direito fundamental de todos os brasileiros. Esse pilar tem como características advir da própria natureza humana e ser de caráter inviolável, atemporal e universal, logo, direito essencial à pessoa humana.

Nessa lógica, a seguinte questão emerge: como conceber formas de promover a qualidade de vida sem permitir que seus recursos naturais sejam utilizados como se fossem infinitos e sem valor?

Segundo Cavalcanti (1991), nessa perspectiva, enfrenta-se o desafio travado contra a pobreza. E o Brasil o faz levando em consideração os custos ambientais que se refletem nas políticas de desenvolvimento. Porém, até o momento e a despeito de um discurso do governo sobre sustentabilidade, o que se observa são rasas iniciativas em relação ao meio ambiente, tendo em vista que, no passado, os recursos naturais foram explorados indiscriminadamente levando a sua exaustão. Sendo assim, a questão ambiental deve ser discutida pensando em iniciativas de desenvolvimento que explorem os recursos naturais de maneira poupada. Desse modo, uma mudança de paradigmas dentro do processo econômico é requerida:

No coração dessa mudança de paradigmas, de uma visão de mundo mecanicista para uma concepção holística e ecológica, encontramos uma profunda mudança de metáfora: da visão do mundo com uma máquina, passa-se a entendê-lo como uma rede. As redes são, sem dúvida, padrões de relações, por conseguinte, compreender a vida em termo de redes requer a capacidade de pensar em termos de relações e padrões. Na ciência, essa nova maneira de pensar é conhecida como “pensamento sistêmico” (CAPRA; MATTEI, 2018, p. 18).

Portanto, a formulação das políticas públicas para um desenvolvimento sustentável deve observar o fato de que a ciência econômica tradicional não leva em conta os princípios ecológicos do sistema econômico em seu arcabouço analítico, acreditando, assim, na possibilidade de um crescimento infinito. Por sua vez, o termo ‘sustentabilidade’ traz a ideia de limitação do crescimento e do desenvolvimento. Com esse embasamento torna-se indispensável agregar preocupações e conhecimento ecológicos e sociais às políticas públicas no Brasil.

Nesse sentido, questiona-se: como devem ser formadas as políticas, uma vez que o problema ambiental, em essência, consiste em aumentar a produtividade do capital da natureza utilizando seus recursos sem sua degradação ou sem sobrecarregar as funções de suprimento e de resiliência? Essa orientação vaga não deixa de ser um começo para a reflexão da limitação ecológica exigida pela natureza em relação ao processo de desenvolvimento econômico.

Com efeito, os obstáculos e as restrições são encontrados como grandes desafios quando se reflete como o desenvolvimento pode ser avançado dentro dos limites da ecosfera, principalmente quando são considerados os princípios inerentes as leis de conservação da matéria e energia (biofísica). Esse desafio do desenvolvimento sustentável demanda políticas públicas que considerem melhorias reais das camadas menos favorecidas, sem conturbar as funções e os ciclos fundamentais do ecossistema essencial.

2.5.2 Princípios nos bastidores das políticas para a sustentabilidade

O que rege o primeiro princípio a ser destacado no contexto de políticas públicas que busquem o desenvolvimento sustentável refere-se ao fato de que o crescimento implica, sem saídas, maneiras de se tocar na natureza e causando degradação física (GEORGESCU-ROEGEN, 1974 citado por DALY, 1991). Logo, o processo de crescimento deve se servir dos recursos naturais de um modo mais inteligente, duradouro e saudável do que tem sido a praticada até hoje. Além disso,

rigorosamente, devemos distinguir crescimento de desenvolvimento. De acordo com Daly (1991, p. 80), "(...) é patente que, no discurso a respeito de desenvolvimento em um país como o Brasil, subentende-se que aumentar a renda per capita continuamente e isto representa crescimento".

O segundo princípio para a sustentabilidade refere-se à escala do sistema econômico, supondo que o sistema econômico teria seu lugar como um subsistema do ecossistema e considerando que este último é uma entidade inelástica, não-crescente, quanto à expansão da economia. Esse cenário soa um tanto cruel no tocante ao destino dos pobres, que necessitam de crescimento econômico para saltar da camada da pobreza. Fearnside (1998, p. 439) comenta que: "contudo, sem condená-los a permanecerem estáticos nesta condição de pobreza, a questão escala de crescimento deveria ser vista, alternativamente de outra maneira, como uma imposição moral, fazer face à obrigação da divisão do bolo".

A situação de uma grande escala por certos países e grupos sociais à custa de terceiros, causando uma distribuição ecológica desproporcional, exige o estabelecimento de um princípio com relação a uma escala ótima. Ora, o planeta possui uma única escala ótima, concebível em dados momentos, conforme à tecnologia, as escolhas dos consumidores e outros fatores, os quais não cabe aqui enumerar. Mesmo que países e grupos sociais pratiquem o mercado, negociando sua escala, não se podem ignorar os limites e o *trade-off*, os quais, se ignorados, causarão prejuízos tanto às gerações futuras quanto às atuais.

Nessa lógica, a preocupação com a escala remete ao conceito da 'capacidade de suporte ecossistêmico'. Essa capacidade somada a limites, resiliência e sustentabilidade são elementos da categoria ecológica importantes na relação entre o processo econômico e o ecossistema. Evidentemente, as políticas públicas ambientais não podem ignorá-las. Para tanto, é preciso manter o elo entre as iniciativas públicas e as coordenadas estabelecidas pelas funções e pelos ciclos naturais que sinalizam os limites permitidos.

O desprezo dado aos limites dos alicerces ambientais para obtenção do bem-estar social, de acordo com o raciocínio dos economistas neoclássicos, os quais adotam propostas de desenvolvimento em todo lugar, conduz à aceitação de um possível crescimento infinito. Assim, o tratamento da natureza como um simples fator de produção se torna possível.

Não obstante, ao optar pela sustentabilidade, adota-se uma orientação

respeitável de conservação do capital natural para as gerações futuras, o que implica a internalização de uma filosofia de finitude e autolimitação. Nesse contexto, a escolha de cada cidadão representa uma questão de ética e responsabilidade, pois envolve a distribuição de riqueza durante um espaço de tempo. Para a viabilidade da sustentabilidade, a sociedade deve ter um fundamento biofísico estável, conforme Cavalcanti (1998).

É necessário que as políticas de Estado para o desenvolvimento sustentável sejam desenhadas no contexto de princípios éticos relativo ao bem-estar das gerações atuais e futuras. Admitir um crescimento contínuo pode ser desejável, até charmoso, mas isso apenas representa um “(...) adiamento de restrições quanto à extração de produtos para dentro dos limites de sua produção sustentável”. (FEARNSIDE, 1998, p. 438).

Um sistema sólido de informação é importante para a formulação de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade, a fim de medir o desempenho econômico de um país ou região, onde a sustentabilidade está inserida. Nesse sentido, o progresso é percebido pela qualidade dos serviços, pela saúde mental e psicológica e por um senso de plenitude e integração com a comunidade e meio ambiente. Além disso, o consumo material da modernidade industrial já não é uma medida que faz sentido.

Como é observado, a contabilidade nacional adota como procedimento, por exemplo, trata a venda dos produtos de uma jazida (consumo de capital natural) como renda. Nessa perspectiva, incentiva-se assim a degradação do meio ambiente, pois são considerados contribuições positivas para a renda nacional e para o Produto Interno Bruto (PIB), lembrando que essa é a base de valores considerada nas avaliações das políticas de desenvolvimento.

Sendo assim, introduzir outra visão para a correção de tal metodologia, a que considera as perdas ambientais, é importante para a proteção do meio ambiente. Contudo, segundo Fearnside (1999), a dificuldade está na formulação de critérios que considerem os impactos ecológicos em termos monetários.

Para um desenvolvimento sustentável, as políticas de Estado possuem ferramentas para uma abordagem relevante e um apoio sólido para o cálculo do PIB verdadeiro (no qual se descontam as perdas) e de outras variáveis macroeconômicas. Constanza (1997) salienta que a produtividade do meio ambiente se avalia em termos físicos (produção por unidade de capital natural utilizados, emissões e descartes) e

deve ser apresentada ao lado de cálculos dos fluxos monetários de produção e consumo.

Ações políticas que adotam o respeito e são conscientes das limitações ecológicas são reflexos de uma política de governo para a sustentabilidade. Tais ações, quando extrapolam os limites naturais do meio ambiente, impossibilitam a elevação da qualidade de vida e do bem-estar social. Para tanto, é necessário um esforço na utilização da base biofísica e da base racional da utilização dos recursos ambientais, no entanto, cabe ressaltar que encontrar um equilíbrio desse fluxo sustentável é um grande desafio.

Logo, política pública comprometida com a sustentabilidade deve afastar as ameaças ao meio ambiente, tais quais a ineficiência, o uso degradatório dos recursos naturais, a produção de lixo e a poluição *etc.*, a fim de atrair o aumento de qualidade de vida, o bem-estar, os ambientes saudáveis, as belezas cênicas, a qualidade da água *etc.* Uma das alternativas almejadas é a utilização do sistema tributário, deslocando a carga tributária do que é desejável para o que não é desejável (BINSWANGER citado por CAVALCANTI, 1998).

Outra opção é a introdução de dispositivos como o princípio do *full-cost*¹ (mecanismo de mercado) para uma efetiva proteção do meio ambiente. Nesse sentido, imposto de indenização poderia ser devido ao desaparecimento dos recursos não renováveis.

Por fim, o capital da natureza tornou-se o fator que dita os limites do processo econômico, pois o ecossistema e seus serviços sustentam a economia. Segundo Daly (1991), a preocupação primordial das políticas ambientais sustentáveis deve ser a potencialização máxima da produtividade do capital natural no curto prazo, aumentando ao longo do período a sua oferta.

2.6 FORMAS CLÁSSICAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE NO MUNDO (COMANDO E CONTROLE)

A atenção crescente à crise ambiental, social e econômica tem melhorado a maneira com a qual os Estados e os agentes econômicos tratam questões ambientais

¹ O chamado *full-cost principle* consiste em avaliarem-se todos os ônus, visíveis e invisíveis, privados e sociais, de uma atividade, não deixando de lado as chamadas externalidades (como a poluição, v.g.).

em todo o mundo. O declínio da qualidade ambiental obteve seu desaceleramento devido a regras e incentivos mais adequados para o enfrentamento dos problemas ambientais. Segundo Joao (2004), as políticas ambientais nacionais e internacionais vêm, com grau variável de sucesso, utilizando diversos instrumentos em decisões relativas às questões ambientais.

De acordo com João (2004), esses instrumentos podem ser divididos em classes distintas pela literatura, o sistema regulatório e o sistema de incentivos.

Os sistemas regulatórios – também conhecidos como instrumento ou sistema de Comando e Controle (CEC):

São os mais difundidos no planeta e se caracterizam pela regulação direta da utilização de recursos naturais. São baseadas em normas de prevenção ou repressão, regulando assim, as emissões ou limitações dos recursos naturais, fiscalização e aplicação de sanções e imposição ao poluidor de reparar o dano causado. E tem, como objetivo principal atingir as atividades que incidem de forma negativa sobre o meio ambiente e induzir mudanças de comportamento individual (LEITE, 2008, p. 184-185).

Já os sistemas de incentivos – distinguem-se por induzir mudanças de comportamento nos agentes econômicos em relação ao meio ambiente. Na visão da Economia Ecológica, esses instrumentos são capazes de ajustar falhas de mercado e adotar o princípio da precaução. Segundo Barichello e Araújo (2007, p. 69), são manobras utilizados pelo Estado por meio dos instrumentos de intervenção econômica, relacionados às leis que regem o funcionamento do mercado, de maneira a direcionar comportamentos apreciáveis

Mesmo sendo países industrializados, a forma clássica de proteção ao meio ambiente tem se baseado na regulamentação do tipo CEC. Essa regulamentação é, resumidamente, um conjunto de regras e procedimentos a serem obedecidos pelos agentes econômicos de modo a adequar suas atitudes e posturas diante de certos objetivos ambientais. Logo, estão submetidos a um conjunto de penalidades previstas para os poluidores (IPEA, 1996).

É peculiar do tipo de instrumento de CEC a associação dos papéis regulador e vigilante dos governos a fim de produzir um funcionamento com eficácia. Desse modo, fazer com que os poluidores internalizem os padrões e imputar-lhes as infrações é o desafio que depende da capacidade do órgão de controle ambiental. O sucesso depende, também, do poder político ao resistir às ações legais (IPEA, 1996).

Ainda nos países em que essas condições são atendidas de maneira

satisfatória, a preocupação não está com os efeitos econômicos ou com os custos arcados pelas indústrias para alcançar um nível aceitável de controle ou um determinado padrão tecnológico. Como consequências, pode haver a inviabilização econômica para empresas de pequeno porte, criando também um aumento de custos de produção a empresas situadas em locais distantes, onde a poluição acarreta problemas poluidores (IPEA, 1996).

Um programa de redução uniforme das emissões de um complexo industrial (instrumento característico do tipo CEC) não considera as iniciativas alternativas de indústrias menos poluidoras. Por assim dizer, deixa-se certa margem de negociação para as indústrias, pois o mesmo resultado é obtido. Por esse viés, indústrias com altos custos marginais de controle ambiental mais altos pagariam àquelas com custos menores para que estas controlassem suas emissões (IPEA, 1996).

Diante do exposto, é importante destacar que os instrumentos reguladores de gestão ambiental disseminados globalmente são as licenças ambientais, o zoneamento e os padrões.

As licenças ambientais são usadas pelos órgãos de controle ambiental para permitir a instalação de projetos e suas atividades com certo impacto ambiental. Os projetos mais complexos geralmente requerem a preparação de estudos de impacto ambiental, os quais se referem a avaliações mais abrangentes acerca dos efeitos dos projetos propostos (IBAMA, 2018).

Por sua vez, o zoneamento refere-se a um conjunto de regras de uso da terra, empregado principalmente pelos governos locais a fim de indicar aos agentes econômicos a localização mais adequada para certas atividades. Essas normas se baseiam na divisão de um município (ou outra jurisdição) em distritos ou zonas nos quais certos usos da terra são (ou não) permitidos (IPEA, 1996).

Por fim, os padrões são, entre os instrumentos do tipo CEC, os mais disseminados na gestão ambiental em todo o mundo. Os principais adotados são: (i) padrões de qualidade ambiental: limites máximos de concentração de poluentes no meio ambiente; (ii) padrões de emissão: limites máximos para as concentrações ou quantidades totais a serem despejados no ambiente por uma fonte de poluição; (iii) padrões tecnológicos: padrões que determinam o uso de tecnologias específicas; (iv) padrões de desempenho: padrões que especificam, por exemplo, a porcentagem de remoção ou eficiência de um determinado processo; e (v) padrões de produto e processo: estabelecendo limites para a descarga de efluentes por unidade de

produção ou por processo (IPEA, 1996).

Explana-se, no próximo tópico, sobre os instrumentos econômicos, não coercitivos, os quais não pressupõem o estabelecimento de restrições. Por essa razão, diferenciam-se dos instrumentos de CEC. À utilização desses instrumentos econômicos está subjacente a lógica de que a partir de incentivos econômicos, agentes privados reagem modificando suas atitudes para interiorizarem aqueles incentivos.

2.7 INSTRUMENTOS ECONÔMICOS

Na dinâmica da atividade econômica são produzidas externalidades negativas, efeitos indiretos que desestabilizam o bem-estar da população afetada. Como alternativa, os instrumentos econômicos são utilizados para corrigir esses efeitos internalizando custos externos nas estruturas de produção e consumo da economia:

Os instrumentos econômicos representam uma das estratégias de intervenção pública, complementar aos tradicionais mecanismos de comando e controle, que busca aperfeiçoar o desempenho da gestão e sustentabilidade ambiental, influenciando o comportamento dos agentes econômicos e corrigindo as falhas de mercado (BRASIL, 2018).

Segundo João (2004), os instrumentos de gestão ambiental são classificados distintamente pela literatura em duas classes: (i) os que seguem o princípio de CEC – Sistema Regulatório; e (ii) os que seguem o princípio do Poluidor-Pagador e Protetor-Recebedor – Sistema de Incentivos.

O princípio do Poluidor-Pagador assenta-se na vocação redistributiva do Direito Ambiental (MATEO, 1991), o qual se baseia na teoria econômica de que os custos sociais externos (externalidades), que acompanham a cadeia produtiva, devem ser internalizados. Ao elaborar os custos de produção, os agentes econômicos devem levar em conta o custo resultante dos danos ambientais e, conseqüentemente, assumi-los. Tal princípio foi inicialmente desenvolvido, em 1972, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e trata-se de uma política que aplica a obrigatoriedade aos poluidores de arcar com os custos necessários empreendidos para os níveis de poluição aceitáveis pelos órgãos de controle ambientais.

Segundo Ribeiro (1998), o princípio Protetor-Recebedor, por sua vez, defende

a tese de que o agente público ou privado que, de alguma maneira, protege um bem natural e se torna um provedor de serviços ecossistêmicos, deve receber uma compensação financeira como incentivo pelo serviço prestado. Esse princípio se baseia no incentivo econômico dado a quem protege APP e, acima de tudo, representa um símbolo de justiça econômica quando os serviços ambientais prestados são valorizados e remunerados.

Nessa lógica, pode-se citar o IPTU, dentre os vários exemplos instituídos pelo princípio Protetor-Recebedor, como um grande aliado na conservação e na preservação da paisagem urbana e do patrimônio cultural nacional, utilizando como instrumento a concessão de isenções e incentivos aos proprietários privados ou públicos de imóveis protegidos. Nessa mesma linha, tem-se a isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) para as APP e para os proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) (ARAÚJO *et al.*, 2003).

Dentro da relação de possíveis aplicações do princípio Protetor-Recebedor, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) pode ser empregado como instrumento de incentivo à proteção ao meio ambiente, por meio da redução de alíquotas e concessão de isenções, beneficiando os proprietários pela escolha de veículos menos poluidores. O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), por meio da gradação das alíquotas, conforme a introdução de tecnologias na produção dos produtos que diminuam seus impactos negativos ambientais, é outro tributo que pode se tornar um “protetor do meio ambiente”. A redução das alíquotas traz em si um atrativo financeiro influenciando a decisão do consumidor construindo um conceito positivo junto ao fabricante pela sua preocupação ambiental (ARAÚJO *et al.*, 2003).

Desse modo, a utilização de instrumentos econômicos na gestão ambiental pode mitigar fatores degradadores do meio ambiente e sua consequente perda de biodiversidade. O fornecimento de compensação financeira, em contrapartida à não degradação ambiental, é um meio de suprir a demanda de recursos para o desenvolvimento socioeconômico ambiental impulsionando políticas preservacionistas. Nessa lógica, Tupiassu (2004) frisa que a conformidade dos instrumentos econômicos, já em vigor, com os princípios formadores dos sistemas financeiros e tributários nacionais, sem aumentar a carga tributária à população, representa para as políticas ambientais uma opção conveniente de financiamento no contexto atual.

A premiação tanto quanto a punição conduz a uma reação, transformadas em

condutas. A possibilidade de ser reconhecido por sua conduta positiva, por intermédio de uma premiação, produz um efeito motivacional para a preservação ambiental. O acatamento da norma é mais bem acolhido por aqueles premiados do que por aqueles intimidados pela ameaça de uma punição.

Conforme Yoshida (2005, p. 560):

As políticas ambientais devem se valer mais incisivamente dos instrumentos tributários e econômico-financeiro, com o objetivo primordial de incentivar a observância de seus princípios e preceitos, preferencialmente no âmbito da prevenção. Não basta, para a efetiva reversão do preocupante quadro de degradação ambiental em escala global, perfilhar a lógica do princípio poluidor pagador, baseada na imposição de pesados ônus ao poluidor e ao degradador como forma de desestímulo.

Nessa lógica, a legislação ambiental brasileira, como mencionado anteriormente, tem suas características marcadamente pela proteção-repressão, e segundo Yoshida (2005) devem ser introduzidas cada vez mais técnicas de estímulo (facilitação ou atribuição de incentivos), privilegiando-se o controle ativo, que se preocupa em favorecer as ações vantajosas mais do que desfavorecer as ações nocivas ao meio ambiente. Os estímulos e incentivos tributários e econômicos em geral são anteriores ou concomitantes à degradação ambiental e, desse modo, são menos onerosos que corrigi-la posteriormente.

2.7.1 Tributação Ambiental

Uma nova sistematização das diretrizes da tributação ambiental é necessária pela perspectiva contemporânea voltada à proteção ambiental. Nessa seara, trilhar um caminho para que a tributação encontre a sustentabilidade não deve ser construído pela oneração das empresas por meio de tributação ambiental. Além disso, não se pode caracterizar o tributo como uma sanção.

O Brasil é um país de elevadíssima carga tributária, nesse cenário, a adoção de incentivos fiscais, no sentido de fazer com que as empresas invistam na proteção do meio ambiente, produz mais efeitos positivos quando comparado à criação de mais tributos. É também o que prevê o princípio do Protetor-Recebedor. Portanto, faz-se mister a inovação fiscal adequando-a às atuais exigências ambientais, fundamentalmente por meio de uma diretriz governamental (CAVALCANTI, 2012). Cavalcanti (2012) defende que o Estado deve assumir seu papel no polo ativo e se

fazer presente nessa fase de transição para os novos modelos econômicos sustentáveis, uma vez que a sustentabilidade está diretamente relacionada à boa governança, a qual soma esforços para um desenvolvimento econômico comprometido com o meio ambiente. Contudo, cabe ressaltar que não se trata apenas de reduzir a discussão ao tributo ecológico.

Na realidade, não se defende um conceito próprio de tributo ambiental, uma vez que não se trata de uma nova espécie tributária. A tributação ambiental nem sequer defende uma espécie tributária nova, mas sim uma remodelação do sistema tributário com foco na sustentabilidade ambiental.

Ainda que a crise ambiental se reflita globalmente, não é possível um balizamento entre os países em relação ao grau de evolução contra essa crise. Países da União Europeia (UE) encontram-se mais à frente nas discussões e no aperfeiçoamento do reordenamento de tributos sobre a poluição. Ademais, já buscam definir preços sobre as emissões do gás carbônico – CO₂ – *Carbon Tax*. Por outro lado, o Brasil e muitos países da América Latina ainda lutam para que o lixo doméstico seja separado para a reciclagem e isso seja assimilado culturalmente.

Segundo Cavalcante (2012), o critério ambiental deve ser utilizado em todo o sistema tributário, mas sem criar tributos novos com nuances de caráter punitivo que comumente se utilizam. Mas sim, utilizar os tributos já existentes com finalidade de proteção ambiental, a exemplo do que vem acontecendo hoje com o IPTU e o IPVA.

O melhor instrumento econômico fiscal para incentivar mudanças na postura dos cidadãos e da classe empresarial, no Brasil, tem sido os incentivos fiscais. Como já mencionado anteriormente, essa modalidade de concessão de incentivos é bem peculiar da tese do Protetor-Recebedor, que com o decorrer do tempo deve chegar ao ideal de incorporação pelas empresas (culturalmente) por meio da obrigatoriedade de boas práticas ambientais.

Cavalcante (2012) ensina que a tributação ambiental atua por intermédio dos diversos instrumentos econômicos, oportunizando a produção de efeitos por meio dos tributos, dos incentivos e benefícios fiscais, das isenções, das obrigações acessórias, enfim, de todos os meios fiscais adequados a promoção de condutas, ao recuperar danos ou realocar custos ambientais.

2.7.2 Desafios da tributação ambiental

Um conceito previsto no Artigo 3 da Lei n. 5.172 de 1966, a qual instituiu o Código Tributário Nacional (CTN), define 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” (BRASIL, 1966).

Segundo Souza (2009), outros conceitos constitucionais próximos devem ser comparados ao conceito de tributo, ou seja: que o particular entrega o dinheiro ao Estado quando se vincula em razão, por exemplo, nos casos das declarações unilaterais de vontade; também se dá em razão de atos ilícitos praticados, hipótese em que se verifica a aplicação de multas, ou a responsabilidade de indenizar os agravos causados ao Estado; e finalmente, em razão de expressa disposição legal. Em resumo, o particular pode ser obrigado a entregar dinheiro ao Estado pela manifestação volitiva, por praticar ato ilícito ou por expressa disposição de lei (SOUZA, 2009, p. 27-28).

Ao observar o conceito dado pelo CTN, para alguns autores soa como redundante ao afirmar que “(...) o tributo é prestação pecuniária, em moeda (...)”, uma vez que o conceito legal já afirma que a prestação é pecuniária. Não obstante, segundo Sabbag (2009, p. 334), “a redundância no dispositivo procurou evitar o tributo em bens (*in natura*) ou o tributo em trabalho, em serviços (*in labore*)”.

Acredita-se que a expressão “ou cujo valor nela se possa exprimir” amplia o campo das prestações tributárias, visto que quase tudo pode ser reduzido e expresso em valor monetário. Na opinião de Souza (2009, p. 32), “(...) em razão dessa cláusula, alguns admitem que o serviço militar; o serviço prestado aos Tribunais Regionais Eleitorais (mesas eleitorais), configuram tributo, pois são compulsórios, previstos em lei e não decorrem de ato ilícito”.

Ao dar prosseguimento à análise dos elementos formadores do conceito de tributo listado no Artigo 3º do CTN, compreende-se que a expressão “(...) que não constitua sanção de ato ilícito” consiste, segundo Sabbag (2009, p. 336), no fato de o tributo não configurar-se em multa, e por sua vez, da multa não ser tributo.

Em contrapartida, há a necessidade da previsão legal da multa, conforme observa-se no inciso V, do artigo 97, do referido Código: “somente a lei pode

estabelecer a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas” (BRASIL, 1966).

O tributo e a penalidade são distintos, a saber: tributo deriva da incidência do poder tributário sobre a propriedade privada, já a penalidade pecuniária dá-se pelo poder penal do Estado e o objetivo é resguardar a validade da ordem jurídica. O próprio Art. 3º do CTN exclui de seu conceito a prestação que constitua sanção por ato ilícito (SABBAG, 2009, p. 336).

Por sua vez, o artigo 113 do CTN, no primeiro parágrafo, diz respeito à obrigação principal, ou seja, aquela que surge com a ocorrência do fato gerador e possui por objeto o pagamento do tributo ou de penalidade pecuniária. A obrigação acessória é prevista no §2º do artigo 113 do CTN, sendo caracterizada por um ato positivo ou negativo, que se infere atos de realizar ou omissão, descaracterizados do conceito de patrimonialidade.

Sabbag (2009) ressalta mais uma distinção entre tributo e multa, esta não suprime a obrigação de pagar integralmente o crédito tributário, aquele paga-se pelo fato de existir um fato gerador. Logo, recolhe-se a multa, porque se descumpriu uma obrigação tributária. Não se pode esquecer que tributo é prestação pecuniária instituída em lei, na qual se observa a ocorrência do princípio da legalidade para a instituição de tributos. Ademais, o inciso II do Artigo 5º da CF/88 disciplina que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Nessa mesma esteira, segundo Souza (2009, p. 28),

(...) não se verifica nos tributos a manifestação volitiva a formatar o laço obrigacional, muito menos a ocorrência de ato ilícito que possa, por consequência, e aplicar multa ou o obrigar a recompor patrimônio, mas sim, a expressa disposição legal que disciplina a conduta exigida pelo Estado, com fulcro no artigo 5º, inciso II, da CF/88, que dispõe que somente poderá ocorrer o surgimento de direitos e deveres com a expressa previsão legal.

Para findar o conceito de tributo previsto no Artigo 3º do CTN, tem-se que o tributo é prestação cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, disso decorre a prestação cobrada por lançamento, procedimento burocrático para se efetivar a exigibilidade do tributo. Conforme Souza (2009, p. 29), “(...) tributo se define como toda obrigação que temo por objeto a entrega de dinheiro ao estado, independente da vontade do particular, por fato que não constitui sanção por ato ilícito, expressamente previsto em lei”.

2.7.3 Função fiscal e extrafiscal dos tributos

Faz-se necessário elencar a classificação dos tributos quanto à sua função: (i) Função Fiscal, possui como objetivo principal a arrecadação de recursos financeiros para o Estado; (ii) Função Extrafiscal, quando o seu objetivo principal é a interferência na economia, agregando um efeito além da simples arrecadação de recursos financeiros; (iii) Função Parafiscal, quando seu objetivo é a arrecadação de recursos para custear as atividades que em princípio, não integram funções próprias do Estado, mas que este as desenvolve por intermédio de entidades específicas (MACHADO, 1998).

Conforme Nunes (2005), cada função dos tributos citados acima possui um papel importante para cumprir duas funções políticas importantes. A saber, a primeira, em uma linha mais conservadora, serve para custear as despesas estatais (ou administrativas); a segunda caracteriza-se pela intervenção do Estado na economia, a fim de promover o desenvolvimento econômico de determinados setores, bem como modificar os comportamentos individuais do sujeito passivo, de modo a desenvolver o coletivo sustentavelmente.

Considera-se então, que os tributos ambientais possuem duas finalidades: a fiscal e a extrafiscal. Logo, a finalidade fiscal tem o papel de arrecadar capital para possíveis investimentos em prol da defesa do meio ambiente. A finalidade extrafiscal, por sua vez, não tem caráter arrecadatório, pois tem o papel de modificar o comportamento humano a fim de promover o desenvolvimento sustentável.

A respeito da extrafiscalidade, Nunes (2005, p. 94) afirma que:

A pretensão do poder público é a mais ampla: é a de fazer revolução social por meio do tributo, moldando a conduta do particular, de modo obter resultado orientados pela ideia de bem-estar comum, e não apenas individual. Ao Direito Tributário não é novidade, quando se trata deste fim, e a doutrina o aclama como extrafiscalidade.

Nunes (2005) alerta que seria melhor se a receita que tais tributos proporcionam ao Estado não existisse, uma vez que são resultado de ato ilícito, não é demandado pela sociedade em sua plenitude, sendo assim, tem sua força reprimida pela existência pelo tributo.

Segundo Sabbag (2009, p. 363):

(...) os impostos fiscais possuem caráter estritamente arrecadatório para prover de recursos o Estado, por exemplo: IR, ITBI, ITCMD, ISS *etc.* e quanto aos impostos extrafiscais são aqueles com finalidade reguladora (ou regulatória) de mercado ou economia de um país, exemplos: II, IOF, IPI, IE *etc.*

Na hipótese de a norma tributária ter por escopo influenciar a conduta humana para o alcance de determinados fins, ou seja, utilizar-se da extrafiscalidade ou de instrumento regulatório das condutas sociais para consecução de fins econômicos, urbanísticos, ambientais e políticos específicos, diretamente vinculados e confere-se a efetividade aos princípios estabelecidos na CF/88.

Ao valorizar certas situações, quais sejam, social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa o confortável ou menos gravoso tratamento, percebe-se o cuidado da legislação de um tributo que vem pulverizada de inequívocas providências. Ao manejar elementos jurídicos usados na conformação dos tributos, por meio do qual focalizam-se objetivos divergentes aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade (CARVALHO, 2000 citado por SOUZA, 2009, p. 98).

Nesse sentido, cabe ressaltar que proteger os direitos da camada da sociedade mais vulnerável e que são flagelados diariamente é função do Estado. Dessa forma, o Estado deve desestimular condutas individuais que aumentem tais danos (NUNES, 2005). Sendo assim, acredita-se que a tributação extrafiscal ambiental é uma importante ferramenta para buscar o bem-estar coletivo contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

Logo, segundo Nunes (2005, p. 105):

(...) a função extrafiscal do tributo se caracteriza de duas maneiras: (i) com a imposição de regras que contendoras da ação individual humana, tal qual, com a previsão de sanções civis, criminais e administrativas; e (ii) com a cobrança de tributos para inibir certos comportamentos.

Temos, assim, que o Direito poderá agir de duas formas: (i) por meio de instrumento para alterar os paradigmas humanos com o objetivo de alcançar determinados interesses sociais, ou (ii) por meio de normas que estabelecem sanções nas esferas civis, administrativas ou penais para os atos que repudia, bem como desestímulo a atos de degradação ambiental ou incentivo às condutas desejadas. Tais situações em que se verifica o caráter extrafiscal dos chamados tributos ambientais a serem utilizados para o atingimento do disposto estão nos Artigos 170, inciso VI, e 225 da CF/99.

Ademais, o Capítulo sobre a Ordem Econômica da CF/88 traz está calcado na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. Observa-se também o princípio da defesa do meio ambiente, mediante tratamento distinto, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de preparação e prestação de serviços, além da cláusula constitucional que se refere à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda, em relação ao artigo 170 da CF/88, o Estado não pode proibir a livre iniciativa por meio da cobrança de tributos ecológicos, pois o tributo não tem como finalidade impedir qualquer atividade econômica, haja vista a proteção constitucional de sua liberdade (NUNES, 2005).

Quanto à finalidade dos tributos, segundo Nunes (2005, p. 105), não se pode reduzir a somente um meio de arrecadação de recursos para custear a máquina estatal e suas despesas públicas, mas também s um meio de intervenção na sociedade e na economia privada. Na formulação de cada tributo não se pode mais ignorar o caráter extrafiscal, assim como não se ignora o fiscal. Ambos devem permear o tributo de forma harmoniosa e desejável, às vezes com maior ou menor impacto, a depender da finalidade.

Conforme Nunes (2005), observa-se que a extrafiscalidade contribui em favor das políticas públicas voltadas aos objetivos sociais do direito tributário, o que decorre do papel educativo dos tributos extrafiscais com o objetivo de mudanças de atitude comportamental, o que dificilmente ocorreu com outras esferas, como a penal e a cível, as quais não conseguiriam atingir o mesmo patamar sem inquietação na ordem social.

Dessa maneira, os holofotes dos tributos extrafiscais devem provocar e realizar uma quebra de paradigmas de modo a efetivar uma mudança socioeconômica, com a intenção de desestimular comportamentos que sejam desfavoráveis ao meio ambiente. Contudo, cabe ressaltar que se deve primar pelo equilíbrio entre o sistema produtivo e o desenvolvimento sustentável. Segundo Nunes (2005, p. 107), a transformação social é elucidada da seguinte maneira:

A adoção de tributos ambientais enseja à construção de uma “política fiscal social” do Estado. Seu objetivo é o equilíbrio do mercado e a busca do pleno emprego por meio do Direito Tributário. Ao respeitar a livre iniciativa e não abnegar a produção, abre-se caminho ao intervencionismo estatal sadio ao não derrubar os pilares do capitalismo. Apenas tece alteração positiva de comportamentos típicos do egoísmo, inerente ao ser humano, inconsciente, de forma a quebrar os paradigmas, nos hábitos do mercado, que a existência

de tributos ambientais é um critério sinalizador de que a produção deve ser reduzida e repensada, como medida preventiva de sua própria continuidade.

2.7.4 Aumento de Receita para o Estado

O aumento de receita para o Estado pode ser provocado pela extrafiscalidade de determinado tributo, conforme os ensinamentos de Souza (2009). Pois, segundo o autor, a extrafiscalidade por si só não implica na diminuição das receitas auferidas pelo Estado. Em contraste, pode significar um incremento de receita, quando a norma tributária induz à recusa voluntária de certas atitudes ao agravar o valor do tributo incidente sobre o fato repudiado pela sociedade (SOUZA, 2009, p. 101-102).

No mesmo sentido, a extrafiscalidade pode proporcionar outros fatores. A começar pela redução em sua demanda de certos bens e produtos pelo encarecimento taxado com tributo ambiental. Outra manifestação possível seria a incorporação de novas tecnologias que “absorvam” as externalidades causadas pela poluição. E, como consequência disso, pode-se ter a introdução no mercado de produtos com inovações tecnológicas, as quais envolvam toda a cadeia produtiva, em outras palavras, meios de produção de menor agressividade ambiental.

De acordo com Deon Sette (2006), a introdução de novos produtos não é uma ameaça à eliminação ou substituição do mercado, mas sim uma possibilidade de se trabalhar de acordo com sua lógica, ao longo de sua linha de produção. Desse modo, além do nível ótimo, do ponto de vista social, tem-se o nível ótimo do ponto de vista ambiental.

Nesse sentido, a CF/88 consagra a concessão de benefícios fiscais como instrumento de política econômico-social, logo, com fins extrafiscais. No entanto, sua utilização de forma abusiva, a serviço de grupos de pressão, os quais influenciem ou pertençam a classes dirigentes, na forma de favorecimento de interesses econômicos ou ideológicos, afetam a justiça fiscal (SOUZA, 2009).

Tradicionalmente, a extrafiscalidade de alguns impostos é consagrada pela CF/88, embora a função primordial dos tributos na Carta Magna seja arrecadatória:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: I – importação de produtos estrangeiros; II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; (...) IV – produtos industrializados; V – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (BRASIL, 1988).

A finalidade principal, em relação aos referidos impostos constitucionais é:

(i) garantir, com os impostos de importação e exportação, o equilíbrio da balança comercial; (ii) conter ou desestimular o consumo de determinados produtos potencialmente nocivos além do permitido ou redistribuir melhor a renda, por meio do aumento do IPI de produtos supérfluos; (iii) intervir, de forma saudável, no mercado financeiro com o manejo adequado do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); (iv) obter recursos para administrar desajustes naturais econômicos causados pelos conflitos bélicos (NUNES, 2005, p. 107).

Ainda, nessa esteira de competência sobre tributos da União, observa-se a finalidade extrafiscal nas Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre operações realizadas com combustíveis, habitualmente chamada de CIDE-COMBUSTÍVEIS. O destino da arrecadação de tais tributos é bem esboçado no Artigo 177, inciso II, §4º da CF/88:

Art. 177, § 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos:

II - os recursos arrecadados serão destinados:

- a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;
- b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;
- c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes (BRASIL, 1988).

O IPTU é outro tributo constitucional com característica extrafiscal que está previsto no Artigo 182, §4º, inciso II da CF/88, abordando que o não atendimento da função social do imóvel recai na possibilidade da existência de alíquotas progressivas no tempo:

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

(...)

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: (...)II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

A intenção do tributo municipal extrafiscal, no caso do IPTU, é incentivar o uso adequado da propriedade urbana, onerando-a por meio da tributação. Esse imposto é regulamentado pelo Estatuto da Cidade, por meio da Lei nº 10.257 de 2001.

Em relação à possibilidade de progressão das alíquotas do IPTU, identificam-se três formas, segundo Souza (2009, p. 181), a saber:

- (i) progressão fiscal, nos termos do §1º do artigo 145, combinado com o inciso I, do §1º do artigo 156, na qual o tributo tem a possibilidade de ter suas alíquotas variadas com base no valor do imóvel (em razão de manifestação de capacidade contributiva demonstrada pela propriedade desse bem);
- (ii) progressão extrafiscal, nos termos do inciso II, §1º, do artigo 156, em vista conforme localização e uso do imóvel, ao tratar-se do ordenamento do espaço urbano e cumprimento das funções sociais da propriedade;
- (iii) progressão extrafiscal no tempo, nos termos do inciso II, §4º, artigo 182, da Constituição, quando funções sociais da propriedade são descumpridas.

Desses conceitos, infere-se que o Direito Tributário possui, além do objetivo de manter a máquina estatal funcionando por meio da função arrecadatória, instrumentos econômicos com objetivo de limitar a atividade socioeconômica, tal qual os tributos extrafiscais. Em relação ao ponto de intersecção existente entre a exploração do meio ambiente e os tributos ambientais, de acordo com Nunes (2005, p. 109) com base em Lupi e Rosembu:

Esse ponto é o fato da exploração do meio ambiente ser manifestação de riqueza, é o que revela a capacidade contributiva do poluidor, na proporção em que o poluidor capitaliza com tal atividade, enquanto a sociedade apenas suporta os efeitos da escassez do recurso.

Outro ponto que merece análise incide na definição do fato jurídico tributário extrafiscal. O alvoroço acontece em virtude de o entendimento das ações degradadoras do ambiente passível de tributação extrafiscal ser considerado como ilícito pelo Direito Tributário. Entretanto, importante alerta nos é apresentado por Nunes (2005, p. 110) ao mencionar que:

Esse entendimento se dá à característica primordial da função extrafiscal, que consiste em modificar o comportamento da sociedade. E o que ocorre no campo da correção das ações ilícitas é o legislador tentar evitar, por meio de sanções, que tais comportamentos perturbadores da ordem se repita.

Ainda nessa linha de pensamento, o Artigo 3º disposto no CTN preconiza 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.” Portanto, o próprio CTN impede que o tributo constitua sanção por ato ilícito.

Nessa esteira, Amaro (2002, p. 55), sustentado por Becker, afirma que:

Não há tributação de ilícito: enquanto a sanção busca impedir ou desestimular diretamente um ato que a lei proíbe, o tributo extrafiscal visa impedir ou desestimular, indiretamente, um ato que a lei permite, o que demonstra que o ilícito é o elemento de distinção entre a sanção e o tributo.

O tributo extrafiscal tem por objetivo evitar ou desestimular, indiretamente, um ato permitido por lei. A sanção, por sua vez, visa impedir ou desestimular, diretamente, um ato que a lei proíbe. Logo, demonstra-se que ilícito é o elemento de distinção entre sanção e tributo (AMARO, 2002 citado por NUNES, 2005).

Conforme Souza (2009, p. 106), sob pena de subverter esse instituto, os tributos, mesmo os ambientais, não podem contemplar em sua materialidade o dever de indenizar qualquer dano. Todavia, deve-se considerar que toda atividade ilícita deveria ser tributada, como está disposto no inciso II do artigo 118 do CTN, a saber:

Art. 118. A definição legal do fato gerador é interpretada abstraindo-se:
I - da validade jurídica dos atos efetivamente praticados pelos contribuintes, responsáveis, ou terceiros, bem como da natureza do seu objeto ou dos seus efeitos;
II - dos efeitos dos fatos efetivamente ocorridos.

Vale ressaltar, conforme afirma Torres (2005) citado por Sabbag (2009, p. 96) que: “(...) o tributo deve incidir sobre as atividades lícitas e, de igual modo, sobre aquelas consideradas ilícitas ou imorais”. De acordo com Sabbag (2009), valoriza-se a isonomia em relação aos contribuintes e impede-se que tal isenção tributária dê ensejo ao consentimento de ação criminosa, tornando-a desvantajosa.

2.7.5 Tributação Ambiental e sua Extrafiscalidade

As funções da tributação ambiental são classificadas de acordo com os objetivos da atividade a ser alcançada, segundo Cavalcante (2012), a saber: (i) função indutora – induz a comportamentos ambientalmente adequados e/ou premia as condutas mais favoráveis (internalização das externalidades positivas); (ii) função restauradora – restaura os danos ambientais já ocorridos; e (iii) função redistributiva – redistribui os custos ambientais das atividades causadores de danos (internalização

das externalidades negativas).

Pode-se identificar vários tributos, baseados nessas funções, que passam a ter grande relevância na questão ambiental, por meio dos quais se comprova que a tributação ambiental vai além das expectativas pensadas no início.

Com frequência, os tributos dito ambientais são caracterizados originalmente com a função extrafiscal, confluindo-se na clássica dicotomia entre função fiscal e extrafiscal (MARTINEZ, 1991).

Em dias atuais, o tributo é considerado além de um instrumento de arrecadação para o financiamento das despesas públicas – para o atendimento dos serviços institucionais; sua característica fiscal e arrecadatória – um mecanismo que vai além da obtenção de receitas públicas, realocando recursos e induzindo comportamentos, de modo que se possa aproveitar da incidência tributária para realizar outras competências constitucionais (MONTEIRO, 2014), revelando sua finalidade extrafiscal ou ordenatória.

Infere-se, portanto, que existem efeitos externos à atividade econômica da norma tributária que interferem no modo de agir dos contribuintes, quer no âmbito da fiscalidade, no qual esses efeitos são reflexos ou não-pretendidos (lembrando que o foco da tributação centra-se na arrecadação), quer no âmbito da extrafiscalidade, no qual o semear desses efeitos é tão ou mais proeminente que a arrecadação (cujo estímulo ou desestímulo é ativado consciente e propositadamente pelo legislador na orientação de condutas ou atividades consideradas como alto valor para o bem-estar da sociedade, por meio de incentivos ou estabelecimento de cargas tributárias) (CORRÊA, 1964, p. 48).

Nesse sentido, entende-se que o poder de imposição de tributação pelo Estado funciona em consonância com outros objetivos ou competências materiais previstas na CF/88 para a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais, elevando o tributo como instrumento que garante aos cidadãos o exercício dos direitos fundamentais.

Desprende-se, portanto, de uma visão estritamente positivista, fundamentada no poder soberano do Estado e na obtenção de receita, de modo a compreender que o sistema tributário, crucial para a estruturação da sociedade, deve se curvar aos princípios que sustentam sua aspiração de justiça e liberdade, sem deixar de contar com a solidariedade, intrinsecamente ligada ao meio ambiente saudável e equilibrado.

Desse modo, é fortalecida a necessidade de modificação da tributação

estruturada na incidência tributária sobre o capital e o trabalho para um paradigma que incentive o desenvolvimento sustentável, taxando o “fluxo produtivo (aquele ao qual é agregado valor), de preferência no momento em que os recursos são apropriados da biosfera, ou seja o momento de ”extração” (DALY, 2005, p. 97), conduzindo, assim, o Estado a interferir nas condutas dos agentes econômicos, os quais têm uma influência negativa sobre o meio ambiente, adequando-os ao parâmetro da sustentabilidade e da dignidade da pessoa humana.

Ainda que com adjacências diferentes da atual concepção, (...) “já por volta da década de 1920, a essa ideia foi exposta pelo economista inglês Arthur Cecil Pigou, que sustentava a necessidade de internalizar os custos das externalidades negativas ambientais, tais quais a poluição e degradação ambiental” (MONTEIRO, 2014, p. 128-129), (valorando os bens ambientais para agregá-los ao custo de produção, em uma tentativa de evitar a socialização do prejuízo aliada à privatização dos lucros” (GERENT, 2006, p. 43).

Sob essas linhas, Pigou, embora criticado, defendia que o dever do Estado era o de instituir um imposto incidente sobre a atividade produtora de externalidades negativas, com equivalência ao dano social produzido, funcionando como instrumento capaz de corrigir a falha de mercado e influenciar, diretamente, a estrutura de custos das empresas e, conseqüentemente, o sistema de preços.

3 METODOLOGIA

Este capítulo consiste em detalhar os procedimentos de metodologia utilizados neste estudo, definindo a delimitação e o objeto da pesquisa a fim de se chegar a um determinado propósito.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O conjunto de técnicas básicas para melhor demonstrar o objeto proposto nesta pesquisa é clássico e básico. Segundo Gil (2008), esse conjunto se define pela transmissão e pelo debate do conhecimento motivados pela curiosidade e pelas descobertas da pesquisa. Sendo assim, a natureza desta pesquisa é aplicada, visto que considera a aplicação prática, dirigida à solução de problemas específicos que envolvem verdades e interesses locais (SILVA; MENEZES, 2005), tendo caráter exploratório e descritivo. Para a concretização desta pesquisa foram utilizadas diversas metodologias, tendo como abordagem principal a pesquisa qualitativa, uma vez que está relacionada a determinado nível de realidade que não pode ser quantificado.

Segundo Minayo (2001), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes que correspondem a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos a operacionalização de variáveis. Considera-se, esse tipo de pesquisa fundamental para trabalhar com a complexidade que os problemas ou objetos sociais apresentam. Em relação ao atendimento dos objetivos desta pesquisa, foram utilizadas a pesquisa exploratória, descritiva e explicativa. Segundo Ciribelli (2003), a pesquisa a exploratória permite reunir informações sobre a área ou tema que se pretende abordar, além de auxiliar na definição dos objetivos. Para tanto, pode-se recorrer a documentos, bibliografias ou buscas em acervos digitais *etc.* Ciribelli (2003) adiciona a condição *sine qua non* de qualquer tipo de pesquisa científica.

Em relação aos procedimentos metodológicos, foram utilizadas as pesquisas bibliográficas, a análise documental de legislação específica para a análise do objeto desta pesquisa e, pôr fim, a revisão integrativa, procurando assim analisar os principais conceitos e teorias sobre o tema em questão.

Essas questões estão resumidas no Quadro 6, a seguir:

Quadro 6 – Tipos de pesquisa e procedimentos metodológicos deste estudo

Abordagem	Natureza	Objetivos	Procedimentos
Qualitativa	Aplicada	Exploratória	Levantamento bibliográfico
		Descritiva	Análise documental e Revisão integrativa

Fonte: elaborado pela autora.

A revisão integrativa, além de combinar dados da literatura teórica e empírica, incorpora uma vasta gama de propósitos, a saber: revisão e definição de conceitos e análise de problemas metodológicos de um tópico particular. Além disso, conforme Souza, Silva e Carvalho (2010), o conjunto de dados pesquisados deve gerar entendimento consistente e compreensível de conceitos complexos, teorias ou problemas.

Sendo assim, pretendeu-se com esta abordagem metodológica apreender: (i) as formas de proteção tradicionais e econômicas do meio ambiente; (ii) detalhar as formas de tributação ambiental; (iii) realizar estudo multicasos sobre IPTU e ISS ecológicos; para enfim propor base para uma política pública do ISS e IPTU ecológicos para o município de Curitiba-PR, contribuindo para a preservação da biodiversidade e para o desenvolvimento regional.

3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A delimitação da pesquisa adere à linha de pesquisa de Planejamento e Políticas Públicas do PPGPGP da UTFPR, pois perseguiu informações sobre a legislação pertinente de modo a fim de verificar como o ISS e o IPTU podem ser objetos de tributação extrafiscal por parte da municipalidade, respondendo assim, quais requisitos de uma política pública de IPTU e ISS Ecológico para o município de Curitiba, enquanto instrumento econômico de defesa do meio ambiente, do desenvolvimento do meio ambiente e do desenvolvimento socioeconômico regional para a cidade de Curitiba-PR.

A relevância desta pesquisa está calcada, entre outros aspectos, na perspectiva de colaborar para a matéria de tributação ambiental, de modo que a implementação de políticas públicas ambientais se torne uma ferramenta efetiva de preservação do meio ambiente. Ademais, possui o ímpeto de fornecer subsídios para um melhor entendimento do benefício da extrafiscalidade da tributação ambiental, ao

problematizar a seguinte questão: em que base tributária se pode formular uma política pública de IPTU e ISS ecológicos para o município de Curitiba, enquanto instrumento econômico de defesa do meio ambiente e do desenvolvimento socioeconômico?

Nesse cenário o objetivo desta pesquisa foi formulado: propor uma base tributária extrafiscal para uma política pública ambiental por meio de implementação de Lei municipal que discipline a extrafiscalidade do IPTU e do ISS em relação às atividades da construção civil. Dessa maneira, infere-se a necessidade de uma exploração sobre os princípios legais criados que basearam as políticas públicas ambientais para a preservação do meio ambiente. Faz-se necessária uma exploração descritiva das leis, normas, princípios *etc.* que juntamente com o Referencial Teórico (Capítulo 2), serviram como alicerces teóricos deste estudo.

3.3 OS IMPOSTOS E A EXTRAFISCALIDADE

Como visto anteriormente, consagra-se o Princípio Ambiental do Poluidor-Pagador no Artigo 225 da CF/88, no 3º parágrafo, o qual prescreve:

(...) as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (BRASIL, 1988).

A internalização dos custos relativos à externalidade negativa, ou seja, os custos relativos externos de deterioração ambiental, é o que rege o Princípio do Poluidor-Pagador (PPP). Sendo assim, tal princípio traria um cuidado maior às potencialidades poluidoras da produção ao buscar a qualidade satisfatória do meio ambiente. Ademais, o princípio atribui, por meio de imposição aos atores econômicos, a responsabilização dos custos da amenização do dano (SOUZA, 2009).

Segundo Milare (1998), o PPP traduz a natural vocação redistributiva do Direito Ambiental, ao passo que faz com que o poluidor se responsabilize com os custos da poluição pela reparação da degradação ou pela manutenção da qualidade ambiental. Esse Princípio constitui-se com base no Princípio 16 da Conferência Eco/92:

As autoridades nacionais deverão esforçar-se por promover a internalização dos custos ambientais e a utilização de instrumentos econômicos, tendo em conta o princípio de que o poluidor deverá, em princípio, suportar o custo da

poluição, com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e investimento internacionais (ONU, 1992).

Diante disso, os agentes econômicos devem ser envolvidos a fim de considerem os custos externos da produção por meio do PPP, internalizando-os. Os impostos podem então contribuir com a alteração de alíquotas, redução nas bases de cálculo, concessão de isenções, entre outros, para auxiliar na mudança de hábitos que beneficiem o meio ambiente.

Desse modo, a tributação ambiental possui caráter regulatório e pode ser simplesmente concebida ao empregar instrumentos tributários para auferir os recursos necessários à prestação de serviços do Estado de natureza ambiental (aspecto fiscal ou arrecadatório), bem como para alcançar mudanças no comportamento dos contribuintes objetivando a proteção do meio ambiente (aspecto extrafiscal ou regulatório) (SOUZA, 2009).

Nesse sentido, a CF/88 atribui a alguns tributos o caráter extrafiscal, todavia, segundo Souza (2009), entende-se que outros tributos também podem promover o preservacionismo ambiental, a partir dos Artigos 170 e 225, inciso VI, da Carta Magna descartando-se assim qualquer vedação constitucional para esse fim. Cabe, assim, destacar a distinção em dois grupos dos tributos ambientais: "(...) (i) sentido próprio – caracterizado pela busca de uma mudança nos comportamentos dos agentes econômicos; (ii) sentido impróprio – caracterizado pela busca de captação de receitas para projetos e programas de defesa ecológica" (SOARES, citada por SOUZA, 2009, p. 140-141).

Indiscutivelmente, a maior parcela de competência para a criação de impostos é da União, logo, as características deste tributo, próprio ou impróprio, adequa-se para satisfazer o caráter extrafiscal com o objetivo de promover mudanças no comportamento dos cidadãos e das indústrias a fim de que auxiliem na obtenção do desenvolvimento sustentável. Para que isso ocorra, os impostos podem receber uma gradação nas alíquotas, como também, alterações na base de cálculo e nas isenções, conforme o Quadro 7, a seguir:

Quadro 7 – Exemplos de alterações dos impostos

Tipo de alteração em relação	Exemplo
À alíquota	a produção de determinado produto agrícola e sua circulação poderão ter as graduações das alíquotas diferenciadas, com base na forma de produção, por exemplo, um produto agrícola, produzido da forma

	tradicional ou por tecnologia alternativo (sem agrotóxico), outro exemplo, embalagens biodegradáveis teriam alíquotas menores a produtos com embalagens agressivas ao meio ambiente; também, a produção de combustíveis com maior impacto a com produção de menor impacto, teriam alíquotas diferenciadas;
À Base de Cálculo	os investimentos ambientais podem ser consentidos como parâmetros na dedução de valores pelo legislador, tanto no investimento tecnológico, como uso de filtros ambientalmente correto, ou investimento na recuperação de áreas degradadas.
Às isenções	sua concessão é possível para serviços – atividades – por exemplo, de tratamento de resíduos, entre tantas outras hipóteses. Os exemplos são abundantes para o alcance da finalidade defesa do meio ambiente.

Fonte: Souza (2009)

Sabbag (2009) ensina que outra possibilidade pode ser adotada para buscar os fins de preservação ambiental, tal qual, o emprego do princípio da seletividade. Tal princípio consiste em elencar orientações e não imposições, além de ser um princípio constitucional, em relação ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o qual "(...) Configura-se por estipular alíquotas diferenciadas para certos serviços e/ou produtos, aumentando ou reduzindo-as, e com base na seletividade, em função da essencialidade" (BRASIL, 1988). Observa-se no texto constitucional a seguir, o Artigo sobre o ICMS seletivo: "Art. 155 (...), §2º. O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: III – poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços" (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar que a palavra 'essencialidade' prevista no Princípio da Seletividade, segundo Baleeiro (2007) refere-se à adequação do produto a do maior número dos habitantes do país. Mercadorias essenciais à população devem ser tratadas com menos peso ao passo que as alíquotas mais pesadas devem ser direcionadas aos produtos supérfluos das classes sociais de alto poder aquisitivo.

Sabbag (2009, p. 1006) conclui ainda sobre a seletividade que essa é instrumento para conter o consumo de produtos supérfluos e indesejáveis, alcançando maior aproximação da justiça fiscal e das metas de redistribuição de rendas. Segue, assim, a lógica de imposição de alíquotas mais elevadas para produtos menos essenciais e o inverso para produtos essenciais. Nesse sentido, a CF/88, no Artigo 153, §3º, inciso I, prevê a imposição da seletividade do IPI: "Art. 153 (...) § 3º – O imposto previsto no inciso IV: I – será seletivo, em função da essencialidade do produto" (BRASIL, 1988).

Incentivos fiscais são utilizados em tais mecanismos, conforme Souza (2009), com objetivo de equilibrar a competição dentro do mercado. Desse modo, faz-se

necessário ressaltar que as empresas que investem em tecnologias ambientalmente corretas, terão custos elevados, visto que essas tecnologias precisam de um alto capital de investimento.

O artigo 153, da CF/88, elenca, respectivamente, nos incisos I, II, IV e V os impostos de importação (II), exportação (IE), IPI e o IOF. O Poder Executivo tem a competência, dentro da legalidade e de suas limitações, para alterar as alíquotas de tais impostos, conforme prescrito no §1º do artigo 153. Conferindo, assim, aos referidos impostos a característica de extrafiscalidade e integrando-se à ordenação das relações socioeconômica servindo para a intervenção em dados da conjuntura e da estrutura econômica.

No que concerne ao II, considerando as diretrizes ambientais dos artigos 170, VI e 225 da CF/88, para a gradação do imposto a ser pago, conforme Souza (2009), deve-se avaliar o potencial poluidor do produto importado poluidor.

A fixação das alíquotas de cada produto importado deve ser avaliada conforme o potencial poluidor em todos os aspectos: embalagens, resíduos, modo de decomposição e possibilidade de reaproveitamento, uma vez que o impacto se reflete em todo território nacional. Ademais, não se deve deixar de considerar a cadeia produtiva do produto, em virtude de que toda tributação ambiental atinge, de alguma maneira, em escalas diferentes, todo o globo terrestre (SOUZA, 2009, p. 148-149).

Outro imposto, é o Imposto de Renda (IR), previsto no artigo 153, inciso III, da CF/88, o primeiro a ser utilizado com característica ambiental: “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: III – renda e proventos de qualquer natureza”.

A Lei nº 5.106/66, conforme Souza (2009, p. 150), permite a dedução de cálculo do imposto a ser cobrado das pessoas físicas e jurídicas valores referentes ao reflorestamento e a florestamentos de áreas. O artigo 1º dessa Lei (BRASIL, 1966) prevê-se a importância empregada ao reflorestamento e ao florestamento, podendo ser descontadas ou abatidas nas declarações de rendimento das pessoas físicas e jurídicas se atendidas as condições estabelecidas. Nota-se, então, a possibilidade da utilização do IR em maneiras diversas de extrafiscalidade.

É possível que se utilize o IR em diversas situações de extrafiscalidade ambiental, conforme pontua Carrazza (2005 citado por SOUZA, 2009, p. 154):

Viria ao encontro da ideia de preservação ambiental lei que permitisse deduções da base de cálculo do IR as despesas da pessoa jurídica com aquisições de equipamentos e máquinas que impedem a contaminação de

rios ou da atmosfera (catalisadores, filtros *etc*), com a conservação de imóveis revestidos de vegetação arbórea (declarada de preservação permanente ou perpétua, nos termos do art. 6º do Código Florestal), com o tratamento do lixo industrial, de materiais fabricados com a reciclagem de resíduos industriais ou que não causam danos à camada de ozônio, de bens não-descartáveis (copos de vidro, talheres de metal), de dinamos (no lugar de pilhas comuns, que, lançadas no meio ambiente, acabam por degradá-lo) e de produtos ecologicamente corretos (por exemplo, biodegradáveis).

No mesmo sentido, andaria bem a legislação do IR acaso permitisse deduções de despesas com a preservação do meio ambiente, urbanização de bairros, recuperação de águas poluídas, conservação de bens de valor histórico, artístico ou cultural e manutenção de praças, parques e jardins públicos.

A Lei nº 12.305/2010 que institui a PNRS, em seu Artigo 44, cobre de autonomia a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para instituir incentivos fiscais e financeiros, desde que respeitadas as restrições limitadoras da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a:

- I – indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional;
- II – projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;
- III – empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas.

Outro imposto com possibilidade de utilização da característica extrafiscal é o IPI que está elencado no texto da Carta Magna, no inciso IV do artigo 153, sendo que tal imposto, o produto, sofrerá seleção, em razão da função da essencialidade do produto (inciso I), a seletividade, bem como, alcança a regra da não-cumulatividade do imposto, compensa-se, com o montante cobrado, o que for devido em cada operação nas anteriores” (inciso II).

Com fulcro no Decreto Federal nº 755/1993, alterou-se, em relação aos veículos automotivos movidos à álcool, as alíquotas do IPI, tendo em vista que tal combustível é ambientalmente menos poluente que a gasolina. Com efeito, a gradação de suas alíquotas deve observar não somente na essencialidade desse produto, mas também o impacto ambiental provocado pelo produto industrializado, como preconiza o artigo 225 da CF/88.

O artigo 153 da CF/88, no inciso VI, trata do IT, no §4º, inciso I, prescreve que a progressividade atrelada com alíquotas fixadas tem por objetivo desestimular a

continuidade de propriedades improdutivas. Tal qual, possui previsão no artigo 29 do CTN.

A função social é um critério importante que deve ser cumprida e está estabelecida no artigo 186 da CF/88, a saber:

(...) a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Já em 1972, a Lei nº 5.868 em seus incisos I e II previa a possibilidade de isenções do ITR: “I – as áreas de preservação permanente onde existam florestas formadas ou em formação;” e para: “II – as áreas reflorestadas com essências nativas.” Ainda sobre o ITR e sua extrafiscalidade, conforme Nunes (2005, p.171), a Lei 9.393/1996, prescreve em seu artigo 10, §1º, I, d, e II, e alíneas a disciplina da extrafiscalidade para fins ambientais. A equação entre Valor da Área da Propriedade e seus acessórios, admitindo exclusões (VTN) e o Valor da Terra Nua Tributável (VTNt).

Vale enumerar as exclusões admitidas acima citada ao apurar o valor do VTN: (i) florestas plantadas, as APP e de Reserva Legal (RL), previstas no Código Florestal; (ii) áreas, declaradas por órgão competentes, de interesse ecológico para preservação de ecossistemas; (iii) áreas qualificadas como não aproveitáveis, mas ecologicamente interessante; e (iv) áreas de servidão florestal.

O ITR torna-se, então, pelas considerações expostas, um instrumento de grande valia ao se tratar de preservar e proteger o meio ambiente com vistas à sustentabilidade pretendida pela CF/88 em seu artigo 225 e incisos.

Conforme Souza (2009, p. 165), o Imposto de Transmissão por Doação (ITD) é passível de tributação ambiental, tal qual preconizado na CF/88, artigo 155, inciso I. A possibilidade de desoneração fiscal do ITD se dá nas vezes de: “(...) doações vinculadas em finalidades ambientais a instituições que empregarão esses valores, títulos e bens ou fundos, públicos ou privados” (BRASIL, 1988).

O ICMS é um imposto estadual praticado sobre o valor adicionado de bens e serviços. Essa é uma obrigação pecuniária prevista no artigo 155, inciso II, da CF/88, cuja competência de arrecadação e fiscalização é dos Estados e do Distrito Federal, e também, o estabelecimento de impostos sobre: “I – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e

intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior”.

Relativamente ao ICMS, engloba-se no universo desse imposto outros aqui enumerados, conforme Souza (2009, p. 165):

(...) sobre operações relativas à circulação de mercadorias (mercantis); sobre a prestação de serviços de comunicação; sobre serviço de transporte intermunicipal e interestadual; sobre, importação, produção, circulação, distribuição ou consumo de combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos e de energia elétrica; e sobre a distribuição, extração, consumo ou circulação de minerais.

Ainda sobre o ICMS, segundo o artigo 155, §2º, incisos I e II, da CF/88, caracteriza-se pela seletividade e não-cumulatividade, com possibilidade de ser utilizada para preservação ambiental.

Art. 155 (...) § 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: I – será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal; II – a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação: a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes; b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores; III – poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.

Nessa esteira, a seletividade do ICMS possibilita a concessão de benefícios fiscais àqueles produtos causam menor impacto ambiental na forma de produzir em relação àqueles cuja produção causam impacto e externalidades negativas. Sendo assim, o princípio da seletividade é necessário para a gradação de alíquotas dos produtos essenciais, pois acredita-se, dessa maneira, que o ICMS sobre as operações mercantis, ao selecionar os produtos que zelam pelo meio ambiente, quer ao longo da cadeia produtiva, quer na comercialização e transporte ou até no seu consumo final, possibilitam sua utilização como instrumento para preservação ambiental (CARRAZA, 2002 citado por SOUZA, 2009). Nesse contexto, ao considerar a função extrafiscal dos tributos, pode-se atribuir a finalidade de proteção ambiental de modo a garantir o meio ambiente equilibrado e sua sustentabilidade no presente e futuro. Surge, assim, o conceito de Tributação Ambiental. Conforme Reis (2011, p. 67):

A Tributação Ambiental, quanto aos seus conceitos, aplicabilidade e finalidade, está diretamente ligada à ideia de desenvolvimento econômico, à

globalização e, principalmente, ao cumprimento Constitucional de propiciar à presente e às futuras gerações um meio ambiente equilibrado e sustentável.

A CF/88 determina que 25% do ICMS deve ser transferido para os governos locais, os quais são livres para decidir os critérios para distribuição de um quarto desse valor.

Os critérios, também chamados de indicadores, utilizados normalmente eram baseados em tamanho da população, área do município e produção primária local. O Estado do Paraná, em 1991, passou a utilizar critérios ecológicos para distribuir parte desses recursos. A motivação para essa experiência inovadora e pioneira foi a reivindicação dos municípios que se sentiam lesados e injustiçados economicamente pela restrição do uso do solo, uma vez que tinham mananciais de abastecimento para municípios vizinhos ou por integrarem UC.

Por derradeiro, explora-se, para alcançar os objetivos deste estudo o IPVA, o qual está previsto na CF/88, artigo 155, inciso III e tem como fato gerador a propriedade de veículo automotor. Os incisos I e II deste mesmo artigo estabelecem que o IPVA terá suas alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal, as quais podem ser diferenciadas em função da utilização e do modelo do veículo.

Segundo Souza (2009, p. 174), essa diferenciação permite o estabelecimento de progressividade fiscal. Essa progressividade do IPVA está prevista no artigo 145 da CF/88, bem como nos artigos 170, inciso VI, e 225 da mesma Carta e podem servir de alicerce para a fixação do critério do estabelecimento das alíquotas, tendo como critério o alto grau de poluição do combustível utilizado pelo automóvel.

A título de exemplo, cita-se a Lei estadual nº 948/1985 do Rio de Janeiro, onde tributou-se veículos movidos a álcool em 2% e os movidos à gasolina em 3% sabendo-se que os veículos que utilizam gasolina, ou mesmo diesel, possuem um grau maior de poluentes, assim, suportariam uma carga maior tributária, estimulando assim o uso de energias menos poluentes para o meio ambiente.

Quanto ao IPVA nos veículos de passeio, estudos de vários autores vêm ratificar os anseios, no sentido de demonstrar que o uso da tributação extrafiscal com objetivos preservacionistas é possível. Haja vista o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem esquecer que é dever do Estado fazer uso dos tributos com tais características (extrafiscalidade), tal qual, aperfeiçoar a legislação para conjugar as áreas do Direito Ambiental (SOUZA, 2009)

Os estudos desses autores vêm ao encontro de nossos anseios, no sentido de mostrar que o uso da tributação extrafiscal com funções preservacionistas é perfeitamente possível, haja vista que a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, bem como, é dever do Estado não só utilizar os tributos com viés extrafiscal, mas também aperfeiçoar a legislação existente para interligar todas as áreas do Direito objetivando a preservação ambiental.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 EXTRAFISCALIDADE APLICADA À CONSTRUÇÃO CIVIL POR MEIO DO IPTU E DO ISS ECOLÓGICO

O setor da construção civil vem se expandindo conforme aumentam o número de pessoas a viverem nos centros urbanos. Isso demanda uma atenção minuciosa ao se tratar da temática ambiental, fato que acarreta desafios. Entre eles, o uso e o descarte de matéria-prima sem conscientização ambiental podem ocasionar danos graves em longo prazo. Sendo assim, a conjugação do interesse do setor empresarial com a preservação ambiental se faz imprescindível. Nesse contexto, o estudo presente revela a possibilidade de alcançar, por meio das características da extrafiscalidade dos impostos, nos quais cabe perfeitamente ao imposto municipal na extrafiscalidade do IPTU e ISS Ecológico, a conjugação da lucratividade do setor com ideais preservacionistas sustentáveis.

A fiscalidade ocorre quando o objetivo está em auferir recursos para os cofres públicos do Estado, ao qual se aplica o ISS, o IPTU, entre outros impostos. Nesse sentido, vale lembrar que a extrafiscalidade pode intervir na situação socioeconômica, tanto quanto pode imprimir novos hábitos em defesa do meio ambiente. A esse respeito, Pozzetti e Campos (2017, p. 256) assim se posicionam afirmativamente:

A efetivação do Princípio Poluidor Pagador acarreta, necessariamente à tributação ambiental, como instrumento de prevenção do meio ambiente, nas formas de tributação fiscal (remanejamento das espécies tributárias para arrecadação de recursos com destinação ao custeio da proteção ambiental) e extrafiscal (para estimular novos comportamentos e criação de novos valores preservadores do meio ambiente).

No tocante ponto ao ISS, o artigo 156, inciso III, da CF/88, prescreve a municipalidade como competente para sua instituição. Do mesmo modo, a Carta Magna dispõe que caberá à Lei Complementar definir suas alíquotas, regular a forma e as condições como benefícios fiscais, incentivos, isenções que serão concedidos ou revogados, a saber:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: [...] III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. [...] § 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput

deste artigo, cabe à lei complementar: I – fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; II – excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior. III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Nada obstante de seu forte caráter fiscal, o ISS admite a possibilidade de concessão de benefício fiscal abaixo da imposição da alíquota mínima de 2% prescrita na Lei nº 157/2016 , a saber:

Art. 8o-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento). § 1o O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput, **exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar** (BRASIL, 2016, **grifo do autor**).

O artigo 8º da CF/88, acima citado, estabelece ainda as seguintes exceções, a saber:

7 – Serviços relativos a engenharia, arquitetura, geologia, urbanismo, construção civil, manutenção, limpeza, meio ambiente, saneamento e congêneres. 7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).(g.n). 7.05 – Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).(g.n) (BRASIL, 1988).

Com exceções expostas acima, apresenta-se a possibilidade de instituir o ISS em relação a sua extrafiscalidade, sobretudo no sentido de impulsionar o setor da construção civil com inovações tecnológicas e atividades voltadas à preservação ambiental.

Também é da competência do município, conforme o artigo 156, inciso I, da CF/88, a instituição do IPTU, o qual segue a mesma lógica do ISS. Bem assim, conforme Sabbag (2014), o poder de isentar relaciona-se ao poder de instituir o tributo, o que faz com que certas isenções do IPTU, somente ocorram por meio de uma lei ordinária estabelecida pelo municipal competente.

Ademais, conforme Sabbag (2014), o IPTU, pelo fato de atingir grande parte dos poluidores, possui então uma função importante de grande relevância por meio da característica de extrafiscalidade no desenvolvimento socioambiental, ao promover uma mudança de atitudes e comportamentos em todas as camadas socioeconômicas da sociedade, bem como nas pessoas jurídicas.

Muitos municípios vêm adotando esse instrumento econômico, IPTU Ecológico (podendo receber outras denominações como IPTU Verde) para combater a crise ambiental colocando primordialmente a necessidade de criar cidades inteligentes focadas em infraestruturas ecologicamente sustentável.

Na Tabela 1, observa-se quais os municípios que adotam esses incentivos fiscais na forma de IPTU e/ou ISS. A pesquisa realizada em *sites* de busca encontrou 40 municípios, porém, segundo a Revista GBC Brasil (2018), são mais de 65 municípios com mais de 200 mil habitantes que possuem esse instrumento estabelecido pela municipalidade

Tabela 1 – Relação dos municípios com adoção de incentivos fiscais municipais – IPTU e/ou ISS

Relação dos municípios com adoção de incentivos fiscais municipais – IPTU e/ou ISS Ecológico		
Município	Estado	Lei Municipal
Guarulhos	SP	Lei nº 6.793/2010
São Carlos	SP	Lei nº 13.692/2005
Itatiba	SP	Lei nº 4.417/2011
Jaguariuna	SP	Lei nº 236/2013
Arujá	SP	Lei nº 3.118/2019
Barueri	SP	Lei nº 2.607/2018
Sorocaba	SP	Lei nº 9.571/2011
Araraquara	SP	Lei nº 7.152/2009
Avaré	SP	Lei nº 214/2016
Barretos	SP	Lei nº 122/2009
Tietê	SP	Lei nº 3.730/2019
Campos do Jordão	SP	Lei nº 3.157/2008
Americana	SP	Lei nº 4.448/2007
São Vicente	SP	Lei nº 634/2010
Ubatuba	SP	Lei nº 3.501/2012
Marília	SP	Lei nº 8.137/017
Ribeirão Preto	SP	Lei nº 2.996/2019
Curitiba	PR	Lei nº 9.806/2000
Londrina	PR	Lei nº 6.858/1996

(continua)

(continuação)

Maringá	PR	Lei nº 9.860/2014
Cruzeiro do Oeste	PR	Lei nº 089/2009
Laranjeiras do Sul	PR	Lei nº 044/2011
Tubarão	SC	Lei nº 46593/2019
Camboriú	SC	Lei nº 2.544/2013
Lages	SC	Lei nº 067/2011
Fraiburgo	SC	Lei nº 285/2018
Capinzal	SC	Lei nº 216/2018
Independência	RS	Lei nº 2.778/2017
Sarandi	RS	Lei nº 4.955/2019
Salvador	BA	Lei nº 8.723/2015
Cruz das Almas	BA	Lei nº 2.361/2013
Seropédica	RJ	Lei nº 526/2014
Petrópolis	RJ	Lei nº 2.888/2017
Ipatinga	MG	Lei nº 2.646/2009
Betim	MG	Lei nº 6.223/2017
Colatina	ES	Lei nº 4.537/1999
Goiânia	GO	Lei nº 235/2012
Brasília	DF	Lei nº 5965/2017
Palmas	TO	Lei nº 122/2009

Fonte: elaborado pela autora.

A Tabela 2, relaciona as medidas ambientais para obtenção dos benefícios de IPTU previstas no imposto ecológico que os municípios relacionados na Tabela 1 adotam para redução do tributo. Cada medida ambiental adotada possui um percentual que variam entre 2 até 100% de desconto no IPTU. As medidas podem ser cumulativas. Os sistemas de captação e reutilização de águas pluviais; sistemas de utilização de energia solar e construção com material sustentável são medidas mais comuns. O município de Itatiba – SP, concede benefícios fiscais que variam entre 2 a 4% nessas medidas, conforme art 2º da Lei n. 4.417/2011.

Propriedades com cobertura arbórea e sua manutenção recebem benefícios fiscais, como previsto legalmente nos municípios de Tietê – SP; Americana – SP e São Carlos – SP. A redução por essa medida é de até 20%, no caso do município de Americana, previsto no art. 2º, Lei nº 4.448/2007.

Araraquara, município do Estado de São Paulo, oferece redução do IPTU de até 40% para propriedades urbanas com metragem superior a 2 mil metros quadrados

de área total com 30%, no mínimo, de área arbórea de vegetação nativa ou declarada área de preservação permanente (art. 3º, Lei 7.152/2009).

Construções de calçadas verdes/ecológicas é uma medida ambiental que recebe 3% de desconto no município de Goiânia, amparado no art. 2º da Lei Complementar nº 235/2012.

Guarulhos, município do Estado de São Paulo, oferece desconto de 3% no IPTU, previsto art. 60, Lei nº 6.793/2011 para edificação com utilização de materiais sustentáveis.

Tabela 2 – Relação das medidas ambientais para obtenção dos benefícios de IPTU - Ecológico

Relação das medidas ambientais para obtenção dos benefícios de IPTU – Ecológico
I – Implantação de sistema de captação e utilização de água pluvial;
II - Sistema de reuso de água;
III – Sistema de aquecimento hidráulico solar;
IV – Implantação de sistema de energia solar (fotovoltaica)
V – Construções com material sustentável;
VI – Calçada ecológica;
VII – Áreas que permitam a permeabilidade do solo;
VIII – Utilização de energia passiva;
IX – Sistema de utilização de energia eólica;
X – Separação de resíduos sólidos;
XI – Arborização na propriedade;
XII – Utilização da área em projetos ecologicamente corretos, como hortas comunitárias;
XIII – Possuir telhados e/ou parede verde;
XIV – Tratamento de lixo, sendo por minhocário ou composteira dos resíduos sólidos;
XV – Limpeza anual da fossa séptica;
XVI – Recuperação de mata ciliar;
XVII – Manutenção do terreno sem a presença de espécies exóticas invasoras e cultivo de espécies arbóreas nativas;

Fonte: elaborado pela autora.

A Tabela 3 demonstra a relação dos serviços para obtenção dos benefícios de ISS – Ecológico, onde os municípios de Itatiba – SP e Palmas - TO concedem benefícios tributários. Onde Palmas beneficia com redução do ISS projetos e serviços que estimulam o uso de sistema de energia solar.

Tabela 3 – Relação dos serviços para obtenção dos benefícios de ISS - Ecológico

Relação dos serviços para obtenção dos benefícios de ISS- Ecológico

-
- I – Projetos, obras e instalações destinadas à fabricação, comercialização e distribuição de componentes para os sistemas de energia solar;
- II – Serviços de instalação, operação e manutenção dos sistemas de energia solar;
- III – Construções novas e reformas de edificações que obedecem aos critérios ambientais;
-

Fonte: elaborado pela autora.

Nessa esteira, despontam as iniciativas para beneficiar àqueles que por meio de práticas ecológicas na infraestrutura de suas propriedades e construções venham a mitigar os efeitos da “escassez do verde” nos centros urbanos.

Nesse sentido, o município de Itatiba, localizado no estado de São Paulo, por meio da Lei nº 4.417/11, implantou o *Programa Imposto Ecológico*, no qual se normatiza o benefício tributário às pessoas físicas e jurídicas, do IPTU e do ISS respectivamente, na medida que adotem meios e materiais sustentáveis nas construções, elencado no artigo 2º da referida lei:

Art. 2º. Será concedido benefício tributário, consistente na redução do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, às pessoas físicas e jurídicas proprietárias de imóveis residenciais e comerciais que adotem medidas que estimulem a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente. I - Para a obtenção dos benefícios previstos no IMPOSTO ECOLÓGICO, no caso do IPTU, deverão ser adotadas as seguintes medidas: a) Sistema de captação da água da chuva; b) Sistema de reuso de água; c) Sistema de aquecimento hidráulico solar; d) Sistema de aquecimento elétrico solar; e) Construções com material sustentável.

Dos 40 municípios encontrados nessa pesquisa que adotam incentivos fiscais, 2 municípios aplicam tanto ao IPTU e ISS tais incentivos, Itatiba-SP e Palmas -TO. Verifica-se a partir dessas questões a aplicação do benefício tributário por meio de implementação de Lei Municipal que normatizem o caráter extrafiscal do IPTU e ISS em relação às atividades da construção civil.

4.2 IPTU E ISS ECOLÓGICO PARA O MUNICÍPIO DE CURITIBA-PR

A cidade de Curitiba-PR, por meio da Lei Complementar nº 40/2001 (alterada pela Lei Complementar nº 91/2014), em seu artigo 4º prescreve o direito à isenção ou redução do IPTU ao imóvel simples de utilização residencial:

Art. 4o O inciso I do art. 46 da Lei Complementar nº 40, de 18 de dezembro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação: I - para imóveis de utilização residencial, desde que com padrão simples de acabamento, conforme previsto em regulamento, com área total construída igual ou inferior a 70,00m² (setenta metros quadrados) e cujo valor venal respectivo seja igual ou inferior a R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais); (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2014).

O Código Florestal de Curitiba estabelecido pela Lei nº 9.806/2000 preconiza em seu Artigo 10 o sistema de incentivo por meio de isenção ou redução do IPTU. São beneficiados os terrenos que possuem áreas atingidas por bosque nativo relevante. Os descontos variam de 10% a 100%, de acordo com as espécies arbóreas e sua relevância e quantidade. Os terrenos devem ocorrer no Setor Especial de Áreas Verdes, salvo exceções descritos em seu Anexo II:

Art. 10 A título de incentivo, os proprietários ou possuidores de terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes ou nos casos descritos no Anexo II, que faz parte integrante desta lei, gozarão de isenção ou redução de 32 sobre o valor do terreno, para o cálculo base do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, proporcionalmente a taxa de cobertura florestal do terreno (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2000).

Nessa lógica, é importante destacar que o município de Curitiba, capital do Estado do Paraná, localizado na região sul do Brasil, é considerado um modelo de planejamento urbano. Em matéria de desenvolvimento sustentável, Curitiba se destaca mundialmente. Esse caminho iniciou pela década de 1960 ao adotar um sistema de mobilidade considerado econômico e sustentável. Duas décadas depois, em 1980, Curitiba foi reconhecida por programas de reciclagem, gestão de saneamento e de resíduos sólidos. Em 2015, estudos da Agência Austin Ratings (2015) e da Revista IstoÉ (2015) classificaram Curitiba como a melhor cidade do país. Contudo, quando se trata de tributação ambiental, a cidade “verde” caminha a passos curtos, o que configura uma incongruência.

Nessa lógica, apesar de a Lei municipal n.º 11.266/04 tratar da incorporação das questões ambientais ao plano diretor e consolida a Lei 9.806/00 que institui o Código Florestal do Município de Curitiba e criar a possibilidade de redução ou isenção do IPTU em residências ou terrenos que mantém a cobertura vegetal em parte ou na totalidade da sua área, ainda há muito a ser feito. O incentivo de descontos do IPTU e ISS ao contribuinte se limita a essas condições, o que não contempla as empresas que optam em suas construções civis e reformas, medidas sustentáveis, nem proprietários de terrenos urbanos que mantêm ou reformam com tais medidas.

Sendo assim, este estudo demonstra que existe base tributária para se formular uma política pública de IPTU e ISS Ecológicos para o município de Curitiba, enquanto instrumento econômico de defesa do meio ambiente e do desenvolvimento socioeconômico, por meio da implementação de Lei municipal que discipline a extrafiscalidade do IPTU e do ISS em relação às atividades da construção civil, englobando, dessa maneira, não só as pessoas jurídicas, mas também as físicas.

Todavia, os critérios de isenções estabelecidos na Lei Complementar nº 40/2001 e no Decreto 2256/2017 estão dispostos de modo a conceder descontos e isenções atendendo ao princípio da capacidade contributiva do cidadão, logo, estão longe de serem perfeitos. Cabem a esse caso, as propriedades residenciais com até 70m² de área construída, de construção simples e Valor Venal até R\$ 140 mil (cento e quarenta mil reais). Cabe, também, a isenção ou redução do IPTU às propriedades que obedecem a condições prescritas no Código Florestal de Curitiba.

O IPTU e o ISS ecológicos para a cidade de Curitiba são uma pretensão a ser trilhada no caminho para melhoria do grau de aproveitamento desses tributos. Tal aproveitamento deve conciliar o desafio de criar hábitos e costumes nos contribuintes, objetivando o desenvolvimento socioambiental e conciliando a lucratividade empresarial com a ética e o respeito ao meio ambiente.

A título de recapitulação, o ISS tem como fator gerador a prestação de serviços a terceiros, por profissionais autônomos ou empresas. Estão elencados na Lei Complementar nº 116/03 os tipos de serviços passíveis de tributação. Sua base de cálculo é o preço do serviço prestado pelo contribuinte e pode variar entre 2% (valor mínimo) e 5% (valor máximo), conforme definido pela administração local.

Diferente do ISS, o IPTU tem suas alíquotas estabelecidas em legislações definidas por município. Portanto, é um tributo tipicamente local e onera os proprietários de propriedades de localização urbana do município. A CF/88 permite a cobrança do IPTU, utilizando o princípio da progressividade fiscal, incidindo no pressuposto da redistribuição, onerando as propriedades mais valorizadas, de modo a melhorar a qualidade de vida das mais carentes, por meio da oferta e melhoria de serviços básicos.

Com o intuito de melhorar a utilização dos recursos arrecadados pelos tributos locais (IPTU e ISS), este estudo apresenta uma iniciativa de elaboração de uma proposta de utilização do caráter extrafiscal desses tributos, sugerindo-se assim a

implantação do IPTU e ISS ecológicos para a cidade de Curitiba aliando assim o desenvolvimento urbano ao desenvolvimento sustentável.

O município, por meio de Lei Complementar e Decreto Regulamentador, poderá estabelecer práticas e medidas sustentáveis, as quais deverão ser atendidas em propriedades privadas e comerciais; além de projetos de empreitadas de construção e/ou reforma, obtendo assim, o benefício tributário. Tal benefício consiste na redução de IPTU e ISS às pessoas físicas e jurídicas que adotem medidas ambientalmente sustentáveis. Baseando-se na pesquisa realizada nos municípios brasileiros, o Quadro 8 quais medidas sustentáveis podem ser elencadas na proposta.

Quadro 8 – Medidas que podem ser elencadas como sustentáveis na proposta

IPTU e ISS Ecológicos	
Benefício Tributário	Medidas Sustentáveis
Técnicas de construção sustentáveis	- otimizar a utilização dos recursos naturais; - ampliação da área permeável; - gerenciamento de resíduos sólidos; - controle de emissão de gás carbônico; - utilização de materiais sustentáveis; - telhado vivo (acolhe plantas, pássaros e insetos);- sistema de aquecimento ou resfriamento (descartando a necessidade de aquecimento central ou ar-condicionado); - telhado verde.
Construções que incentivam	- mitigação de fatores que causam enchentes,- medidas para eficiência energética, - uso de iluminação natural- sistema de captação da água da chuva- sistema de reuso de água- sistema de aquecimento hidráulico solar- sistema de energia solar fotovoltaico- sistema de energia eólica
Imóveis que possuem	- estratégias sustentáveis como implantação de áreas verdes, - coleta seletiva,- sistema solar elétrico, - uso de energia passiva, - energia eólica, - materiais sustentáveis

Fonte: elaborada pela autora com base em informações das Prefeituras Municipais de Guarulhos e São Bernardo do Campo.

A administração local poderá contar com as Secretarias do Meio Ambiente e de Urbanismo para fiscalizar e verificar, periodicamente, as medidas implantadas, bem como sua manutenção para oferecer a continuidade do benefício concedido ou cancelá-lo. Além disso, a Secretaria de Obras pode contribuir com o estabelecimento dos critérios dos padrões técnicos mínimos para as medidas sustentáveis. Em conjunto, essas secretarias podem elaborar um parecer conclusivo sobre o pedido de concessão de desconto e sua renovação.

Efetivar essa proposta de IPTU e ISS ecológicos despertaria uma mudança de atitudes, por meio de incentivos econômicos, no sentido de enfrentar os desafios dos centros urbanos de conciliar o seu próprio desenvolvimento com o desenvolvimento ambientalmente sustentável, lembrando que, segundo o estudo *World Population*

Prospects 2019 (ONU, 2019), indica que até 2030, a população mundial será de 8,5 bilhões. Essa prospecção nos revela que serão 800 milhões a mais de pessoas a habitarem as cidades. Desse modo, a tributação ambiental é um caminho que pode atender essa demanda urgente, nos levando a construção de cidades inteligentes e sustentáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após perseguir os objetivos do presente estudo: a) detalhar as formas de proteção tradicionais e econômicas do meio ambiente; b) detalhar as formas de tributação ambiental; c) realizar estudo multicasos sobre ISS ecológico; d) propor base para uma política pública do IPTU e ISS ecológicos para o município de Curitiba, a presente pesquisa vêm ao encontro de nossas aspirações, ao apontar que nossos objetivos foram alcançados. Este estudo nos trouxe uma perspectiva contemporânea no sentido de evidenciar o ângulo da tributação ambiental, o qual possui um viés não só arrecadatário, mas também de caráter educativo. Educação no sentido de orientar e desestimular condutas individuais que prejudiquem o meio ambiente.

O caminho para a tributação se entrelaçar à sustentabilidade ambiental não é um dever somente dos cidadãos e das empresas ou de novos tributos ambientais. É preciso que a tributação voltada à preservação e à proteção do meio ambiente tenha diretrizes que objetivem uma nova sistematização do caráter extrafiscal dos tributos, e dele dever ser retirado o estigma de ser uma imposição sancionatória, com a finalidade de culminar no desenvolvimento socioambiental sustentável.

Cabe ressaltar que o Brasil é um país com elevadíssima carga tributária, sendo assim, não é muito eficaz criar tributos novos, assim como não se trata de reduzir a discussão a respeito do tributo ecológico, pois o que se observou é que não há um conceito próprio de tributo ambiental nem se trata de uma distinta espécie tributária. É somente um remanejamento do sistema tributário com utilização do caráter extrafiscal do tributo. Diante da dimensão do Brasil e da quantidade de municípios brasileiros, apesar do número de municípios adotantes do IPTU e do ISS ecológicos ser incipiente, essa não deixa de ser uma iniciativa rumo ao desenvolvimento socioeconômico. Além do mais, a extrafiscalidade, quando aplicada, estimula comportamentos positivos, tanto da classe empresarial da construção civil quanto da sociedade. Ao estimular comportamentos positivos, ao longo do tempo, revelam-se os frutos dos benefícios que a preocupação com a conservação e a preservação nos é capaz de fornecer, promovendo assim a educação ambiental prevista constitucionalmente.

Desse modo, o presente trabalho teve a pretensão de provocar a atenção do governo local a respeito da permissão da inovação fiscal e da adequação dos tributos às atuais exigências ambientais. O Direito Tributário brasileiro fornece, como

pesquisado, diretrizes à sustentabilidade ambiental, a qual está diretamente relacionada à governança comprometida com o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Ao inovar a maneira de proteger e conservar o meio ambiente cria-se uma perspectiva nova.

Além disso, o caráter punitivo das multas aplicadas aos atos da iniciativa privada torna-se uma ideia ultrapassada, assim como o caráter meramente reparatório, pela sua ineficiência, uma vez que a velocidade de recuperação de retorno do meio degradado ao estado natural, o qual é lento e com alto nível de dificuldade.

Dessa maneira, a extrafiscalidade dos impostos locais, IPTU e ISS Ecológicos, aplicada pela municipalidade estimula práticas sadias por parte da iniciativa privada e da sociedade construindo um novo olhar face à proteção e à conservação da natureza. Sobretudo, uma mudança de comportamento positiva, bem como de paradigmas tão necessárias à sobrevivência do planeta.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. LEROY, J. P. Novas premissas da sustentabilidade democrática. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 1, 1999.
- ALMEIDA, L. T. de. **O debate internacional sobre instrumentos de Política Pública e questões para o Brasil**. Disponível em http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ii_en/mesa1/3.pdf. Acesso em: 02 nov. 2019.
- AMARO, L. da S. **Direito tributário brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002
- BALEEIRO, A.; DERZI, M. A. M. (Atualizadora). **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- BARBOSA, A. M. O aspecto valorativo do ICMS e a cidadania fiscal. **Jus Navigandi**, Teresina, a.8, n.136, 19 nov. 2003. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>. Acesso em 08 ago. 2018.
- BARBOSA, R. **Tributação Ambiental pode estimular degradação**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-mar-13/tributacao-ambiental-estimular-degradacao-afirmam-especialistas>. Acesso em: 05 nov. 2018.
- BARICHELLO, S. E., ARAUJO, L. E. B. de. Tributação ambiental: o tributo extrafiscal como forma de proteção do meio ambiente. **Scientia Juris**, Revista do programa de mestrado em direito negocial da UEL, Londrina, 2007.
- BERNARDI, R. **Tributação Ecológica**. O uso ambiental da extrafiscalidade e da seletividade tributárias. Disponível em: <http://www.professorsabbag.com.br>. Acesso em: 31 mar. 2018.
- BEZERRA, M. C. L.; BURSZTYN, M. (Coord.). **Ciência e Tecnologia para o desenvolvimento sustentável**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis: Consórcio CDS/ UNB/ Abipti, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 29 jun. 2018.
- BRASIL. **Declaração de Estocolmo de 1972**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=573>. Acesso em: 25 mai. 2018
- BRASIL. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf. Acesso em: 26 mai. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 755 de 19 de fevereiro de 1993**. Reduz as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre os veículos automotores que enumera. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 fev. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and755-93.pdf. Acesso em: 25 mai. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29 de 13 de setembro de 2000**. Disponível em: . Acesso em: 26 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 5.106, de 02 de setembro de 1966**. Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 set. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm. Acesso em: 22 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l5172.htm. Acesso em: 29 jun. 2018

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 dez. 1972. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 ago. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Rural – ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 ago. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 15 jun. 2019

CAMARGO, A. Governança. *In*: TRIGUEIRO, A. (Coord.). **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. 367 p.

CAPRA, F.; MATTEI, U. **A revolução ecojurídica**: o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. São Paulo, Cultrix, 2018.

CAVALCANTE, D. L. Sustentabilidade financeira em prol da sustentabilidade ambiental. *In: Novos horizontes da tributação: um diálogo luso-brasileiro. Cadernos IDEFF Internacional*, n. 2, Coimbra: Almedina, 2012, p. 95-208.

CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e Natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 2003.

CIRIBELLI, M. C. **Como elaborar uma dissertação de mestrado através da pesquisa científica**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2003

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. 2a ed. Tradução de *Our common future*. 1a ed. 1988. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DALY, H. E. Crescimento sustentável: uma incongruência. **Desenvolvimento e Base**, v.15, n. 3, p. 35, 1991.

DEON SETTE, M. T.; NOGUEIRA, J. M. **Aplicabilidade da Tributação Ambiental**. Revista Jurídica da Justiça Federal em Mato Grosso - JUDICE. Cuiabá. EdUFMT, Ano VI, Número 14 (set.2004/ago.2006), 2006, p.27-32.

DORNELLAS, Eduardo Dias. **Análise do sistema orçamentário na priorização de políticas públicas “secundárias”**: o caso de um município paranaense de pequeno porte. 2015. 144f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

ELALI, A. **Incentivos Fiscais, Neutralidade da Tributação e Desenvolvimento Econômico**: A Questão da Redução das Desigualdades Regionais e Sociais. Disponível em <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/070807.pdf>. Acesso em: 23 out. 2019.

EMELIANOFF, C. *Les Villes Durables: L'émergence de nouvelles temporalités dans de vieux espaces urbains*. *In: MAGALHÃES, R. A. de M. A Construção da Sustentabilidade Urbana Obstáculos e Perspectivas*. Brasília-DF: III Encontro da ANPPAS, 2006.

FEARNSIDE, P. M. Serviços ambientais da floresta amazônica como estratégia para a sustentação da população rural na região. pp. 57-98 *In: WATANABE, S. (Ed) SIMPÓSIO DE ECOSSISTEMAS BRASILEIROS, IV, Anais...*, 2-7 de abril de 1998, Águas de Lindóia-SP, Brasil. Volume V: Conferências e Mesas Redondas. (Pub. ACIESP No. 104). Academia de Ciências do Estado de São Paulo (ACIESP), São Paulo, Brasil. 300 p.

FEARNSIDE, P. M. *Plantation Forestry in Brazil: Projections To 2050. Biomass & Bioenergy*, REINO UNIDO, v. 15, n.6, p. 437-450, 1998.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

JOÃO, C. G. **ICMS Ecológico**: um instrumento econômico de apoio a sustentabilidade. 2004. 240f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

KENGEN, S. A Política Florestal Brasileira: Uma Perspectiva Histórica. *In*: I SIAGEF. I Simpósio Ibero-Americano de Gestão e Economia Florestal. **Anais...** Bahia. (IPEF) Instituto de Pesquisa e Estudo Florestais, 2001.

HANSEN, G. L. **Modernidade, utopia e trabalho**. Londrina. Ed. CEFIL, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Processo de licenciamento**. (2018). Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/empreendimentos-e-projetos/licenciamento-ambiental-processo-de-licenciamento>. Acesso em 28 jan. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto para discussão nº 437** – A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação. Rio de Janeiro, out. 1996.

LEITE, J. R. M. Sociedade de risco e Estado. *In*: CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquemático**. 15 ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2011.

MACHADO, H. de B. **Curso de Direito Tributário**. Editora Melheiros. 11a Edição. São Paulo, 1996.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MARTÍNEZ-SIMANCAS, J. (Dir.). **Tratado de tributación medio ambiental**. V. I, Navarra: Thompson Aranzadi/Iberdrola, p. 415-457, 2008.

MILARÉ, É. Princípios fundamentais do direito do ambiente. **Revista Justitia** – vols. 181/184 – jan./dez 1998.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NALINI, R. Poder Judiciário. *In*: TRIGUEIRO, A. (Coord.) **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. 367 p.

NUNES, C. S. **Direito tributário e meio ambiente**. – São Paulo: Dialética, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A ONU e a população mundial**. Disponível em:

<https://nacoesunidas.org/acao/populacao-mundial/>. Acesso em: 3 jun. 2019.

ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972**. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em 22 fev. 2020.

ONU. **World Population Prospects 2019: Highlights** – ONU. Disponível em <https://www.un.org/development/desa/publications/world-population-prospects-2019-highlights.html>. Acesso em 18 nov. 2019.

POZZETTI, V. C.; CAMPOS, J. F. ICMS ECOLÓGICO: um desafio à sustentabilidade econômico-ambiental no Amazonas. **Revista Jurídica do Unicuritiba**, vol. 02, nº. 47, p. 251-276, 2017, p. 256.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA (PMC). **Lei nº 9.806/2000**. Disponível em: Acesso em: 25 set 2016.

PMC. **Lei Complementar nº 91/2014**. Disponível em: Acesso em: 25 set 2016.

REIS, Marcelo dos. **ICMS ecológico como instrumento de proteção ambiental**. 2011. 146 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília-SP, 2011. Disponível em

<http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/A095EBF94AC7513D8D34417014D1E1EE.pdf>. Acesso em 02 nov. 2018

REVISTA GBC BRASIL. Construindo um Futuro Sustentável. ANO 2. Nº 6. Rio de Janeiro, 2015.

REVISTA GBC BRASIL. Construindo um Futuro Sustentável. ANO 3. Nº 7. Rio de Janeiro, 2016.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 958 de 26 de dezembro de 1985**. Institui O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e dá outras providências. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/processo2.htm>. Acesso em: 30 jun. 2011.

RODRIGUES, M. A. **Instituições de direito ambiental**. Vol I – Parte Geral, São Paulo: Max Limonad, 2002.

ROGERS, R.; GUMUCHDJIAN, P. **Cidades para um Pequeno Planeta**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, SL, 2005.

SABBAG, E. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva 2009.

SABBAG, E. **Manual de Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SABBAG, E. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SACHS, I. **Estratégias de Transição para do século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Studio Nobel – Fundação para o desenvolvimento administrativo, 1993.

SEROA DA MOTTA, R.; RUITENBEEK, J.; HUBER, R. **Uso de Instrumentos Econômicos na Gestão Ambiental da América Latina e Caribe: Lições e Recomendações**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

SERRES, M. **O Contrato Natural**. Lisboa: Piaget, 1994.

SILVA, J. A. da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 1. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SIRVINSKAS. L. P. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. Saraiva, 2003.

SOUZA, J. H. de O. **Tributação e meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

TUPIASSU, L. V. C. A tributação como instrumento de concretização do direito ao meio ambiente: o caso do ICMS ecológico. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 8º, **Anais....** Teses/Independent Papers. 2004.