

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA – UNIMAR

LEANDRO EIDI HARA

**A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE
IMPLEMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

MARÍLIA
2021

LEANDRO EIDI HARA

**A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE
IMPLEMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Direito da Universidade de Marília como requisito
parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito,
sob a orientação do Professor Doutor Daniel Barile da
Silveira.

MARÍLIA
2021

Hara, Leandro Eidi

A Tributação Ambiental como Instrumento de Implementação do Desenvolvimento Sustentável/ Leandro Eidi Hara – Marília: UNIMAR, 2021.

124f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais) – Universidade de Marília, Marília, 2021.

Orientação: Prof. Dr. Daniel Barile da Silveira

1. Desenvolvimento Sustentável 2. Dignidade da Pessoa Humana
3. Meio Ambiente 4. Tributação Ambiental I. Hara, Leandro Eidi

CDD – 341.39

LEANDRO EIDI HARA

**A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO
DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Daniel Barile da Silveira.

Aprovado pela Banca Examinadora em 24/03/2021.

Prof. Dr. Daniel Barile da Silveira
Universidade de Marília – UNIMAR
Orientador

Prof. Dr. Bruno Bastos de Oliveira
Universidade de Marília – UNIMAR

Prof^a. Dr^a. Maria Marconiete Fernandes Pereira
Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ

Dedico este trabalho aos meus pais, irmãos e a minha namorada, que sempre estiveram ao meu lado e nunca mediram esforços para que eu pudesse concluí-lo.

Agradeço a Deus pelo dom da vida, por me proporcionar todas as condições para dela desfrutar e, sobretudo, por cuidar tão bem de minha família, sem a qual eu nada seria.

Ato contínuo, agradeço a meus pais, Nobuaki e Cláudia, e irmãos, Rodrigo, Amanda e Gabriela, por estarem desde sempre presentes, seja nos momentos bons, mas principalmente nos difíceis, servindo-me como porto seguro e fonte de onde extraio forças para seguir meu caminho.

Manifesto, também, gratidão a Mariana, minha namorada e felicidade em pessoa, pelo amor, companheirismo, paciência, e por nunca deixar de incentivar e apoiar meus objetivos.

Outrossim, não poderia de deixar de agradecer às pessoas que conheci durante essa jornada, tanto professores quanto colegas de classe, em especial ao Clayton Queiroz e ao Rafael Bueno, cuja amizade certamente sobreviverá para além dos limites do mestrado acadêmico.

Finalmente, meu muito obrigado ao orientador e amigo, Dr. Daniel Barile da Silveira, que, sempre atencioso e solícito, foi crucial para a conclusão do presente trabalho.

A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

RESUMO: Conquanto tenha colaborado para as inovações científicas e tecnológicas, fundamentais para o avanço da sociedade, as revoluções industriais ocorridas durante os séculos XIX e XX também alteraram o comportamento das pessoas que, na ânsia por lucro, passaram a atuar sem o zelo que mereciam os valores ecológicos, resultando nos problemas ambientais ocorridos no passado, que persistem no presente e que, certamente, irão acontecer no futuro caso medidas não sejam tomadas. Diante dessa realidade que persiste mesmo com as explícitas previsões legais voltadas à educação ambiental e de numerosos dispositivos regrido a utilização dos recursos naturais, a busca por ferramentas que mobilizem a sociedade em defesa da natureza é salutar. Então, a problemática abordada foi delinear se a tributação ambiental constitui um instrumento capaz de contribuir para a viabilização do desenvolvimento sustentável. Por meio do método dedutivo e da técnica de revisão bibliográfica, partindo-se do estudo da Carta Magna e de legislações específicas, o presente trabalho teve como objetivo geral sustentar que a tributação ambiental tem potencial de induzir a prática de condutas ambientalmente desejáveis. Como objetivos específicos, buscou-se demonstrar a relação entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a dignidade da pessoa humana, a ordem econômica e o papel do Estado no desenvolvimento econômico, enaltecendo a necessidade da intervenção estatal na economia. Ainda como metas específicas, procurou-se tratar dos princípios que orientam a defesa do meio ambiente, apresentar as consequências da degradação ambiental, abordar as funções fiscais e extrafiscais do tributo, bem como suas limitações, e relacionar a tributação ambiental àqueles princípios. Após essa análise, concluiu-se que a tributação ambiental está apta a ser um caminho rumo à sustentabilidade, tratando-se, pois, de um instrumento poderoso nas mãos do Estado, que pode dela utilizar para intervir na economia, desestimulando ações prejudiciais à natureza como incentivando condutas ambientalmente desejáveis, ao mesmo tempo em que se angaria recursos que subsidiem programas ambientais preventivos e reparatórios, salvaguardando, ao final, tanto a economia quanto, principalmente, a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil e finalidade da ordem econômica.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Dignidade da Pessoa Humana; Tributação Ambiental; Desenvolvimento Sustentável.

ENVIRONMENTAL TAXATION AS AN INSTRUMENT FOR IMPLEMENTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

ABSTRACT: Although it has contributed to scientific and technological innovations, fundamental to the advancement of society, the industrial revolutions that occurred during the 19th and 20th centuries also altered the behavior of people who, in their desire for profit, began to act without the zeal that deserved the values ecological, resulting in environmental problems that occurred in the past, that persist in the present and that will certainly happen in the future if measures are not taken. In view of this reality that persists even with the explicit legal provisions aimed at environmental education and the numerous devices governing the use of natural resources, the search for tools that mobilize society in defense of nature is healthy. So, the problem addressed was to outline whether environmental taxation is an instrument capable of contributing to the viability of sustainable development. Through the deductive method and the bibliographic review technique, starting from the study of the Magna Carta and specific legislation, the present work had as its general objective to maintain that environmental taxation has the potential to induce the practice of environmentally desirable conducts. As specific objectives, the work sought to demonstrate the relationship between the fundamental right to an ecologically balanced environment, the dignity of the human person, the economic order and the role of the State in economic development, highlighting the need for state intervention in the economy. Still as specific goals, we sought to address the principles that guide the defense of the environment, present the consequences of environmental degradation, address the tax and extra-fiscal functions of the tax, as well as its limitations, and relate environmental taxation to those principles. After this analysis, it was concluded that environmental taxation is able to be a path towards sustainability, being, therefore, a powerful instrument in the hands of the State, which can use it to intervene in the economy, discouraging actions harmful to nature. as encouraging environmentally desirable conducts, while raising resources to subsidize preventive and reparatory environmental programs, safeguarding, in the end, both the economy and, mainly, the dignity of the human person, the foundation of the Federative Republic of Brazil and purpose of the order economical.

Keywords: Environment; Dignity of Human Person; Environmental Taxation; Sustainable Development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	13
1.1 PRINCIPAIS PERSPECTIVAS E MODELOS DE ESTADO NO QUE TANGE AO SEU INTERVENCIONISMO	13
1.2 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E OS VALORES SOCIAIS DO TRABALHO E DA LIVRE INICIATIVA	17
1.3 A GARANTIA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A ORDEM ECONÔMICA	20
1.4 PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA	23
1.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA	28
1.6 O ESTADO COMO AGENTE NORMATIVO E REGULADOR DA ATIVIDADE ECONÔMICA	30
2 MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE.....	35
2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO MEIO AMBIENTE A PARTIR DAS REVOLUÇÕES INDUSTRIAIS.....	35
2.2 MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	37
2.3 O DEVER FUNDAMENTAL DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL.....	41
2.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	43
2.5 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL	48
2.5.1 Princípio da cooperação	48
2.5.2 Princípios da prevenção e da precaução	50
2.5.3 Princípio do poluidor-pagador	53
2.5.4 Princípio da tolerabilidade.....	58
2.6 AS CONSEQUÊNCIAS DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL	59
3 INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS AMBIENTAIS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	65
3.1 A NECESSÁRIA INTERVENÇÃO ESTATAL MEDIANTE O TRIBUTO COMO EQUALIZADOR DA ATIVIDADE ECONÔMICA.....	65
3.2 FUNÇÕES FISCAL E EXTRAFISCAL DO TRIBUTO	67
3.3 INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS.....	74
3.3.1 Isenção e Alíquota zero.....	78
3.3.2 Reduções da base de cálculo e de alíquotas	81

3.3.3 Crédito presumido, anistia e remissão	82
3.3.4 Diferimento	83
3.4 LIMITAÇÕES AO PODER TRIBUTAR COM FIM EXTRAFISCAL.....	84
3.5 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL.....	91
3.6 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E OS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS	95
3.6.1 Tributação ambiental e os princípios da tolerabilidade, do desenvolvimento sustentável e da cooperação	95
3.6.2 Tributação ambiental e o princípio do poluidor-pagador.....	97
3.6.3 Tributação ambiental e os princípios da prevenção e da precaução	101
3.7. EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL E OS INSTRUMENTOS EXTRAFISCAIS DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE	102
CONCLUSÃO.....	110
REFERÊNCIAS	112

INTRODUÇÃO

A população mundial tem experimentado os efeitos negativos oriundos de condutas nocivas à natureza. A título de ilustração, cita-se o aumento da temperatura global, grandes períodos de seca, enchentes, desaparecimento da fauna e flora, desastres naturais, dentre outros.

Seguramente, o atual estado do meio ambiente decorre do modelo capitalista de crescimento econômico, pautado em produção e consumismo exagerados, voltados com ênfase à lucratividade, desatentos à finitude dos recursos naturais e ao fato de que a própria natureza constitui o meio de subsistência e lar do ser humano. Então, não é à toa que a proteção ambiental é bem debatida no contexto internacional.

Com base no conceito de sustentabilidade surgido durante a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente ocorrida em Estocolmo em 1972, as nações ao redor do globo têm se reunido mais frequentemente para tratar sobre políticas atinentes à implantação de um desenvolvimento aliado à preservação dos recursos naturais.

Trazendo essa problemática para o Brasil, cuja extensão territorial propõe um desafio ainda maior no que tange ao controle dos danos ambientais, a busca por instrumentos que viabilizem o desenvolvimento sustentável é uma constante ao menos desde 1981, quando foi sancionada a Política Nacional do Meio Ambiente, tendo sido renovada pela Constituição Federal que, ao erigir a República Federativa do Brasil sobre o alicerce da dignidade humana, consagrou expressamente a proteção ambiental em seus artigos 170 e 225 como princípio da ordem econômica e direito-dever de todos, respectivamente.

De lá para cá, apesar das explícitas previsões e dos numerosos dispositivos voltados à educação ambiental e ao regramento da utilização dos recursos naturais, inclusive com a cominação de sanções administrativas, civis e penais para as hipóteses de ofensa ao meio ambiente, não são poucos os agentes econômicos que persistem em atuar em desconformidade com os valores ecológicos.

Então, face à insuficiência desses mecanismos de direção, com base no método dedutivo e em revisão bibliográfica, partindo-se da análise da Carta Magna e de legislações específicas, o presente trabalho tem por objetivo demonstrar que a intervenção estatal na economia, com escopo de induzir a sociedade a cooperar para a manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado, possibilitando sadia qualidade de vida às presentes e futuras gerações, é algo necessário e que pode ser viabilizado mediante a tributação ambiental.

Assim, o primeiro capítulo do trabalho terá como foco o papel estatal no desenvolvimento econômico, iniciando-se pelo relato histórico dos três importantes modelos

de Estado, passando pelos alicerces constitucionais da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais e da livre iniciativa, até chegar à ordem econômica e seus respectivos fundamentos e princípios, quando será destacada a função social da empresa e a intervenção do Estado, reputando-os como essenciais para que a ordem econômica atinja seu fim.

Ato contínuo, será abordado o meio ambiente ecologicamente equilibrado, apontando-o como direito fundamental elementar para a economia e para a continuidade da vida humana. Por essa razão, o segundo capítulo reservar-se-á a enaltecer o dever fundamental do Poder Público e da coletividade no tocante à proteção ambiental, enfatizando a imprescindibilidade de se coadunar o crescimento econômico aos ideais ecológicos, observando-se os princípios ambientais do desenvolvimento sustentável, da cooperação, da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador.

Por derradeiro, o terceiro e último capítulo tratará da tributação ambiental, apresentando-a como instrumento hábil a colaborar na implementação do desenvolvimento sustentável, tanto pelo viés arrecadatório, angariando recursos destinados ao subsídio de programas ambientais preventivos e reparatórios, quanto pela perspectiva extrafiscal, possibilitando ao Estado intervir na economia para, mediante a graduação da carga tributária, orientar os comportamentos da sociedade em prol do bem-estar social, desencorajando as atividades poluidoras e, principalmente, fomentando aquelas que contribuam para a manutenção dos recursos naturais.

Espera-se que este estudo possa, de alguma forma, dar suporte à elaboração de políticas públicas comprometidas com a implantação do ideal da sustentabilidade, chamando a atenção do Poder Público para a pertinência do uso da tributação como um catalisador de condutas ambientalmente almejáveis.

1 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Compreender o papel que desempenha o Estado no desenvolvimento econômico é algo muito relevante quando o assunto remete à tributação, uma vez que ela adentra justamente a esfera econômica da sociedade, atuando como fonte de arrecadação de receita pública e instrumento indutor de comportamentos.

De igual modo, a análise dos fundamentos republicanos da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, das metas constitucionais e da ordem econômica encampada pela Lei Maior, é essencial para que se possa entender tanto a proteção constitucional dada ao meio ambiente quanto o que motiva o uso da tributação no contexto da implementação do desenvolvimento sustentável.

Assim, partindo-se do estudo dos principais modelos de Estado que permearam a história, especialmente no que se refere a sua ingerência na economia; passando-se pela concatenação da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa com o desenvolvimento nacional e com a ordem econômica; e, ao final, indicando-se a função do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, o presente capítulo servirá de alicerce para todo o trabalho.

1.1 PRINCIPAIS PERSPECTIVAS E MODELOS DE ESTADO NO QUE TANGE AO SEU INTERVENCIONISMO

A participação da figura estatal no âmbito econômico é um tema que veio se adequando ao longo da história. Basta um breve retrospecto para constatar momentos em que o Estado era absoluto, controlador da economia; outros, em que a sociedade clamava pela sua ausência; e aqueles nos quais as circunstâncias demandavam um Estado-providência que garantisse, ao menos, condições mínimas de existência da pessoa humana.

Dentre os modelos de Estado, destacaram-se três: liberal, social e neoliberal.

O Estado liberal foi uma transição do mercantilismo, modelo econômico que teve origem após o feudalismo e consequente advento do capitalismo comercial, mais especificamente no século XV. Acreditava-se à época que a riqueza disponível no mundo era finita e que, portanto, somente poderia ser redistribuída. Assim, esse modelo ficou marcado pelo forte controle estatal da economia, consubstanciado na proteção do mercado interno, no colonialismo e no acúmulo de metais decorrentes das trocas comerciais (metalismo).

Com as revoluções tecnológicas e políticas ocasionadas pela Revolução Industrial, o

capitalismo comercial tornou-se industrial. Essa sucessão de acontecimentos culminou na passagem do poder para as mãos da burguesia (ROSSIGNOLI; FERRER, 2013), classe social que começou a crescer em razão da intensificação do comércio. Então, com o fortalecimento da classe burguesa (ROSSIGNOLI; FERRER, 2018), ao final do século XVIII, o mercantilismo cai perante o liberalismo, encampado pelo filósofo e economista britânico Adam Smith.

Diferente do mercantilista, o Estado liberal era mínimo e, em regra, não intervinha na economia, a qual passou a se basear na lei de oferta e procura. Para os adeptos dessa doutrina, a competição do mercado garantiria melhores resultados para a sociedade como um todo, e a sua “mão invisível” (SMITH, 2010) permitiria que ele próprio mantivesse o equilíbrio da economia (ROSSIGNOLI; ALMEIDA, 2018). Conforme Rossignoli e Ferrer (2018, p. 32):

Segundo os postulados liberais somente o indivíduo tem o poder natural em maximizar benefícios em seu proveito, o Estado, de natureza burocrática, não tem este dom natural e, portanto, sua interferência prejudica o desenvolvimento comercial e afeta o bem estar dos indivíduos envolvidos no processo.

Por consequência, tendo em vista a pequena participação estatal na economia, ou mesmo no próprio seio da sociedade, o Estado liberal era menos oneroso. Logo, a tributação tinha escopo meramente arrecadatário, servindo apenas para manter a máquina estatal funcionando, a fim de se garantir a ordem pública e as liberdades dos particulares (LAKS, 2016).

Em resumo, os liberais defendiam um Estado que se limitasse a garantir o livre-mercado e a livre-concorrência, deixando com as empresas privadas a responsabilidade de impulsionar a economia, o que geraria uma grande disputa entre elas e, conseqüentemente, a entrega de produtos com melhor qualidade e preços baixos, o que, por sua vez, fomentaria o consumo e a maior demanda por contratação de trabalhadores, reduzindo-se o desemprego.

De fato, o liberalismo imprimiu vários avanços na sociedade, sobretudo no que tange a direitos e garantias individuais. Segundo Rossignoli e Ferrer (2018, p. 32), o surgimento dos partidos políticos no século XIX e o sufrágio universal bem exemplificam essas conquistas. Todavia, à medida que a individualidade progredia, a coletividade caminhava em sentido contrário.

Após a 1ª Revolução Industrial, não cessaram os avanços da tecnologia. Em 1850, com o início da 2ª Revolução Industrial, aquela lembrada pelo surgimento do motor de combustão interna, utilização da eletricidade e do petróleo como fonte de energia, ganharam lugar no palco os bancos. Basicamente, essas instituições financeiras concediam empréstimos às empresas, para que estas investissem mais, e aos consumidores, visando à maximização do consumo.

Com a proximidade dos bancos e das indústrias, estas passaram a vender parcelas de seu capital na bolsa de valores, gerando-se, assim, riqueza por especulação. Esse período marcou a passagem do capitalismo industrial para o financeiro, fase em que surgiram as multinacionais e transnacionais.

Em razão desse crescimento desenfreado e da ganância do ser humano, aumentaram as práticas monopolistas. Na ânsia por lucratividade, as grandes empresas começaram a comprar as de menor poder aquisitivo, ou mesmo, a provocar suas falências, para que fossem as únicas em determinados seguimentos. Ou seja, a livre-concorrência instituída no Estado liberal acarretou o encerramento das pequenas indústrias, que não resistiram à seleção natural do livre mercado.

Por conseguinte, houve a superprodução das indústrias, baixa vertiginosa dos preços e diminuição da demanda. A lei de oferta e procura ficou em segundo plano e a desigualdade social foi se agravando.

Ante essas circunstâncias, passou-se a questionar a efetividade do liberalismo, inclusive culpando-o pela crise econômica instaurada. Os críticos sustentavam que a economia não poderia estar totalmente livre, sem controle do Estado, porque o mercado era incapaz de se autorregular. Assim explanam Almeida e Bassoli (2011, p. 251):

O que marcava o liberalismo clássico era a quase neutralidade do Estado em face da organização econômica, que se traduzia em um grau mínimo de interferência. O ideal de liberdade e individualismo na atividade privada acabou por gerar problemas econômicos, como, por exemplo, a exclusão social advinda da concentração de riquezas, por esse motivo, o Estado se viu forçado a alterar seu papel no cenário social.

Com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929 dando início ao período conhecido como a “Grande Depressão” (HUNT, 2013), foram, de vez, postos em xeque os princípios liberais que, apesar de terem contribuído para conquistas da sociedade civil, não foram suficientes no que se refere ao atendimento de expectativas em termos de emancipação humana (ROSSIGNOLI; FERRER, 2018).

O Estado liberal voltou-se à minoria da população que, com seu então poder aquisitivo, acabou aprofundando a desigualdade social. “Como consequência, o foco político deslocou-se para a implementação de algumas medidas de caráter popular” (ROSSIGNOLI; FERRER, 2018, p. 32-33), aflorando-se, então, o keynesianismo e a ideia do Estado de Bem-Estar Social.

John Maynard Keynes, precursor dessa doutrina econômica, apontava que a falha do liberalismo era a desconsideração do *animal spirit* dos empresários, o que, de pronto, derrubaria

a opinião da automanutenção do ciclo econômico. Conforme Laks (2016, p. 238):

Keynes sustentava que, ao contrário do predito pela teoria neoclássica, a economia capitalista não tenderia naturalmente ao equilíbrio e ao pleno emprego e que, devido à incerteza e volatilidade que caracterizavam o investimento privado, seria fundamental a atuação do Estado sobre a economia, principalmente por meio de sua política de impostos e gastos, para sustentar a demanda efetiva e impedir as crises (...).

Diferentemente do “Estado-polícia” defendido pelo liberalismo, a escola keynesiana propugnava um ente protetor e assistencialista, um Estado de Bem-Estar Social, o *Welfare State*, que intervisse na economia para corrigir as falhas do mercado, garantindo os direitos dos cidadãos como saúde, educação, alimentação, segurança e o pleno emprego, áreas de negligência das empresas privadas. Por conseguinte, o produto da arrecadação tributária era destinado à prestação de assistência aos mais necessitados.

A propósito, convém salientar que J. M. Keynes foi responsável por criar o *New Deal* (1932), que o ex-presidente dos EUA, Franklin Roosevelt, adotou para tirar o país da crise econômica (1929). As suas principais ideias foram reunidas no livro “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” (manual anticrise) e, eventualmente, influenciaram as políticas econômicas das grandes nações capitalistas (BALEEIRO, 2006).

Ainda que obtidos resultados promissores, sobretudo no quesito de emancipação humana, o keynesianismo perdeu espaço após a grande crise do petróleo dos anos 1970 e a estagnação da economia. A crítica então era a de que o controle excessivo do Estado na economia foi responsável pelos massivos déficits públicos e aumento da inflação.

Assim, vieram à tona propostas tais como abertura comercial internacional e privatização de empresas estatais. Voltaram os valores liberais, agora, sob a roupagem de neoliberalismo.

Tal como os liberais se opuseram ao mercantilismo, os defensores do neoliberalismo (Friedrich Hayek, Milton Friedmann, Karl Popper, Walter Lipman, entre outros) vieram contrapor os ideais keynesianos, advogando a tese de desregulamentação da economia, em prol da liberdade econômica.

Em síntese, o neoliberalismo consistiu em políticas voltadas à desestatização da economia, abertura dos mercados para desobstrução do comércio internacional, com o objetivo de estimular a concorrência com os produtos nacionais e propiciar a modernização e desenvolvimento da estrutura produtiva nacional; estabilização monetária, a fim de atrair investimentos estrangeiros e amplo processo de privatização, com o objetivo de diminuir as

dívidas internas e externas. (ROSSIGNOLI; FERRER, 2018, p. 34-35).

O Estado neoliberal muito se assemelha ao liberal, na medida em que ambos se baseiam no mercado livre, pautado pela lei de oferta e procura e na competição, como regulador da sociedade. Os neoliberais também contestam o tamanho e a intervenção estatal na economia, porquanto, para seus defensores, o Estado, além de não alcançar a maximização de benefícios à coletividade, visto que não detém a diversidade de atributos peculiares dos agentes econômicos que motivam a constante busca pelo aprimoramento, atrapalha a evolução natural da sociedade.

Não obstante, embora similar, esse novo pensamento, de certa forma, veio a flexibilizar o liberalismo clássico que acreditava piamente na “mão invisível do mercado”. Dito de outro modo, os neoliberais reconhecem a existência de falhas de mercado que justificam a intervenção estatal (MANKIOW, 2009), aceitando, pois, que o Estado se intrometa pontualmente na economia para corrigir esses defeitos ou induzir ações que o sistema de preços não é capaz de garantir por si só (LAKS, 2016).

Apesar da legislação de grande parte das nações ter aderido aos pensamentos neoliberais, a globalização, a dinâmica e fluidez peculiares da economia e da própria realidade social, bem como diversos outros fatores, ainda mantêm acesa a chama da busca por um modelo de Estado mais eficiente.

1.2 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E OS VALORES SOCIAIS DO TRABALHO E DA LIVRE INICIATIVA

A história demonstrou que a ampla liberdade econômica, conquanto tenha oportunizado avanços na sociedade, quando sem rédeas, longe de garantir o equilíbrio social e econômico do mercado, acarretou maior desigualdade e gerou crises quase que insuperáveis.

De outro lado, a experiência com a maior participação estatal na economia, embora tenha propiciado a emancipação humana até então negligenciada pela iniciativa privada, não foi das melhores, porque gerou a estagnação do desenvolvimento.

Provavelmente, tomando as falhas e conquistas das doutrinas liberal e social como lição, a Constituinte de 1988 erigiu a República Federativa do Brasil sobre cinco fundamentos, dentre os quais a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, consagrando-se uma economia baseada em uma liberdade econômica que coexista com o ideal social, sempre visando a cuidar da existência digna das pessoas e do bem comum

(ANSELMINI; BUFFON, 2020).

De suma importância ressaltar esses fundamentos inseridos logo no primeiro artigo do Texto Maior, mormente a dignidade da pessoa humana, pois é a partir deles que se extraem as coordenadas para a construção de todos os demais direitos constantes do sistema jurídico, como é o caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 a ser tratado no próximo capítulo. Nos dizeres de Ribeiro e Maciel (2017, p. 36):

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu art. 1º, os principais fundamentos que motivaram a sua criação, destacando-se a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Verifica-se que os princípios inseridos nesse dispositivo devem fundamentar toda a produção de normas no ordenamento jurídico, uma vez que os fundamentos de todo o Estado Democrático de Direito, necessariamente, precisam ser respeitados por todas as normas do ordenamento jurídico.

Aliás, ao prever esses alicerces republicanos, a Constituição Federal, de certa forma, já sugere qual posição o Estado deva adotar no contexto brasileiro. Mas isso será abordado nos tópicos seguintes.

O destaque especial à dignidade humana deve-se ao fato de ela ser o núcleo dos direitos fundamentais, ou melhor, dos direitos humanos (GRAU, 2008, p. 197). Nas palavras de Domingos e Cunha (2014, p. 69), “a dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem (art. 1º, III, CF/1988), assegurando-se condições dignas de existência para todos, afigurando-se até mesmo como um super-princípio”.

Tamanha é a relevância dos direitos relativos à pessoa humana que a Constituição Federal de 1988 expressamente protege os direitos e garantias individuais¹ sob o manto das cláusulas pétreas (art. 60, §4º, IV)², permitindo, inclusive, a intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal para assegurar sua observância (art. 34, VII, “b”)³ (BRASIL, 2020a).

Basicamente, os direitos fundamentais compreendem o conjunto de direitos relativos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, que foram consagrados no Título II da Carta Magna, tendo sido divididos em direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), direitos sociais (artigos 6º a 11), direitos da nacionalidade (artigos 12 e 13), direitos políticos

¹ Constituem parcela dos direitos fundamentais.

² §4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

IV - os direitos e garantias individuais.

³ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

b) direitos da pessoa humana;

(artigos 14 a 16) e partidos políticos (art. 17) (BRASIL, 2020a).

No que concerne aos direitos e deveres individuais e coletivos, eles não se restringem ao art. 5º da Constituição Federal, tendo em vista o disposto no §2º, o qual prevê que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (BRASIL, 2020a).

De igual modo, a titularidade dos direitos fundamentais não se limita aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no Brasil, mas abrange todo e qualquer ser humano, afinal, com fulcro no mencionado §2º, a dignidade da pessoa humana, como princípio constitucional, não autoriza a exclusão dos direitos dela decorrentes.

A propósito, é pacífico que os direitos fundamentais abarcam, inclusive, guardada a devida compatibilidade, o nascituro que se encontra dentro do ventre materno (ADI-3510) e a pessoa jurídica (Súmula 227, STJ; Mandado de Injunção nº 725, STF).

Ainda, convém frisar que não faria sentido falar em direitos fundamentais se não houvesse deveres fundamentais. Partindo-se da premissa de que o direito positivo regula as relações intersubjetivas da sociedade, compostas por pelo menos duas pessoas, na medida que alguém é titular de um direito subjetivo, alguém tem o dever de cumpri-lo ou, ao menos, de não o afrontar.

Melhor dizendo, seria ilógico titular um direito subjetivo se ele não pudesse ser exercido. Nas palavras de Dimoulis e Martins (2008, p. 79), “existem tantos deveres implícitos quantos direitos explicitamente declarados”. E continuam: “o direito de uma pessoa pressupõe o dever de todas as demais (quando se aceita a tese do efeito horizontal direto) e, sobretudo, das autoridades do Estado”.

Logo, ao passo que existem direitos fundamentais, também existem deveres fundamentais voltados à realização daqueles direitos ou, ao menos, determinando que eles não sejam desrespeitados. E, obviamente, integram o polo passivo dessa relação jurídica tanto o Estado quanto outros cidadãos, em vista da eficácia vertical e horizontal dos direitos fundamentais.

Remetendo-se aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, a sua previsão lado a lado em posição topográfica na Carta Republicana já dá a ideia dos contornos do modelo econômico brasileiro. De pronto se nota que, apesar de o Estado brasileiro consagrar uma economia de mercado, capitalista, essa liberdade econômica não pode transpor os ideais sociais.

É de fundamental importância analisar o duplo aspecto presente no texto da

Constituição Federal de 1988, se por um lado apresenta com bastante ênfase a livre concorrência, influenciada pelo cenário descrito no tópico anterior, por outro, reforça a questão da redução das desigualdades regionais e sociais, bastante discutidas nos artigos presentes nos direitos e garantias fundamentais e nas atuais políticas públicas. (ROSSIGNOLI; FERRER, 2013, p. 58).

Nas palavras de Grau (2008, p. 192) “a Constituição é capitalista, mas a liberdade apenas é admitida enquanto exercida no interesse da justiça social e confere prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado”.

O autor ainda complementa que “a livre iniciativa não é tomada, enquanto fundamento da República Federativa do Brasil, como expressão individualista, mas sim no quanto expressa de socialmente valioso” (GRAU, 2008, p. 202). Então, o valor social do trabalho delimita e desenha o campo de exercício da livre iniciativa.

Conquanto simplista, tal afirmação é muito importante, mormente porque o capitalismo depende do trabalho. Negri (2015, p. 62), tratando o capital como relação social, bem pontua que “se não houvesse trabalho vivo o capital não existiria”, pois ele vive dessa exploração.

Por consequência, a salvaguarda dos valores sociais do trabalho é salutar não só para assegurar os direitos decorrentes da relação trabalhista como também para a própria manutenção do sistema econômico encampado pela Lei Maior, que será abordado em seguida.

1.3 A GARANTIA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A ORDEM ECONÔMICA

Se ainda havia alguma dúvida no tocante à participação do Estado na economia, a Carta Magna a dissipou elencando, em seu art. 3º, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 2020a).

Realizando a leitura desse dispositivo, não há margem para questionar qual posicionamento a figura estatal deveria adotar no contexto brasileiro. É evidente que o Texto Maior determina a participação efetiva do Estado na tarefa de proporcionar um bem-estar à sociedade.

Naturalmente, os objetivos previstos no art. 3º são metas voltadas a consagrar aqueles fundamentos constantes do art. 1º da Constituição Federal, especialmente no que tange à dignidade da pessoa humana, núcleo dos direitos fundamentais e valor supremo do sistema jurídico (DOMINGOS; CUNHA, 2014). Eis a coerência do ordenamento jurídico.

Dentre os objetivos listados, o que merece grande destaque é a garantia do desenvolvimento nacional. Asseveram Santiago e Medeiros (2017, p. 102) que a ideia do constituinte foi “afirmar que, através do desenvolvimento nacional, o Estado pode propiciar uma qualidade de vida digna ao cidadão e, conseqüentemente, garantir os direitos inerentes à pessoa humana.”

Já dizia Bercovici (2005, p. 51): “O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social.”

Apesar da finalidade deste trabalho não ser necessariamente destrinchar o conceito de desenvolvimento, vale mencionar a existência de abordagens diferentes acerca desse termo, relacionando-o ora a crescimento econômico, ora a transformações sociais (ASSUNÇÃO, 2010).

Segundo Azevedo e Clark (2019), o intenso debate que gira em torno do desenvolvimento decorre, em grande parte, justamente da associação que lhe era feita a mero crescimento econômico, relação esta que começou a perder forças em meados do século XX, época que coincidiu com o enfraquecimento do liberalismo e o advento do keynesianismo.

Nas palavras de Velga (2010, p. 19), “foram surgindo evidências de que o intenso crescimento econômico ocorrido durante a década de 1950 em diversos países semi-industrializados não se traduziu necessariamente em maior acesso de populações pobres a bens materiais e culturais”.

Por essa razão que, a partir do ano de 1990, a Organização das Nações Unidas passou a se dedicar ao tema do desenvolvimento, tendo, já naquela década, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, lançado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o que colaborou para mudar o paradigma que vinculava o desenvolvimento apenas a aspectos exclusivamente econômicos, como aumento da renda *per capita* ou do produto interno bruto (AZEVEDO; CLARK, 2019). Conforme será demonstrado adiante, mesmo antes de 1990, as nações já vinham discutindo outro elemento que deveria integrar o conceito de desenvolvimento: o enfoque ambiental.

Então, o vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1998, Amartya Sen, trouxe uma outra concepção para desenvolvimento, mais voltada à perspectiva social da qualidade de vida, defendendo que a expansão da liberdade é que deveria ser tida como meio e fim do desenvolvimento, e não o mero crescimento econômico. De acordo com Sen (2000, p. 29):

O crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a

melhora da qualidade de vida que levamos e da liberdade que desfrutamos. Expandir a liberdade que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo que vivemos e influenciando esse mundo.

Trazendo essas lições para o campo da Lei Maior brasileira, tendo em vista os fundamentos republicanos, infere-se que o conceito de desenvolvimento por ela adotado remete-se tanto a crescimento econômico quanto a melhora da qualidade de vida, de tal maneira que um complementa o outro: aquele, meio; esta, fim.

Assim, conquanto aluda ao aspecto quantitativo do crescimento econômico, o desenvolvimento assegurado no art. 3º da Constituição Federal de 1988 a ele não se restringe, pressupondo avanços igualmente qualitativos, relacionados a fatores que influem na promoção da dignidade da pessoa humana, sejam eles econômicos, sociais, culturais, educacionais, dentre outros (ASSUNÇÃO, 2010).

Nesse sentido, Souza (2008, p. 137) sustenta que o “desenvolvimento pressupõe crescimento com melhoria da qualidade de vida das pessoas, medidas por meio de indicadores como saúde, educação, renda, diminuição da pobreza”, de modo que o crescimento econômico, sozinho, considera apenas o incremento do PIB de dada nação.

De qualquer forma, é inegável que esses componentes que integram o conceito, até então debatido, partem de um substrato econômico que lhes dê condições de efetivamente progredirem. Nas palavras de Bastos (2003, p. 110):

[...] o próprio desenvolvimento social, cultura, educacional, todos eles dependem de um substrato econômico. Sem o desenvolvimento econômico dos meios e dos produtos postos à disposição do consumidor, aumentando destarte seu poder aquisitivo, não há forma para atingirem-se objetivos também nobres, mas que dependem dos recursos econômicos para a sua satisfação.

Compartilham desse pensamento Ribeiro e Maciel, ressaltando que “a economia é pressuposto fundamental de todo Estado capitalista e opera uma função essencial para o cumprimento dos objetivos da sociedade brasileira” (2017, p. 36).

Coordenando essas ideias, o constituinte imprimiu uma ordem econômica voltada, justamente, à consecução dos valores que compõem o conceito de desenvolvimento garantido no art. 3º da Carta Maior.

Nos termos do art. 170 e seguintes, a ordem econômica é fundada em valores liberais e sociais, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social,

observados os seguintes princípios: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre-concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país (BRASIL, 2020a).

Coerentemente, comparece a dignidade da pessoa humana que, segundo Grau (2008), manifesta a mais profunda relevância no contexto econômico, porquanto compromete todo o exercício da atividade econômica com o programa de promoção da existência digna, que todos devem gozar.

E tal como no art. 1º, apresentam-se lado a lado os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, ratificando que no Estado brasileiro a livre iniciativa só é legítima quando se coaduna com o interesse social (PAYÃO; SANTIAGO, 2016).

A Constituição Federal, em seu artigo 170 assenta os fundamentos da ordem econômica na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, indicando os fins propostos ao buscar assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Determina mais, que tais fins sejam alcançados com a observação dos princípios da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade e da livre concorrência. A ordem econômica vem assim, informada por princípios e fins. Limitada de forma especial, pela função social (...) (FERREIRA; MAZETO, 2005, p. 86).

Martins (2003, p. 42-43) pontua que toda “ordem econômica está voltada a um liberalismo-social ou a um socialismo liberal”, estando a economia de mercado “temperada por valores sociais, ao ponto de os dois fundamentos maiores do artigo 170 referirem-se, de um lado, à valorização do trabalho humano e, de outro, à livre iniciativa”.

“A economia não pode ser posta a serviço tão somente de um desenvolvimento obtido a qualquer preço, isto é, com o sacrifício, inclusive, da justa retribuição dos benefícios desse processo” (SANTIAGO; MEDEIROS, 2017, p. 103).

Resumindo, a atividade econômica deve ser desempenhada dentro dos contornos estabelecidos pela ordem jurídica, compatibilizando-se os ideais liberais e sociais e, repita-se, voltando-se à materialização dos valores que enalteçam a dignidade da pessoa humana.

1.4 PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA

Conforme retratado, embora tenha consagrado a livre iniciativa, o Texto Maior também

delimitou o campo em que essa liberdade pode ser exercida (BRASIL, 2020a). Não custa lembrar, mas o art. 1º e o *caput* do art. 170 demonstram que a livre iniciativa só é legítima quando alinhada aos valores sociais do trabalho, com vistas a garantir vida digna a todos.

Reforçando essa ideia, o art. 170 prescreveu princípios que não de ser observados quando do desempenho da atividade econômica, sendo eles: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre-concorrência, defesa do consumidor, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego, tratamento favorecido para empresas de pequeno porte e a salutar defesa do meio ambiente. Bem ressaltam Almeida e Bassoli (2011, p. 255):

Os princípios introduzidos na Ordem econômica são os alicerces necessários para que a atividade econômica possa alcançar a dignidade humana e possibilitar o bem-estar social. Se os agentes econômicos desrespeitarem tais princípios cabe ao estado intervir na atividade econômica (estado neoliberal), para que o equilíbrio possa ser restabelecido.

Nas palavras de Fonseca (1998, p. 87-88): “para que os fundamentos sejam concretizados e para que os fins sejam alcançados, necessário se faz adotar alguns princípios norteadores da atividade da ação do Estado”.

Analisando pormenorizadamente os incisos do art. 170, infere-se que eles prescrevem verdadeiros “princípios-fins” da ordem econômica constitucional, pois todos eles se voltam a dignificar a vida humana e promover o bem comum.

O primeiro princípio trata-se da soberania nacional, fundamento republicano prescrito no art. 1º da Constituição Federal e elemento constitutivo de Estado, segundo a concepção clássica da Teoria do Estado (BRASIL, 2020a).

De acordo com Ferrer e Silva (2007, p. 335), soberania é “a autoridade de um Estado para ditar ou eliminar normas, manter a ordem e administrar a justiça”. E continuam: “Estado soberano é aquele que possui autoridade máxima num determinado território e sobre o poder político internacional”.

A soberania nacional, eleita como primeiro dos princípios desta ordem, refere-se à concepção ideológica de soberania, distinta da concepção de soberania popular. Trata-se da soberania indispensável à regência do desenvolvimento econômico sustentável, devendo o Estado adequar as regras necessárias à regulação e supervisão de um sistema econômico que contemple todos os princípios regentes das atividades econômicas. (FERREIRA, 2008, p. 70).

No contexto da ordem econômica, a soberania faz-se indispensável à medida que o

Estado precisa fazer imperar sua ordem jurídica, regendo e regulando a atividade econômica para a consecução dos fins republicanos.

Especialmente nos dias atuais, em que a globalização tem influenciado na soberania das nações fazendo com que a política econômica esteja atenta tanto ao cenário econômico nacional quanto internacional, determinar que a economia observe e respeite a soberania brasileira é de extrema importância.

O segundo e terceiro incisos do art. 170 trazem os princípios da propriedade privada e da função social da propriedade, previstos também e consecutivamente nos incisos XXII e XXIII do art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 2020a).

A propriedade privada é pressuposto de toda e qualquer economia de mercado calcada no capitalismo e elemento crucial para a fruição da livre iniciativa, pois é a partir dela que os particulares fazem uso da liberdade econômica. Contudo, embora tida como garantia individual, isso não quer dizer que ela possa ser exercida em afronta aos direitos e interesses da coletividade.

Coerentemente com todos os demais direitos constantes do sistema jurídico, a propriedade privada encontra alicerce na dignidade da pessoa humana que todos gozam. À vista disso, o exercício desse direito só é legítimo quando direcionado em prol da sociedade. Não por acaso o Texto Maior funcionaliza a propriedade privada logo no inciso seguinte ao que garante esse direito, em ambas as circunstâncias.

Nesse sentido, Anselmini e Buffon (2020, p. 307-308) entendem que a “função social da propriedade visa uma divisão igualitária de bens, tendo o proprietário o uso, gozo e disposição do bem, desde que o faça em consonância com o interesse social”.

Destarte, na conjuntura da ordem econômica, o proprietário deve usar, gozar e dispor de seu bem respeitando os direitos de outrem, gerando, ao mesmo tempo, benefícios à coletividade.

O inciso IV é ocupado pelo princípio da livre concorrência, que preconiza a competição no mercado em igualdade de condições, de modo que cada agente econômico busque o sucesso financeiro pelos próprios méritos (BRASIL, 2020a). Conforme sustentado em linhas anteriores, essa disputa leal entre os particulares advém dos ideais do liberalismo como baliza da livre iniciativa e catalisadora da entrega de produtos com melhor qualidade e preços baixos.

Notadamente, a economia nada seria se não fosse norteadada pela livre concorrência. São os entraves no mercado que estimulam a iniciativa privada a inovar e melhorar cada vez mais os produtos e serviços por ela entregues, fomentando o consumo e aumentando a demanda por contratação de trabalhadores, o que reduz o desemprego. Citando Schumpeter, Laks (2016, p.

241) destaca que:

É importante destacar o pensamento de Schumpeter porque boa parte das políticas de inovação adotadas no Brasil no período recente têm inspiração no que denomina-se neo-shumpeterianismo, escola que vê na concorrência um processo evolutivo e dinâmico em que surgem as inovações.

Ademais, verifica-se que a atividade econômica desempenhada dentro de um contexto concorrencial adequado proporciona inúmeras vantagens aos consumidores, como a baixa de preços e a variedade de opções no mercado que melhor atenda às respectivas necessidades.

Por isso, deflui-se que a livre concorrência corrobora a concretização da defesa do consumidor, prevista no art. 170, V, como princípio da ordem econômica, e garantida no art. 5º, XXXII, ambos da Constituição Federal.

Uma vez que o consumo é que sustenta o mercado, a proteção do consumidor é essencial para a manutenção da própria economia, especialmente pela flagrante vulnerabilidade e hipossuficiência da figura desse cidadão frente à voracidade peculiar do mercado, e o desequilíbrio de forças em relação ao fornecedor, tanto que existe legislação específica protegendo o consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor).

O inciso VII do art. 170 prevê o princípio da redução das desigualdades sociais e regionais, também previsto como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil nos termos do art. 3º, III, da Carta Republicana (BRASIL, 2020a).

Esse princípio determina que os agentes econômicos, Estado e particulares, utilizem da economia para atenuar os contrastes na sociedade ocasionados pela má distribuição de renda. Dar fim à desigualdade social talvez seja um dos maiores desafios da atualidade.

No Brasil, a Constituição Federal possui aspirações quanto a superação das desigualdades sociais, tentando equalizar as oportunidades sociais e eliminação da subumanidade. Assim, enumerou um rol generoso de liberdades e direitos sociais, bem como estruturas para realizá-los. (ANSELMINI; BUFFON, 2020, p. 298).

O pleno emprego também é crucial para a consolidação da economia de mercado, visto que o sistema capitalista depende do trabalho para sobreviver. Nas palavras de Negri (2015, p. 62): “se não houvesse trabalho vivo o capital não existiria”, pois ele vive dessa exploração. E por esse motivo, o art. 170, VIII, antevê a busca do pleno emprego como diretriz da ordem econômica (BRASIL, 2020a).

Nos ensinamentos de Ferreira (2008, p. 70):

O conjunto de valores e princípios assegura a harmonia em relação à ordem econômica fundada no rol de princípios, como estudado. A valorização dos direitos sociais, assegurada pela ordem econômica no trabalho humano e na busca do pleno emprego, mantém a defesa da liberdade, contextualizada na atividade econômica por meio da livre iniciativa.

Ato contínuo e em atenção às fatídicas experiências dos tempos do liberalismo, quando os agentes de grande vulto tomaram conta da economia e instalaram monopólios, o art. 170, IX, da Carta Magna consagrou o princípio do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país, de maneira a conferir um equilíbrio concorrencial e maiores oportunidades ao pequeno empreendedor sediado no país brasileiro (BRASIL, 2020a).

Dentre todas as diretrizes elencadas pela Carta Republicana como fundamentais à finalidade da ordem econômica, o princípio que mais interessa ao presente trabalho é o da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

A relevância desse vetor previsto no inciso VI do art. 170 mede-se pela triste realidade que experimenta o meio ambiente, que vem se agravando em decorrência da conduta do homem (BRASIL, 2020a).

Analisando-se o mencionado dispositivo, depreende-se que a exploração da economia precisa ser pensada de modo a se compatibilizar com a preservação ambiental, racionalizando-a para que não sejam comprometidos os valores ecológicos às futuras gerações, que certamente necessitarão dos recursos naturais para uma boa qualidade de vida. Mansano e Barbosa (2011, p. 173) aduzem que:

A própria Constituição Federal no seu artigo 170, inciso VI, ressalta a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da atividade econômica. Dessa forma, entende-se que, ao apresentar em seu bojo um modelo econômico inseparável do respeito ao bem-estar, obriga a atividade econômica não descer a tênue linha do equilíbrio entre atender às necessidades atuais sem desprover, no futuro, outras gerações com a falta dos recursos ambientais utilizados agora.

Esse princípio foi encampado pelo Texto Maior justamente para desmistificar a ideia de que desenvolvimento e preservação ambiental são questões contraditórias. Para Almeida e Bassoli (2011, p. 257), o art. 170 da Constituição Federal “reúne as diretrizes fundamentais da

Ordem Econômica, das quais se denota que a atividade econômica deve ser organizada de forma a causar menor impacto possível ao meio ambiente”. E continuam: “o princípio a defesa do meio ambiente subordina a atividade econômica”.

A bem da verdade, a economia é absolutamente dependente do meio ambiente, afinal, o combustível de toda e qualquer atividade produtiva são os recursos naturais, fonte de onde são extraídos os requisitos necessários para essa empreitada. Destarte, a “manutenção dos recursos naturais é essencial à continuidade da atividade econômica e à qualidade de vida da sociedade” (MAIDANA; RIBEIRO, 2009, p. 7393).

Isso posto, considerando a indiscutível finitude desses recursos da natureza e o perigo de sua escassez que já é vista no horizonte, de rigor que o exercício da atividade econômica se concilie com a preservação dos valores ecológicos. Com maestria, Häberle (2005, p. 102) sustenta que:

Para o futuro, um desenvolvimento mais reforçado dos deveres e obrigações decorrentes da dignidade, torna-se imperativo. Tal componente encontra fundamento especialmente na dimensão comunitária da dignidade humana que, em princípio, já foi esporadicamente atualizada, devendo, nessa medida, tornar-se atual, tal como os “limites do crescimento” do Estado social de Direito tornaram necessária a proteção do meio ambiente.

Felizmente, na contemporaneidade, com os avanços tecnológicos, é perfeitamente possível a coexistência harmoniosa do progresso econômico e da defesa ambiental, sem que um implique empecilho ao outro. E é essa a aposta de Sachs (2000), que defende a evolução científica para que seja construído um modelo de desenvolvimento sustentável.

Como será abordado à frente, a defesa do meio ambiente está diretamente ligada à promoção da dignidade da pessoa humana, tida como objetivo da ordem econômica e espinha dorsal do ordenamento jurídico. Por óbvio, é inimaginável que atividades nocivas à natureza gerem qualidade de vida à população.

1.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA

Os particulares são os principais atores da economia. Isso é fato. Ressalvadas as atividades reservadas ao monopólio da União e os casos de exploração direta de atividade econômica pelo Estado, quando necessários aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (art. 173, CF), a Constituição Federal não só previu a legitimidade das pessoas privadas à exploração da atividade econômica, como também assegurou a liberdade

deste exercício através da “livre iniciativa”, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV, CF) e da própria ordem econômica (art. 170, *caput*, CF) (BRASIL, 2020a). Nas palavras de Santiago e Medeiros (2017, p. 103):

Consagrar a livre iniciativa é de suma importância, pois é por meio da atividade socialmente útil a que se dedicam livremente os indivíduos, que se procurará a realização da justiça social e, conseqüentemente do bem-estar social, acarretando uma visão também à luz da economia de mercado, com forma desenvolvimento econômico pautada nos preceitos constitucionais.

Inobstante, relembra-se que a atividade econômica não pode ser egoística, voltada apenas à lucratividade individual. A Carta Magna determina que a economia seja desempenhada a fim de assegurar vida digna a todos. Assim, é imperiosa a geração de benefícios à coletividade.

Em síntese, as “atividades empresariais devem atender os interesses não só individuais como os interesses de todos os envolvidos na rede de produção e circulação de riquezas, vale dizer, interesses sociais” (FERREIRA, 2007, p. 97).

Feitas essas considerações, admitindo a empresa como agente em destaque da ordem econômica e tendo em vista que o próprio Texto Constitucional indica que a livre iniciativa deve ter um valor social, não há como não reconhecer a sua função social, que “pode ser entendida como atividade transcendente, descolada do interesse individual, voltada à realização do interesse social” (FERREIRA, 2007, p. 84).

Nessa perspectiva, entende-se que a empresa atende a sua função social ao acatar e cumprir com todos os princípios da ordem econômica, desenvolvendo regularmente suas atividades empresariais observando-se os mandamentos constitucionais, afinal, como assentado, essas diretrizes foram prescritas de modo a orientar a atividade econômica rumo a assegurar a dignidade da pessoa humana.

“Tem-se então, que haver uma ponderação, a empresa enquanto uma instituição que colabora para o aumento da qualidade social em razão da sua função, sem olvidar que sua responsabilidade precípua é o objetivo econômico de produzir lucro” (SANTIAGO; MEDEIROS, 2017, p. 111).

O atendimento dessa função social é elementar para a promoção da vida digna que todos hão de gozar, especialmente quando se fala na defesa do meio ambiente, pois, por ser dotada de maior capacidade estrutural, pessoal e econômica, a iniciativa privada é que tem maior potencial de impactar a natureza, seja positiva ou negativamente.

Nos dizeres de Almeida e Bassoli (2011, p. 253), as “empresas devem buscar uma

atuação no mercado de forma sustentável, isto é, as empresas não podem apenas visar o lucro, deve haver inclusão social e respeito ao meio ambiente.”

Portanto, a empresa tem função ambígua na medida que precisa mirar as finalidades principais pelas quais fora organizada, porque úteis ao incremento econômico da nação, mas sem esquecer do seu papel social, isto é, de que tem o dever de contribuir com a consecução dos direitos e objetivos constitucionalmente assegurados, especialmente no que tange à dignidade da pessoa humana que, obviamente, sobrepuja o estatuto da empresa.

1.6 O ESTADO COMO AGENTE NORMATIVO E REGULADOR DA ATIVIDADE ECONÔMICA

A despeito de o ordenamento jurídico prescrever as diretrizes que a iniciativa privada precisa observar quando do desempenho da atividade econômica, isso não significa dizer que os particulares sempre hão de cumprir os termos constitucionais, acatando sua função social. Por essa razão, faz-se necessária a presença do Estado.

Relembra-se que o grau e forma de participação estatal na economia varia de acordo com o modelo econômico e ideais adotados pela legislação de dada sociedade. Em uma nação baseada com ênfase nos valores liberais, o Estado intervém apenas para assegurar o livre mercado, depositando nas mãos da iniciativa privada toda responsabilidade no que tange ao desenvolvimento nacional.

Por outro lado, num país fincado principalmente em valores sociais, a figura estatal toma para si o dever de garantir os direitos inerentes à pessoa humana, intervindo na economia com mais constância para corrigir e suprir as lacunas da sociedade que os particulares são incapazes de preencher.

Levando em consideração que a República Federativa do Brasil é fundada tanto em valores liberais quanto em valores sociais e que o desenvolvimento nacional volta-se máxime à consecução do princípio da dignidade da pessoa humana, atento às eventuais falhas de mercado e sem perder de vista o poderio da iniciativa privada, o legislador brasileiro previu como participantes da economia não só os particulares, como também, e inteligentemente, o Estado, explorando-a diretamente, mas, sobretudo, na qualidade de agente normativo e regulador da atividade econômica.

Evidentemente, a intervenção estatal no seio econômico não pode ser aleatória e desmedida, estando condicionada a atender ao interesse público, em observância aos fundamentos elencados no artigo 1º e aos princípios constantes do art. 170 da Carta Magna,

afinal, deve a República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional, conforme prescreve o art. 3º (BRASIL, 2020a).

Nos termos do art. 173, ressalvados os casos previstos na Constituição Federal, quando necessário aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, o Estado poderá intervir diretamente na economia, assumindo papel de verdadeiro agente econômico, explorando-a por meio de empresas públicas ou sociedades de economia mista em concorrência com as empresas privadas, ou atuando sob a forma de monopólios, conforme preconiza o art. 177 (BRASIL, 2020a). Ensina Ramos Filho (2008) que o primeiro caso se denomina intervenção por participação, ao passo que o segundo, intervenção por absorção.

Na intervenção direta o Estado assume o papel de agente da atividade econômica, isto é, de empresário. A intervenção estatal, nesse caso, materializa-se com o desempenho pelo Estado (através de entidades administrativas) de atividades econômicas em concorrência com a iniciativa privada ou em caráter monopolizador de determinadas atividades econômicas. No primeiro caso, tem-se a chamada intervenção por participação e, no segundo, a denominada intervenção por absorção. (RAMOS FILHO, 2008, p. 201).

Coerentemente, para que não haja quebra da livre concorrência, o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista é o mesmo das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários (art. 173, §1º, II, CF). Por consequência, essas empresas também não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado (art. 173, §2º, CF) (BRASIL, 2020a).

Já o art. 174 do Texto Maior prevê a intervenção indireta, determinando que o Estado atue como agente normativo e regulador da atividade econômica (BRASIL, 2020a). Segundo Ramos Filho (2008, p. 202), essa modalidade de intervenção “divide-se em intervenção *por direção* ou *por indução*, conforme haja ou não coercibilidade nas regras de conduta impostas pelo Estado”, de modo que a primeira se remete a normas cogentes, e a segunda a normas destituídas de compulsoriedade, “através das quais impulsiona medidas de *fomento* ou de *dissuasão*, estimulando (incentivando) determinadas atividades econômicas ou desestimulando (coibindo) outras”.

Citando Leite (2008, p. 184-185) e Barichello e Araújo (2007a, p. 69), Oliveira e Valim (2018, p. 135) destacam:

Existem duas modalidades de instrumentos que podem ser utilizados pelo Estado para a intervenção: i) os de direção ou regulamentação direta, conhecidos como Sistemas de Comando e Controle, baseados em normas

cogentes preventivas ou repressivas, que regulam as emissões ou limitações de recursos, fiscalização e aplicação de sanções e imposição ao poluidor de reparar o dano causado, atingindo as atividades que incidem de forma negativa sobre o meio ambiente (Leite, 2008, p. 184-185); e ii) os de indução, que são utilizados pelo Estado na manobra de instrumentos de intervenção econômica, relacionados às leis que regem o funcionamento do mercado, de maneira a direcionar comportamentos desejados (Barichello e Araújo, 2007a, p. 69).

Embora pareça coadjuvante, o papel estatal nessa forma de intervenção é ainda mais relevante, uma vez que o exercício da economia pelos particulares, detentores da livre iniciativa, deve se ater às balizas constitucionais, consubstanciadas, especialmente, nos princípios previstos no art. 170, bem como destinar-se a proporcionar vida digna a todos (ALMEIDA; BASSOLI, 2011).

A inteligência desse dispositivo remete-se à questão das externalidades, definidas pelos economistas Alfred Marshall e Arthur Cecil Pigou como as consequências e efeitos das condutas dos agentes econômicos, incluindo o Estado, que poderiam ser benéficos (valorização de propriedades em razão da construção de obras públicas, plantio de florestas, pesquisas científicas etc.) ou prejudiciais (danos ambientais, fábricas que acabam com o conforto das comunidades etc.) (CALIENDO, 2013).

No que tange às externalidades negativas, exemplo claro é a questão do meio ambiente, que sofre em razão de certas atividades econômicas, afetando, no final, toda a sociedade. Segundo Altamirano (2002, p. 42):

Un ejemplo de externalidad negativa de consumo corresponde al caso en el cual los individuos no pueden disfrutar del aire puro por la contaminación provocada por el humo que emana de una planta industrial, o bien no pueden disfrutar de un río por la polución ocasionada por el vertimiento de residuos en él.

Em geral, Alfred Marshall e Arthur Cecil Pigou acreditavam na presença de ineficiências em praticamente todos os setores privados e que não eram suscetíveis de correção pelos próprios particulares, razão pela qual propugnavam a atuação estatal para superar esses imbróglios (CALIENDO, 2013).

Nesse diapasão, impõe-se ao Estado a produção de normas de controle e incentivo da atividade econômica, ao mesmo tempo em que lhe são atribuídas as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, para que a economia seja conduzida em prol do interesse público.

Nas lições de Ramos Filho (2008, p. 202):

A intervenção indireta, por sua vez, ocorre quando o Estado adota medidas de caráter fiscalizador ou de estímulo/desestímulo relativamente às atividades desenvolvidas pelas empresas privadas ou mesmo públicas, visando orientar o comportamento de tais agentes econômicos em direções socialmente desejáveis. A intervenção estatal, nesse caso, não se dá como agente econômico, mas como agente normativo e regulador da atividade econômica, impondo regras de conduta à vida econômica.

A fiscalização, como o próprio nome sugere, remete-se ao poder de polícia do Estado, que deve vigiar e supervisionar a atividade econômica para que ela não fuja de seu objetivo. Dessarte, o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros resta terminantemente proibido, razão pela qual o Poder Público há de impedi-lo, seja através do poder de polícia, que é exercido via discricionariedade, coercitividade e autoexecutoriedade, e até mesmo por meio de lei.

A função de planejamento pode ser constatada no §1º do art. 174, consistente no estabelecimento das diretrizes e bases para o desenvolvimento nacional equilibrado (BRASIL, 2020a). Assim, o Estado, em compatibilidade com os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, engendra uma rota destinada a proporcionar condições de real consecução do fim da ordem econômica.

E no tocante à função do incentivo, a que este trabalho indica como medida mais eficaz no contexto da intervenção no domínio econômico, a entidade estatal opera com o escopo de induzir o comportamento da sociedade, estimulando a prática de determinadas atividades exercidas nos termos da constituição que dificilmente seriam desempenhadas pela livre e espontânea vontade da iniciativa privada. Nos dizeres de Almeida e Bassoli (2011, p. 256):

Por meio de normas que incentivem o Estado intervém sobre domínio econômico por via do fomento, ou seja, apoiando a iniciativa privada e estimulando determinados comportamentos, objetivando o aumento das externalidades positivas. Assim, por exemplo, o Estado pode usar de certos mecanismos, como o tributário, para procurar condicionar ou provocar determinados comportamentos, em acordo com o art. 174 da Constituição Federal.

Ramos Filho (2008), classificando essa ingerência como intervenção por indução, destaca que as normas de caráter indutivo são desprovidas de cogência e imperatividade, sendo o aspecto voluntário nota peculiar dessa modalidade. “Ao destinatário das normas indutoras resta aberta a alternativa de não se deixar por elas seduzir, deixando de aderir às prescrições nelas veiculadas” (RAMOS FILHO, 2008, p. 202).

Payão e Ribeiro (2016, p. 289) explicam que a intervenção por indução “ocorre quando

o Estado manipula os mecanismos de intervenção de acordo com as leis que regem o funcionamento dos mercados”, atuando de modo não compulsório, sem a imposição de comportamentos, com vistas a moldar a economia.

O propósito é incentivar condutas que atendam aos princípios da ordem econômica, não por meio da força, impondo-se condições ou requisitos contrários aos interesses dos agentes, mas pela indução respaldada em vantagens ou desvantagens, sempre em favor do interesse público (ORTIZ, 2003). A ideia é a sedução dos particulares para que eles ajam em prol da coletividade, assumindo comportamentos tidos como adequados e almejados pela sociedade.

Como será demonstrado adiante, em tópico próprio, a tributação trata-se de instrumento por excelência de intervenção estatal no domínio econômico, mormente quando utilizada em sua faceta extrafiscal para fomentar o desenvolvimento sustentável, consoante à defesa ambiental prescrita como princípio da ordem econômica.

2 MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

Uma vez demonstrado o papel do Estado no desenvolvimento econômico brasileiro, relacionando-o principalmente com os fundamentos sobre os quais foi erigida a República Federativa do Brasil, em especial a dignidade da pessoa humana, de onde são extraídas as coordenadas para a construção de todos os demais direitos constantes do sistema jurídico, cabe agora discorrer sobre o direito fundamental certamente mais importante tanto para a manutenção do sistema econômico encampado pela Constituição Federal de 1988 quanto para a própria existência do ser humano: o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO MEIO AMBIENTE A PARTIR DAS REVOLUÇÕES INDUSTRIAIS

Embora tenham imprimido diversos avanços e benefícios à humanidade, as revoluções industriais ocorridas durante os séculos XIX e XX também acarretaram consequências negativas. As suas inovações acabaram por alterar o comportamento econômico, social e ambiental da sociedade, que passou a desconsiderar qualquer limite de contentamento no que tange ao consumismo. Já dizia Capra (2002, p. 266):

Na sociedade capitalista contemporânea, o valor central - ganhar dinheiro - caminha de mãos dadas com a exaltação do consumo material. Uma corrente infinita de mensagens publicitárias reforça a ilusão das pessoas de que a acumulação de bens materiais é o caminho que leva à felicidade, o próprio objetivo da nossa vida.

Com a ruptura desse liame, impôs-se um ritmo frenético à livre iniciativa capitalista que, para acompanhar a lógica do mercado, voltou sua atenção científica e tecnológica apenas aos imperativos da produção, e aos montes, inovando constantemente para atender a um consumo crescido de forma exponencial.

Assim, no afã do enriquecimento a qualquer custo, durante o período das revoluções industriais, o homem desempenhou suas atividades sem o zelo que mereciam (e merecem) os valores ecológicos, resultando nos problemas ambientais ocorridos no passado, que persistem no presente e que, certamente, irão acontecer no futuro (MESSIAS; RIBEIRO, 2019).

Esse *modus operandi* acelerou o processo de degradação do meio ambiente, colocando em risco o pilar de sustentação do próprio sistema produtivo, afinal, são dos recursos naturais que o ser humano extrai as condições necessárias para o exercício da atividade econômica.

O capitalismo e suas vicissitudes ainda proporcionam uma infinidade de produtos, bens e serviços, a uma sociedade moderna cujo deleite é infindável. Por conseguinte, prosseguem a utilização irracional da natureza, a poluição e deterioração do meio ambiente, ameaçando-se não apenas a biodiversidade, como também o homem e o planeta Terra.

A população mundial tem experimentado os efeitos negativos advindos das condutas sem consciência verde⁴. A título de exemplo podem ser citados o aumento da temperatura global, grandes períodos de seca, enchentes, desaparecimento da fauna e flora, desastres naturais (decorrentes das alterações provocadas pelo ser humano) etc. (BASSO; RODRIGUES, 2011). Segundo Montero (2013, p. 317):

Sem dúvida, um dos principais problemas que tem afrontado a humanidade no final do século XX e princípios do século XXI é o acelerado processo de degradação ambiental causado pelo uso estritamente capitalista e irracional dos recursos naturais e pela consequente poluição e deterioração do meio ambiente.

Tendo em vista esses sinais de alerta enviados pela natureza, ao final do século passado, a humanidade começou a notar a gravidade do caos ambiental instaurado. Então, várias iniciativas relacionadas ao meio ambiente foram encabeçadas, dentre elas a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente ocorrida em Estocolmo em 1972, ocasião em que surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro, denominada Rio-92, que oficializou a necessidade de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização consciente dos recursos naturais, ocasião em que foram aprovadas a Declaração do Rio, a Agenda 21 e a Declaração sobre Florestas.

Outro ponto a ser destacado são as mudanças climáticas que vêm ocasionando diversos impactos negativos por todo o globo, o que tem aumentado a conversa das nações para que políticas de caráter sustentável sejam implementadas, visando a controlar os danos já infligidos ao ecossistema, bem como, ante à necessidade de continuação do desenvolvimento, preservar a natureza para as gerações futuras.

Estava certo Capra (2002, p. 265) ao afirmar que no século XXI dois fenômenos impactariam significativamente o bem-estar e os modos de vida da humanidade: a economia

⁴ O termo “consciência verde” fora utilizado por Schultz-Pereira e Guimarães (2009) no artigo intitulado “Consciência Verde: uma avaliação das práticas ambientais”. Segundo os autores, essa consciência pode ser vista como “parte de um conjunto de ações voltadas à preservação ambiental, que tem seu início com o aparecimento dos movimentos ambientalistas (2009, p. 2).

global, cujo objetivo corresponde à máxima da riqueza e poder das elites; e o projeto ecológico, com a finalidade maximizar a “sustentabilidade da teia da vida”. Nos seus escritos traduzidos para o português:

O grande desafio do século XXI é da mudança do sistema de valores que está por trás da economia global, de modo a torná-lo compatível com as exigências da dignidade humana e da sustentabilidade ecológica. Com efeito, vimos que esse processo de remodelação da globalização já começou. (CAPRA, 2002, p. 266).

Indubitavelmente, o atual estado do meio ambiente decorre diretamente da ação humana que se baseia numa produção e consumismo exagerados e inescrupulosos, que desconsidera a finitude dos recursos naturais, e esquece que a própria natureza constitui o seu meio de subsistência e lar.

É claro que as pessoas precisam de bens e serviços para atenderem aos seus anseios e aos prazeres mundanos. Entretanto, considerando que isso eleva a pressão sobre os recursos naturais, deve ser pensada uma maneira adequada para satisfazer essas necessidades, em compatibilidade com os valores ecológicos.

O meio ambiente, o homem e o mundo precisam da extinção do pensamento de desenvolvimento a qualquer custo para que se estabeleça a ideia de sustentabilidade.

2.2 MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Devido a diversos fatores como a substituição do homem pela máquina nos meios de produção, o aumento da população e da demanda por consumo de produtos industrializados, a poluição ambiental e a escassez progressiva dos recursos naturais disponíveis já eram tratadas internacionalmente desde a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente ocorrida em Estocolmo em 1972, ocasião em que surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável (AMARAL, 2007).

Nesse diapasão, a atual Carta Magna passou a prever, expressamente em seu art. 225, que todos têm “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2020a).

Realizando a leitura do referido dispositivo, extrai-se que não há exceção no que tange à titularidade desse bem. Ou seja, toda, absolutamente, toda sociedade faz jus a um meio ambiente balanceado capaz de lhe propiciar vida saudável.

Evidentemente, embora não conste posicionado no título referente aos direitos individuais e coletivos, é inegável que o meio ambiente equilibrado trata-se de um direito fundamental, visto que intimamente ligado à dignidade da pessoa humana.

A Carta do Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas em 1986 já tratava o meio ambiente equilibrado como direito fundamental, assinalando que o desenvolvimento sustentável deveria ser prioridade de todos Estados (RIBEIRO; FERREIRA, 2005). Torres (1999) aponta que o meio ambiente se encontra encravado no rol dos direitos fundamentais, consistindo na moderna expressão de direito natural, pertencente a todos os seres humanos.

Anselmini e Buffon (2020, p. 309) sustentam que o meio ambiente sadio se trata de um direito da coletividade que se insere na terceira geração de direitos fundamentais e que, por isso, tal direito “é inalienável perante a pessoa humana”. Nesse sentido:

[...] um meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui direito fundamental de terceira dimensão ou do gênero humano, assentado no valor da solidariedade, que proporciona o desenvolvimento pleno dos seres humanos e o aumento da qualidade de vida, pressuposto indispensável à garantia da vida em condições de liberdade, higidez e dignidade. (OLIVEIRA; VALIM, 2018, p. 132).

Payão e Ribeiro (2016, p. 282) declaram que “o legislador constituinte reconheceu expressamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que consiste em um direito fundamental de terceira dimensão, coletivo, difuso e de natureza transindividual, ou seja, um bem de uso comum do povo”.

Nitidamente, o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é uma necessidade para a própria sobrevivência do homem, vez que a ausência de condições ambientais adequadas, sem os recursos naturais que propiciam o progresso da sociedade, impossibilita a manutenção da vida na Terra.

Por óbvio, os demais direitos fundamentais relativos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade encontram-se vinculados à existência de meio ambiente saudável, que lhes dê chances reais de consecução.

A importância desse direito fundamental para o ordenamento jurídico brasileiro é facilmente percebida à medida que os mandamentos constitucionais voltam-se enfaticamente à preservação dos valores ambientais. No campo da competência da União, por exemplo, os artigos 21, XIX e XX, e 22, IV, XII e XXVI, tratam dos recursos hídricos, saneamento básico, águas, energia, jazidas, minas, atividades nucleares (BRASIL, 2020a).

Remetendo-se à competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispõe o art. 23 a respeito da proteção das paisagens naturais notáveis, dos sítios arqueológicos; da preservação do meio ambiente incluindo-se aqui as florestas, a fauna e a flora; do combate à poluição em qualquer de suas formas (BRASIL, 2020a).

Ainda, prevê o art. 24 a competência concorrente dos Entes Federativos para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente (BRASIL, 2020a).

A legislação infraconstitucional acompanha a proteção ambiental do Texto Maior em várias leis, como é o caso do Código Florestal e do Código Civil, esta última especificamente na previsão do art. 1.228, §1º, que estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2020d).

Importante menção merece a Política Nacional de Meio Ambiente recepcionada pela Constituição da República de 1988. Nos termos do art. 2º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

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

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 2015).

No âmbito infraconstitucional, também se destacam a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre mudança do clima – PNMC (CARLI; COSTA, 2016).

Do mesmo modo, a preservação ambiental é tratada exaustivamente no contexto das cidades, palco onde se concentra a maioria esmagadora da população brasileira e, conseqüentemente, o maior número de práticas sem o mínimo de consciência verde. De acordo com os escritos de Milaré (2001, p. 223):

[...] a variável ambiental vem sendo, cada vez mais, introduzida na realidade municipal, para assegurar a sadia qualidade de vida ao homem e ao desenvolvimento de suas atividades produtivas. Isto é sentido sobretudo na legislação, com a inserção de princípios ambientais em Planos diretores e leis de uso do solo e, principalmente, com a instituição de sistemas Municipais de Meio Ambiente, e a edição de Códigos Ambientais Municipais.

Assim, considerando o crescimento urbano descontrolado e desprovido de políticas que acompanhassem essa realidade, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, restando-se expressamente previsto o direito às cidades sustentáveis (art. 2º, I)⁵ (BRASIL, 2018).

Essa lei, denominada de Estatuto da Cidade, ao trazer em seu texto que a política urbana tem por finalidade o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, prevendo como diretriz geral a garantia do direito a cidades sustentáveis, confirmou o vetor constitucional de proteção ecológica, assegurando aos cidadãos presentes e futuros o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que já constava do art. 225 da Carta Magna.

Além do primeiro inciso do art. 2º, em diversos outros momentos a lei cuida da questão ambiental na esfera urbana. Para começar, o parágrafo único do art. 1º já estabelece que o Estatuto da Cidade tem por finalidade regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2018).

O inciso IV do art. 2º determina que o desenvolvimento das cidades deve ser planejado

⁵ Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2018).

de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Nesse mesmo sentido, o inciso VI, alínea “g”, prescreve que a ordenação e controle do uso do solo tem por escopo evitar a poluição e a degradação ambiental (BRASIL, 2018).

Disposições protetivas do meio ambiente também constam dos incisos VIII, XII, XIII, XIV, XVII, do art. 2º; art. 4º, VI (estudo prévio de impacto ambiental – EIA); art. 26, VII; art. 32, §§1º e 2º, I e III; art. 35, II; art. 38; art. 41, V, que determinam a obrigatoriedade de um plano diretor para cidades inseridas em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e art. 42-B, VI (BRASIL, 2018). Sobre o Plano Diretor:

O Plano Diretor assume sua função essencial no implemento destas políticas, sendo inclusive obrigatória a inclusão de metas e diretrizes tratada pelo diploma urbanístico, como de execução nas leis orçamentárias do município. Assim, uma cidade bem planejada poderá fazer uso de forma correta destes instrumentos de política urbana, sem distorções, o que favorecerá a implementação de um desenvolvimento urbano sustentável. O referido artigo demonstra a importância fundamental que o legislador deu à questão ambiental, a preocupação com a presente e as futuras gerações e a afirmação de que as cidades devem ser sustentáveis. (RIBEIRO, 2008, p. 100).

O direito às cidades sustentáveis é elevado, inclusive, a patamar mundial, estando previsto como objetivo nº 11 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável implementada pela Organização das Nações Unidas, que dispõe: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (ONU, 2015?).

2.3 O DEVER FUNDAMENTAL DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Ao passo que existem tanto deveres implícitos quanto direitos explicitamente declarados, é certo que todos os direitos fundamentais necessariamente implicam deveres, mesmo que inexista previsão expressa nesse sentido.

Não obstante, a Constituição Federal elenca alguns deveres fundamentais de maneira expressa, como é o caso da preservação ambiental. Embora prever o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pressupondo-se implicitamente aquele dever, o constituinte fez questão de deixá-lo explícito dada a sua relevância.

“Nesse sentido, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, que no espaço urbano é buscado através do desenvolvimento urbano sustentável, é para o homem um direito - dever

fundamental” (GOMES; ZAMBAM, 2018, p. 319-320). E para assegurar a efetividade daquele direito, nos ditames do §1º do art. 225, incumbe ao Poder Público:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (BRASIL, 2020a).

De se ressaltar a função estatal na implementação de políticas públicas destinadas à conciliação do crescimento econômico e a defesa ambiental. As disposições contidas no §1º do art. 225 versam especificamente sobre ações a serem tomadas pelo Poder Público, visando à melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Em síntese, determina-se ao Estado a proteção e preservação dos ecossistemas por meio de programas governamentais que garantam sua integridade, restaurando-se os processos ecológicos essenciais, controlando a produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias, em respeito à vida, com base na utilização sustentável dos recursos naturais, além da responsabilização dos que infligirem danos à natureza.

Nesse ínterim, percebe-se a conexão do art. 170 da Constituição Federal, em especial no que tange aos seus fundamentos, finalidade e princípios da ordem econômica, com a política ambiental disposta no art. 225.

Notadamente, não se vislumbra a ordem econômica sem o vetor da defesa ambiental, porquanto o elemento preponderante de toda e qualquer atividade produtiva são os recursos naturais. Em outras palavras, inexistente atividade econômica sem influência na natureza e, por isso, a preservação do meio ambiente é salutar tanto para continuidade do exercício da economia como do bem-estar social. De acordo com Montero (2013, p. 329-331):

[...] o Estado passa a ser um ator fundamental na direção da economia, tendo o poder-dever de proteger o meio ambiente. Ele deve intervir nas atividades econômicas a fim de corrigir as deficiências do mercado com o objetivo de propiciar uma distribuição dos recursos equitativa, que respeite a sustentabilidade do meio ambiente, com intuito de promover um desenvolvimento sustentável que satisfaça as necessidades da sociedade num determinado momento histórico, sem chegar a comprometer as opções de vida e desenvolvimento das gerações futuras.

Aliás, repisa-se que a defesa ambiental também é dever da coletividade. Sendo assim, o Estado há de proporcionar um meio ambiente equilibrado a seus cidadãos, e cada um deles deve se portar de modo a preservá-lo para as futuras gerações (VASCONCELLOS, 2016).

Nas palavras de Massignan e Caliendo (2017, p. 123): “A defesa do meio ambiente impõe a proteção constitucional de um bem imaterial de propriedade comum de todos, tratando-se de um legítimo bem público a ser protegido por toda a coletividade.”

Aqui cabe lembrar a função social da empresa, a qual assume absoluta importância, na medida em que a iniciativa privada é quem, de fato, atua como agente da ordem econômica e, conseqüentemente, influencia positiva ou negativamente a sociedade.

Difícilmente haverá outro assunto que seja de tamanho interesse social como a preservação ambiental, visto que é a natureza que dá condições ao homem para se desenvolver, proporcionando-se sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

E não poderia ser diferente. A proteção ecológica é medida constitucionalmente imposta exatamente porque é primordial a toda sociedade, melhor dizendo, à humanidade. É o meio ambiente, composto por toda vegetação, animais, micro-organismos e por todos os recursos naturais, tais como solo, água, ar, energia, dentre outros tantos, que possibilita a vida.

2.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A economia, campo em que se inicia o desenvolvimento nacional garantido no art. 3º, deve ser explorada nos moldes previstos no Texto Maior, harmonizando os valores liberais e sociais com a finalidade de garantir existência digna a todas as pessoas, nos termos do art. 170 (BRASIL, 2020a).

Naturalmente, o progresso da nação encampado pela Constituição Federal não se limita a mero crescimento econômico, como abarca todos os campos da sociedade que estejam ligados à dignidade da pessoa humana. Por essa razão, condição primária para que haja desenvolvimento é a correta distribuição da riqueza produzida, destinando-a em prol da

coletividade.

Sendo assim, pode-se inferir que desenvolvimento econômico não significa somente crescimento econômico e nem tampouco acúmulo de riqueza. Implica a distribuição dessa riqueza revertida em favor do bem-estar da coletividade. Nesse cariz, resta claro que os princípios norteadores da atividade econômica definem, inclusive, as condutas dos particulares e das empresas em suas práticas negociais, sempre com o escopo de se resguardar os valores inseridos no Texto Constitucional, que importam nas aspirações de toda a sociedade. (SANTIAGO; MEDEIROS, 2017, p. 103).

Entretanto, o requisito preponderante para que haja, de fato, desenvolvimento, habita momento diferente à redistribuição da riqueza propriamente dita: a questão chave é a forma pela qual ela é produzida e posteriormente circulada. E aqui se insere o meio ambiente.

Como assentado, a proteção ambiental é pilastra do sistema jurídico, encontrando-se prevista expressamente nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal como princípio orientador da ordem econômica e direito-dever de todos, respectivamente (BRASIL, 2020a).

Acompanhando a direção apontada pelo Texto Maior, a legislação infraconstitucional ratificou a defesa da natureza, vide Código Florestal, Código Civil (art. 1.228, §1º); Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que veio a regulamentar os artigos 182 e 183 da Carta Magna dispendo sobre o direito às cidades sustentáveis, Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, dentre outras.

O art. 4º, I, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, prevê como objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente “à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (BRASIL, 2015). E para arrematar, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 consagrou o princípio do desenvolvimento sustentável em seus princípios 1⁶, 3⁷, 4⁸ e 8⁹.

Dessarte, o enfoque ambiental integra o conceito de desenvolvimento nacional, garantido no art. 3º, inciso II, do Texto Maior. Nas palavras de Matthes (2011, p. 55): “Deve-se ter em mente que o meio ambiente está inserido no conceito de desenvolvimento econômico e social. Não há oposição entre os conceitos.”

⁶ Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza. (ONU, 1992).

⁷ O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras. (ONU, 1992).

⁸ Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste. (ONU, 1992).

⁹ Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas. (ONU, 1992).

Fernández e Lalöe (2006) defendem que o texto constitucional, ao prever o inciso VI do art. 170 e o art. 225, não deixou margem para dúvidas no tocante à positivação do princípio do desenvolvimento sustentável na qualidade de norma-fim, sujeita, pois, a controle de constitucionalidade em relação aos fins almejados pelo legislador.

Payão e Ribeiro (2016) sustentam que o crescimento econômico deve evoluir em compasso com a sustentabilidade tendo em vista o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual constitui importante pilar da dignidade da pessoa humana por garantir o mais elementar dos direitos: a vida (PAYÃO; RIBEIRO, 2016).

“Entende-se que o caminho para o futuro do desenvolvimento da humanidade está em ter a vida com qualidade, com condições para o desenvolvimento da personalidade humana” (MANSANO; BARBOSA, 2011, p. 173).

“A existência do ser humano depende do meio ambiente e do que ele lhe oferece, o que permite concluir que a defesa deste é a defesa da própria sobrevivência da sociedade, enquanto parte integrante da natureza” (SPAGOLLA, 2008, p. 220).

O meio ambiente trata-se do início da própria vida do homem e, por isso, a sua preservação é importantíssima. Sem um meio ambiente sadio e apto a prover as necessidades básicas da sociedade, inatingível a dignidade da pessoa humana. Nos dizeres de Vasconcellos (2016, p. 235-236):

A questão ambiental passa a ser importante a partir do momento em que se percebe que a degradação ao meio ambiente ameaça não só a natureza e o bem-estar social, mas também a própria condição de existência de vida humana, o que estabelece uma necessidade de se redirecionar a conduta humana a fim de que a preservação da natureza passe a ser um objetivo a ser alcançado. [...]

Não se pode separar o meio ambiente da própria condição humana, não há como se garantir uma vida digna, pois a existência humana depende da natureza. Assim, é preciso que as ações humanas sejam planejadas considerando como meta principal, a preservação da natureza - mesmo que não pareça, em alguns momentos, economicamente atrativo.

Como Maidana e Ribeiro (2009) bem explanam, a existência digna e o bem-estar social somente são possíveis com um meio ambiente saudável. Toda sociedade partilha do mesmo destino, sendo certo que a vida humana encontra-se vinculada à vida do planeta (MORIN; KERN, 2002).

Payão e Ribeiro (2016, p. 283) enfatizam que “o gozo de um meio ambiente saudável repercute diretamente no ideal da dignidade da pessoa humana, uma vez que compromete toda uma cadeia de direitos do ser humano, desde a saúde, a moradia, o lazer, a educação e o

exercício do pleno emprego”.

Outrossim, é inegável que a natureza se apresenta como verdadeiro elemento de produção, apropriado pelo ser humano, no processo de crescimento econômico. Como brilhantemente destaca Nalini (2003, p. 149), a economia só existe enquanto a ecologia lhe dê suporte. Em suas palavras: “A ecologia permite o desenvolvimento da economia. A exaustão da primeira reverterá em desaparecimento da segunda”. Precisamente por isso que a sustentabilidade deve vigorar, equalizando a cadeia produtiva com os recursos naturais disponíveis.

O sucesso da economia, como posta, depende da defesa ambiental. O fim maior da ordem econômica, isto é, a garantia de vida digna a todos só se faz possível na presença de um meio ambiente ecologicamente equilibrado que dê condições para a atividade produtiva.

Nesse esteio, Elali (2007b, p. 88) aponta que a proteção do meio ambiente é crucial para a própria eficiência dos comportamentos econômicos, pois o desrespeito à natureza necessariamente acarreta danos à economia, uma vez que serão necessários recursos para correção das distorções ambientais. Em suas palavras: “Eficiente deve ser o comportamento que, além de gerar desenvolvimento, aumentar riquezas e minimizar perdas, não crie novos custos para a economia que lhe serve de base, inclusive para o Estado.

Basicamente, desenvolvimento sustentável consiste na compatibilização entre o avanço da economia e o respeito ao meio ambiente. Significa o progresso da sociedade no âmbito econômico, tecnológico, cultural e social aliado à “manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com seu ambiente” (DERANI, 2001, p. 174). Para Amaral (2007, p. 33):

Desenvolvimento sustentável é aquele que assegura as necessidades da presente geração sem comprometer a capacidade das gerações futuras de resolver suas próprias necessidades. A presente geração tem o dever de deixar para as futuras gerações um meio ambiente igual ou melhor do que aquele que herdou da geração anterior. Constata-se da leitura do art. 225 da CF/88 que a futura geração possui o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de constituir também em uma justiça intergeracional, pois essa futura geração precisa de um meio ambiente saudável para atender suas necessidades.

Segundo Petter (2005, p. 243), o desenvolvimento econômico sustentável traduz-se na exploração econômica “dentro dos limites de capacidade dos ecossistemas, ou seja, resguardando-se a possibilidade de renovação dos recursos renováveis e explorando de forma

não predatória os recursos não renováveis, sempre no intuito de preservar direitos dos que ainda estão por vir”.

Falcão e Limeira (2016, p. 430) referem-se à sustentabilidade como “práticas que permitem que o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente aconteçam no presente e continuem no futuro, não havendo um esgotamento nem de um, nem de outro”. Em outras palavras, é a melhora na qualidade de vida do ser humano, fundada na preservação dos recursos naturais que são salutares para que exista uma nova geração.

Faz-se imperioso apresentar a sociedade que com o tratamento respeitoso à natureza, utilizando-se de seus recursos naturais de maneira consciente e não supérflua, voltando-se ao bem-estar coletivo, possibilita-se a convivência da atividade econômica com a preservação ambiental, melhorando a qualidade de vida, especialmente dos menos favorecidos.

Ramos Filho (2008) aduz que tanto a presente quanto as futuras gerações precisam se conscientizar que mantêm relação simbiótica com o planeta Terra, e não parasitária como vem ocorrendo, a qual “condena à morte aquele em que habita sem ter consciência de que, a prazo, condena-se a si mesmo ao desaparecimento” (2008, p. 199).

Aos miseráveis as conseqüências ambientais da modernidade refletem seu lado mais obscuro: refugiados ambientais superam os refugiados de guerra, a má qualidade da água mata milhões de pessoas, doenças consideradas extintas retornam com maior intensidade em decorrência de desequilíbrios ambientais, vendem-se barato os preciosos recursos e serviços que a natureza fornece de graça por absoluta falta de opção. (ALTMANN, 2009, p. 57).

É primordial que se supere a ideia de que o progresso econômico não se coaduna com a defesa ambiental, sendo de extrema necessidade a coexistência entre a exploração dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, mesmo porque é precisamente desses recursos da natureza que o ser humano extrai a sua sobrevivência (SACHS, 2000).

É exatamente por entender que o crescimento econômico e preservação ambiental não são incompatíveis que a Constituição Federal, a par de garantir a livre iniciativa como fundamento da ordem econômica, prescreve a defesa do meio ambiente como diretriz da atuação empresarial no país (RAMOS FILHO, 2008).

Isso posto, indubitável que só haverá progresso da sociedade, isto é, desenvolvimento, se, e somente se, a preservação dos valores ecológicos estiver presente. Não há que se falar em desenvolvimento onde não houver proteção ambiental. É dizer, desenvolvimento e sustentabilidade são conceitos indissociáveis.

2.5 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Analisando de maneira mais profunda o Texto Maior e a legislação infraconstitucional, sobretudo no tocante aos enunciados prescritivos que versam sobre a defesa do meio ambiente, a doutrina do direito ambiental aponta que o ordenamento jurídico pátrio consagrou alguns dos princípios ambientais proclamados na Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente ocorrida em Estocolmo em 1972, sendo eles: princípio do desenvolvimento sustentável, princípio da cooperação, princípio da prevenção, princípio da precaução e princípio do poluidor-pagador.

Assim como todo e qualquer princípio jurídico, os princípios ambientais devem ser tidos como diretrizes, nortes de elaboração e aplicação da lei, de modo a orientar o intérprete, a sociedade, nos ditames da defesa dos valores ecológicos.

Então, a seguir, serão apresentados os vetores ambientais, com exceção do princípio do desenvolvimento sustentável, porquanto já abordado em tópico imediatamente anterior.

2.5.1 Princípio da cooperação

O princípio da cooperação trata-se de uma diretriz que norteia todo o ordenamento jurídico, não estando restrito à seara ambiental, fazendo parte da estrutura do Estado Social (DERANI, 2001). É um ideal que pode ser extraído do valor da solidariedade constante do art. 3º, I, da Constituição Federal, adjunto adnominal de uma sociedade cuja construção é tida como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil.

Como o próprio nome sugere, a cooperação pressupõe uma relação de colaboração entre as pessoas de direito, Estado e coletividade, de modo a atingir as metas estabelecidas no Texto Maior.

Trazendo esse princípio para o campo ambiental, a cooperação encontra-se esculpida logo no *caput* do art. 225, que expressamente impõe ao Poder Público e à sociedade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2020a).

Esse vetor também está previsto no art. 2º, X, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – Política Nacional do Meio Ambiente, que determina a educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive da comunidade, a fim de capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (BRASIL, 2015); no art. 2º, III, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, que prescreve a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os

demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (BRASIL, 2018); e nos princípios 5¹⁰ e 10¹¹ Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

O princípio da cooperação consiste na atuação conjunta da figura estatal e da coletividade na escolha de políticas voltadas à defesa dos valores ecológicos, em prol do interesse público. Em outras palavras, apregoa-se uma parceria entre Estado e sociedade em busca do bem comum ambiental.

Mansano e Barbosa (2011, p. 176) entendem que o princípio da cooperação “sugere uma operação conjunta de toda sociedade para a preservação do bem jurídico ambiental”, pregando “o exercício da cidadania participativa, da existência de uma política solidária dos Estados, em face da necessidade intergeracional de proteção ambiental”. De acordo com a lição de Machado (2006, p. 123):

A Constituição foi bem formulada ao terem sido colocados conjuntamente o Poder Público e a coletividade como agentes fundamentais na ação defensora e preservadora do meio ambiente. Não é papel isolado do Estado cuidar sozinho do meio ambiente, pois essa tarefa não pode ser eficientemente executada sem a cooperação do corpo social.

Segundo Amaral (2007, p. 155), a concretização desse princípio cooperativo encontra-se vinculada ao fato de a sociedade ter informações “suficientes para orientar suas condutas dentro das políticas ambientais”, direito este garantido nos artigos 5º, XIV, e 225, §1º, VI, ambos da Constituição Federal (BRASIL, 2020a). Portanto, necessário se faz a presença de mecanismos efetivos de comunicação entre Estado e cidadãos, aquele ditando as medidas possíveis para o desenvolvimento das políticas ambientais, e estes informando as necessidades sociais, exigindo a implementação das mencionadas políticas e acatando as orientações do Poder Público.

Quanto mais, o presente princípio abre margem para que o Estado atribua à ciência o dever de desenvolver tecnologias favoráveis ao meio ambiente, possibilitando a colaboração

¹⁰ 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. (ONU, 1992).

¹¹ A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (ONU, 1992).

mútua entre os entes da federação (estados e municípios).

E tendo em vista o caráter universal da proteção do meio ambiente, essa diretriz cooperativa transborda os limites dos Estados, abrangendo e norteando todas as nações, que precisam atuar de forma conjunta na execução de políticas públicas em benefício da natureza e, por conseguinte, dos seres humanos. Nos dizeres de Payão e Ribeiro (2016, p. 283):

É importante ressaltar que o enfrentamento dos danos ambientais e a busca de um desenvolvimento sustentável são de caráter universal. Os efeitos nocivos da degradação ao meio ambiente repercutem em todo o mundo, independentemente da origem. Sendo assim, o princípio da cooperação entre os povos tem aplicabilidade direta no que se refere ao meio ambiente. Por óbvio, porém, cada território possui peculiaridades e níveis diferenciados de degradação, logo, o desenvolvimento de forma direcionada é essencial para o sucesso da empreitada.

Assim prevê o art. 4º, IX, da Constituição Federal: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade [...]”. (BRASIL, 2020a).

A Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, também dedica um capítulo inteiro a respeito da cooperação internacional para a preservação do meio ambiente (BRASIL, 2020c), e a Declaração do Rio (ONU, 1992), de igual modo, assegura-a nos princípios 7, 9, 12, 13, 14 e 27.

Destarte, é imprescindível a união dos povos para combater a poluição ambiental, uma vez que as consequências da degradação da água, ar, solo, evidentemente, não se restringem a um só território, como abarca tantos outros, ou mesmo todo o planeta, tal como os problemas climáticos.

2.5.2 Princípios da prevenção e da precaução

Salvo melhor juízo, a prevenção e a precaução são dois dos mais importantes princípios jurídicos, sobretudo quando aplicados no direito ambiental, orientando a proteção dos valores ecológicos. Nas lições de Payão e Ribeiro (2016, p. 286):

Os princípios da prevenção e da precaução são inerentes a natureza do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Após a consumação dos danos ao meio ambiente é improvável a reversão dos efeitos nocivos, e, por vezes até impossível. A prevenção e a precaução são mecanismos essenciais diante de uma comprovada possibilidade de dano ou sendo o mesmo já comprovado.

Esses princípios estão entalhados no art. 225, *caput*, e §1º, V, da Constituição Federal,

como também foram ratificados na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – Política Nacional do Meio Ambiente, na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (art. 54, §3º), na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e nos princípios 8¹² e 14¹³ da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (ONU, 1992).

Começando pelo princípio da prevenção, a sua importância é tamanha no que tange à defesa do meio ambiente porque, na maioria dos casos, os danos infligidos à natureza são irreversíveis, resultando-se na extinção de espécies de plantas, animais e no desequilíbrio de ecossistemas.

O cerne dessa diretriz preventiva consubstancia-se em evitar uma situação futura que, com base em prévios estudos e análises científicos, acarretaria danos irreparáveis ao meio ambiente, antecipando a adoção de medidas público e privadas para que tal circunstância não venha a se concretizar.

Assim, conhecida a relação de causa e consequência de certos comportamentos e danos ambientais, imperiosa uma postura preventiva, que pode vir, por exemplo, por meio da exigência de estudos prévios de impactos ambientais, da não concessão de licenças de funcionamento, da instalação de tecnologias antipoluidoras.

Valadares (2015, p. 146) sustenta que o princípio da prevenção fundamenta o disposto no inciso VI do art. 170 da Constituição Federal, à medida que respalda o tratamento diferenciado conforme impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Em suas palavras:

O princípio da prevenção, inclusive, afigura-se como fundamento do disposto no referido inciso VI do art. 170, ao dar respaldo ao autorizado tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e seus processos de elaboração e prestação. É dizer: a abordagem desigual em razão do efetivo dano causado na produção de bens ou prestação de serviços pode ser fundamentada no princípio em questão, na medida em que possibilita tratamento benéfico às medidas ambientalmente amigáveis.

Manifestamente, tais medidas não podem constituir óbice que inviabilize atividades essenciais à sociedade, até porque o crescimento econômico que gera riqueza de bens e serviços,

¹² Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas. (ONU, 1992).

¹³ Os Estados devem cooperar de forma efetiva para desestimular ou prevenir a realocação e transferência, para outros Estados, de atividades e substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana. (ONU, 1992).

aliado à sustentabilidade, também importa na emancipação humana. Por conseguinte, o princípio da prevenção deve sopesar a situação fática, optando-se pela saída que for mais interessante ambiental e economicamente.

Noutros termos, o princípio da prevenção autoriza atividades necessárias ao desenvolvimento da sociedade mesmo com potencial de lesar a natureza. Entretanto, essas atividades terão de se amoldar “às normas ambientais que visam prevenir, minimizar, neutralizar ou reparar os danos causados” (AMARAL, 2007, p. 151-152).

Em seu turno, o princípio da precaução trabalha antes mesmo de qualquer medida preventiva. A ideia remete-se à máxima do *in dubio pro ambiente*, que direciona as ações em prol dos valores ecológicos, mesmo quando não há certeza sobre a periculosidade ambiental de algumas atividades, mas apenas algumas suspeitas.

Para Amaral (2007, p. 144), “o princípio da precaução representa o cerne da proteção ambiental, tendo em vista que as diversas formas de poluição podem exterminar seres vivos ou acelerar o processo de extinção de determinadas espécies.

Mansano e Barbosa (2011, p. 176) defendem que a diretriz da precaução tem por escopo evitar eventual estado de tensão social que decorra de danos ambientais, razão pela qual preconizam “que as ações positivas em favor do meio ambiente devam ser tomadas mesmo sem evidência científica absoluta de perigo de dano grave e irreversível”.

A precaução assume extrema relevância considerando a irreversibilidade de certos danos causados ao meio ambiente e “da incerteza científica que afeta processos complexos (diminuição da camada de ozônio, centrais nucleares, dejetos radioativos, utilização de transgênicos)” (AMARAL, 2007, p. 144). Não custa dizer que a ignorância quanto aos efeitos de curto ou longo prazo de determinadas ações não deve servir como desculpa para, somente depois, aderir a medidas preventivas dos agora conhecidos danos ambientais.

O princípio da precaução também consta da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (ONU, 1992) nos termos do princípio 15, que assim dispõe:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

E, igualmente, a precaução não implica na paralisação das atividades econômicas, em especial aquelas necessárias ao progresso da sociedade, mas em cuidados necessários quando

desempenhadas.

Ou seja, tanto a prevenção quanto a precaução devem se coadunar com o ideal do desenvolvimento sustentável, visando garantir vida digna a toda população. Bem explica Valadares (2015, p. 145-146):

Mencione-se, na oportunidade, que não se pretende, com fundamento na prevenção, que atividades econômicas sejam paralisadas ou profundamente afetadas sob o pretexto de proteção ecológica. Ao contrário: o princípio da prevenção deve caminhar ao lado do princípio do desenvolvimento sustentável, a fim de ambos assegurarem o desenvolvimento tecnológico limpo e propiciador do uso racional do meio ambiente. Lembra-se, a propósito, que a proteção do meio ambiente é princípio da ordem econômica, previsto no inciso VI do art. 170 da CF/88, não devendo o desenvolvimento econômico e o meio ambiente ser colocados em lados opostos.

“O direito fundamental ao meio ambiente sadio não é absoluto, portanto, não pode inviabilizar o desenvolvimento econômico que, por sua vez, também contribui com a justiça social. Deve haver uma adequação, exatamente como propõe o princípio do desenvolvimento sustentável.” (PAYÃO; RIBEIRO, 2016, p. 286).

Diante do exposto, verifica-se que os princípios da prevenção e da precaução se complementam, ao passo que ambos prezam pela cautela na tomada de decisões para que se evite ao máximo eventuais danos ambientais e a consequente necessidade de reparação – a prevenção afastando os males certos e já conhecidos pela humanidade, e a precaução acautelando a sociedade dos perigos incertos e aleatórios, não certificados pela ciência.

Destarte, é dever de todos atuar de maneira preventiva e precavida no tocante ao meio ambiente, especialmente do Estado, que deve regular, fiscalizar e até mesmo punir as condutas nocivas à natureza, de modo a minimizar, neutralizar ou eliminar os danos ambientais, conduzindo e induzindo a sociedade apenas à prática de ações em proveito do interesse público.

2.5.3 Princípio do poluidor-pagador

O princípio do poluidor-pagador foi consagrado no art. 225, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, na medida em que tais dispositivos preveem, respectivamente, a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado por aquele que explorar recursos minerais, e as sanções penais e administrativas a serem impostas aos infratores, pessoas físicas ou jurídicas, que praticarem condutas e atividades nocivas ao meio ambiente, sem contar a obrigação de reparar os danos causados (BRASIL, 2020a).

Essa diretriz foi confirmada nos artigos 4º, VII, e 14, §1º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que impõem ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos por eles causados, especialmente quando não cumpridas as medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes, ressaltando a responsabilidade objetiva pelos danos ambientais decorrentes de suas atividades (BRASIL, 2015); bem como na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que trata das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (BRASIL, 2020c), e nos princípios 13¹⁴ e 16¹⁵ da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (ONU, 1992).

Grosso modo, o princípio do poluidor-pagador corresponde à responsabilização daquele que causar dano ao meio ambiente, impondo-lhe o dever de repará-lo. Nas palavras de Vasconcellos (2016, p. 236-237): “Tal princípio consiste no dever do causador do dano de pagar uma indenização compatível e proporcional à lesão causada, a fim de que se possa recuperar o ambiente degradado”.

No entanto, definição genérica desse jaez pode dar a falsa ideia de que é permitido as pessoas poluírem a natureza, desde que arquem com o pagamento do respectivo prejuízo, o que não é verdade. Tratando sobre o princípio do poluidor-pagador, Costa (2011, p. 333) destaca:

Importante frisar, contudo, que a compreensão universal de tal princípio é no sentido de que este não conduz à afirmação de um “direito à poluição”, traduzido no pensamento segundo o qual “quem paga, pode poluir”, mesmo porque o meio ambiente é um conjunto de valores economicamente inestimáveis.

Nesse sentido, Amaral (2007, p. 117) sustenta que o princípio do poluidor-pagador, longe de autorizar a pessoa a poluir mediante indenização ao Estado, “surge exatamente para corrigir as falhas de mercado geradas pela degradação ambiental e para acabar com quaisquer direitos adquiridos em matéria de poluição.”

Interpretando o direito positivo de forma sistemática, juntamente com as demais disposições internacionais, verifica-se que o princípio do poluidor-pagador vai além de ser mera diretriz curativa ou paliativa: tal como os princípios da prevenção e da precaução, o cerne é

¹⁴ Os Estados irão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas de poluição e de outros danos ambientais. Os Estados irão também cooperar, de maneira expedita e mais determinada, no desenvolvimento do direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização por efeitos adversos dos danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle. (ONU, 1992).

¹⁵ As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais. (ONU, 1992).

preventivo.

Logo, o princípio do poluidor-pagador pode ser analisado sob dois enfoques: preventivo e repressivo. O aspecto preventivo, mais importante, é presente na medida em que ao se responsabilizar o poluidor pelos danos imprimidos na natureza, são desencorajadas e inibidas certas práticas abusivas ao meio ambiente.

Já o repressivo, menos interessante à população ante a possível irreversibilidade peculiar dos danos ambientais, representa a ideia de punir o infrator, pessoa física ou jurídica, que degradou a natureza, mediante a aplicação de sanções administrativas, civis (reparação do dano) e até penais (crimes ambientais).

Em síntese, o princípio do poluidor-pagador pressupõe prevenção e responsabilização de e por prejuízos infligidos ao meio ambiente e, conseqüentemente, a toda a coletividade. Nos dizeres de Montero (2013, p. 343):

Cabe ter presente que o princípio do poluidor-pagador não cria um direito de poluir, trata-se, porém, de um princípio com uma vocação claramente preventiva e não punitiva ou repressiva, à medida que transmite a idéia de que o dano ambiental é economicamente prejudicial para o poluidor, sendo a preservação e a conservação do ambiente mais barata que a degradação.

Payão e Ribeiro (2016, p. 287) entendem que o princípio do poluidor-pagador caminha de mãos dadas com o princípio do desenvolvimento sustentável, constituindo um “mecanismo útil na tentativa de frear o consumo desenfreado dos recursos naturais, prevendo que cabe ao poluidor compensar ou reparar o dano causado pela atividade desenvolvida”. Citando Buffon, Vasconcellos (2016, p. 237) salienta que:

[...] a maior virtude do princípio do poluidor-pagador é admitir que a atividade econômica é substancialmente poluidora ou causadora de impactos ambientais e que os agentes poluidores precisam ser responsabilizados pelos prejuízos ambientais que produzem, sendo necessário, contudo, articulá-lo com outros meios e princípios, objetivando assegurar uma efetiva proteção ambiental.

A propósito, convém assinalar que, em razão do fim precípua desse princípio não corresponder à arrecadação de recursos financeiros, e sim evitar os males à natureza, uma vez estes ocorridos, prioriza-se a reparação do dano ambiental à própria indenização pecuniária.

Logicamente, muito mais importante que dinheiro é a integralidade da natureza, tendo em vista que dos recursos naturais o homem produz, constrói e comercializa bens e serviços, mas a recíproca não é verdadeira. Portanto, não ocorrido um dano ambiental reversível, verificada a viabilidade do restabelecimento do meio ao *status quo ante*, a medida específica a

ser aplicada necessita ser a de restauração.

Isso não significa que a condenação em indenização pecuniária não seja válida, porquanto também é preciso que o poluidor sofra no bolso as consequências negativas dos seus comportamentos nocivos à coletividade. Porém, a reparação ainda é mais relevante.

Para arrematar, o princípio do poluidor-pagador visa corrigir as famigeradas externalidades negativas ambientais que, nas palavras de Souza (2010, p. 174), “constituem fatores que não integram os fatores de produção tradicionais, mas que acabam impactando negativamente o meio ambiente como o mau cheiro, o barulho, os resíduos sólidos e efluentes gerados pelo processo produtivo”.

Essas falhas externas, não computadas como custo da produção, até então afetavam o bem-estar de toda coletividade, tanto dos responsáveis quanto daqueles que nada tinham a ver com a atividade maléfica. Havia uma socialização dos inconvenientes ambientais ocasionados pela produção, mas uma privatização dos respectivos lucros, porquanto somente a empresa produtora deles se beneficiava.

Para Maimon (1992, p. 26-27), “a otimização econômica convencional implica na maximização dos lucros privados e na socialização dos problemas ecológicos e sociais”, uma vez que a “o regime de mercado competitivo não incorpora a deterioração ambiental e o esgotamento dos recursos”.

Associando as lições de Pigou à questão ambiental, destaca Rabbani (2017, p. 374):

Segundo este autor, os custos sociais da poluição deveriam ser internalizados pelos sujeitos responsáveis, por meio de gravames que se incorporem ao preço do produto. Esta proposição foi desenvolvida ao longo das últimas décadas, resultando em conceitos como princípio do poluidor-pagador, tributação ambiental, reforma fiscal verde e comércio de emissões. Apesar das diversas críticas e das dificuldades inerentes a implementação destes instrumentos econômicos, especialmente por haver que se pagar por algo que era até então gratuito, houve grande avanço em sua utilização, destacando-se como mais um mecanismo a favor dos Estados para alcançar condutas menos impactantes ao meio ambiente.

Logo, o princípio do poluidor-pagador tem por escopo a correção dessas falhas de mercado oriundas dos comportamentos inadequados de alguns agentes econômicos e que, no final, acabam sendo suportadas por pessoas que sequer fizeram parte da cadeia produtiva.

“Assim, o poluidor deve responder pelos custos sociais da degradação causada, agregando esse valor ao custo produtivo da atividade, evitando a privatização dos lucros e a socialização dos prejuízos.” (PAYÃO; RIBEIRO, 2016, p. 287).

Então, busca-se internalizar os custos das externalidades negativas que atingem a

natureza, integrando essas contas ao valor dos produtos e serviços dos responsáveis pelas atividades nocivas ao meio ambiente, de modo que o prejuízo seja suportado principalmente pelos poluidores. Tal como ensina Aragão (1997, p. 36):

[...] se os custos marginais privados divergem dos custos marginais sociais, para atingir o ponto ótimo da economia, há que internalizar essa diferença. Internalizar as externalidades ambientais negativas significa fazer com que os poluidores, sejam suportados por estes como verdadeiros custos de produção, de tal modo que as decisões dos agentes econômicos acerca do nível de produção o situem num ponto mais próximo do ponto socialmente ótimo que lhe é inferior.

Nesse sentido, Derani (2008, p. 142-143) defende que “com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização.”

Spagolla (2008, p. 218) advoga que essa internalização dos custos ambientais trata-se de verdadeiro objetivo da economia ambiental, porquanto “as externalidades negativas geradas pela conduta dos agentes econômicos não podem ser convertidas em prejuízos e custos sociais a serem suportados por toda a coletividade”.

Claramente, não seria justo imputar à sociedade, já lesada pela degradação ambiental, a responsabilidade de custear os investimentos necessários para reparar os estragos ocasionados pela produção desprovida de consciência verde. Aqueles que efetivamente concorreram para causa externa prejudicial aos valores ecológicos é que devem arcar com os custos dos danos ambientais, por meio de medidas compensatórias financeiras.

Fernández e Lalöe (2006, p. 11) ressaltam que o princípio do poluidor-pagador é inerente aos princípios de justiça e de equidade, “já que não pode a coletividade ou o Estado serem penalizados financeiramente por atividade econômica da qual não fazem parte”. Conforme as lições de Amaral (2007, p. 122):

Percebe-se então que os Estados modernos, objetivando atribuir aos poluidores-usuários os custos sociais advindos em razão de suas atividades econômicas, passam a modernizar seus sistemas administrativos e seus arcabouços jurídicos como forma de identificar e atribuir aos poluidores todo o custo social advindo com a poluição.

No final das contas, com base na responsabilização daqueles que verdadeiramente prestam um desserviço à humanidade, o princípio do poluidor-pagador acaba por regular o custo do uso dos recursos naturais, visando, quando possível, a prevenção de danos ambientais e, em

último caso, a repressão dos poluidores.

Então, imperioso que o Poder Público esteja atento àqueles que realmente degradam a natureza, compelindo os respectivos agentes econômicos poluidores a reparar os danos ambientais por eles causados, atribuindo-lhes o ônus dos danos ambientais para que pessoas alheias à prática nociva não sejam prejudicadas em duplicidade, punindo-os com penas duras para que sejam educados a se portarem de maneira compatível com os valores ecológicos, em benefício de toda a sociedade.

Todavia, conforme será demonstrado mais à frente, tão importante quanto a prescrição de sanções que desencorajam o agente econômico a poluir é a implementação de políticas públicas que fomentem e incentivem práticas benéficas ao meio ambiente.

2.5.4 Princípio da tolerabilidade

Apesar de não ter sido mencionado anteriormente, e embora a doutrina pátria não se interesse muito em destrinchá-lo, convém destacar a importância do princípio da tolerabilidade, sobretudo em razão do objeto deste trabalho, que é a tributação ambiental.

Como a própria nomenclatura sugere, essa diretriz serve como baliza tanto para a responsabilização dos eventuais poluidores quanto para a fixação do tipo de consequência a ser sofrida por eles, no caso de infligirem danos ao meio ambiente. Assim, traçam-se linhas invisíveis de tolerância, definindo-se os limites de licitude e, a depender de onde se encaixar o comportamento do agente econômico, poderá ele ser ou não responsabilizado, ser ou não sancionado administrativa, civil e/ou penalmente.

Amaral (2007, p. 128) aduz que a tolerabilidade varia de acordo com a proporcionalidade, que pondera e harmoniza “as possíveis colisões dos princípios do desenvolvimento econômico, livre iniciativa, propriedade privada e proteção do meio ambiente”.

Logo, os graus de tolerância são mensurados com base na razoabilidade e proporcionalidade dos bens jurídicos em conflito, prevalecendo aquele que for mais interessante à promoção de vida digna a todos, finalidade da ordem econômica pátria e fundamento republicano.

“Assim, caberá à sociedade escolher entre a manutenção da continuidade da degradação ambiental por entender ser essencial ao desenvolvimento econômico ou substituí-la pela paralisação dessas atividades em razão da perda de bem-estar social” (AMARAL, 2007, p. 128).

Optando-se pela manutenção, de rigor a observância do princípio do desenvolvimento

sustentável, conciliando a atividade econômica com os valores ecológicos por meio de medidas que reduzam o impacto ambiental. Por outro lado, decidindo-se pela paralisação, necessária a fixação de instrumentos que penalizem aqueles que desrespeitarem o veredito da sociedade.

Em suma, o princípio da tolerabilidade orienta a demarcação da licitude das condutas suscetíveis a causar danos ambientais, permitindo os males necessários e essenciais à coletividade desde que observada a diretriz da sustentabilidade, consubstanciada nos limites de atuação previamente fixados pelo Estado, para que sejam resguardadas condições ideais às futuras gerações; proibindo e punindo os danos ambientais despropositados.

2.6 AS CONSEQUÊNCIAS DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

A defesa do meio ambiente ganha ainda mais relevância ao se deparar com o atual cenário do mundo. Graças às ações humanas desprovidas de consciência verde, a natureza tem respondido à altura, tornando-se um lugar com cada vez menos condições de propiciar boa qualidade de vida ao homem. Com propriedade, Maganhini (2016, p. 155) suscita que:

O meio ambiente tem sofrido gravíssimas ameaças de extinção de seus recursos com aumento da degradação desenfreada que o homem ocasiona com seu desenvolvimento econômico e social. Assim, a própria natureza está dando seu sinal de esgotamento e da escassez de recursos, ocasionando o comprometimento da vida, pelo fato de que não existe vida sem meio ambiente conservado e sadio.

Dentre os problemas enfrentados, destaca-se a intensificação do efeito estufa que, em circunstâncias normais, trata-se de um processo da própria natureza que ocorre graças à presença de alguns gases na atmosfera, os quais impedem o retorno ao espaço de parcela do calor proveniente dos raios solares, mantendo a temperatura média do planeta em níveis que possibilitam a vida terrestre. No entanto, em razão da poluição do ar ocasionada pelo homem, a concentração dos gases de efeito estufa vem aumentando insustentavelmente na atmosfera.

De acordo com informações extraídas do sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente, a título de exemplo, a concentração de dióxido de carbono na atmosfera em 2005 excedeu a variação natural dos últimos 650 (seiscentos e cinquenta) mil anos, chegando ao valor recorde de 379 (trezentas e setenta e nove) partes por milhão em volume, resultando-se em um aumento de quase 100 (cem) partes por milhão em volume desde a era pré-industrial (BRASIL, 2012).

Essa alteração da concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera tem prejudicado

o processo natural de devolução da energia solar ao espaço, o que vem ocasionando aumento da temperatura (BRASIL, 2012). Eis o chamado aquecimento global.

Os efeitos do aquecimento global são avassaladores. Segundo o Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – IPCC, o aumento da temperatura média global em 2° C acima dos níveis pré-industriais já poderia ensejar a perda de habitats naturais e de espécies, a diminuição de calotas polares com conseqüente aumento do nível do mar, certamente afetando a saúde, os meios de subsistência e a segurança do ser humano, bem como o crescimento econômico (WWF, 2018).

As mudanças climáticas, perceptíveis por meio da alteração dos regimes de chuva, do aumento da intensidade dos furacões, do aumento do nível dos oceanos, dentre outros fenômenos, têm relação direta com o aquecimento global e este tem se agravado em virtude da ausência de incorporação substancial da variável ambiental nos processos decisórios dos Estados e da iniciativa privada, fato que impede ou pelo menos dificulta a adoção de medidas adequadas e efetivas para a redução das emissões de gases de efeito estufa, produzidos por processos produtivos voltados tão somente ao desenvolvimento econômico, em detrimento do desenvolvimento social e da proteção do equilíbrio ambiental, onde há a contínua internalização dos lucros pelos ricos, seguida, da também contínua, socialização dos riscos ambientais e sociais. (MESSIAS; RIBEIRO, 2019, p. 12).

Além do aquecimento global, a poluição do ar afeta diretamente a saúde das pessoas, ensejando diversos problemas como a asma, dentre outras doenças respiratórias e cardíacas (ONU, 2019). Não por acaso que a Organização Mundial da Saúde – OMS considera a poluição do ar como o maior risco ambiental para a saúde. O órgão alerta que os poluentes microscópicos, ao caírem nos sistemas respiratório e circulatório do ser humano, comprometem os pulmões, coração e até mesmo o cérebro.

Ainda, conforme dados da Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS (2019), a poluição do ar implica a morte prematura de 7 milhões de pessoas todos os anos por ocasionar doenças como o câncer, acidente vascular cerebral e doenças cardiovasculares e pulmonares.

A preocupação internacional com as mudanças climáticas e com a saúde das pessoas em decorrência da poluição do ar é tamanha que o tema do Dia Mundial do Meio Ambiente, celebrado em 05 de junho de 2019 na China, foi exatamente a “Poluição do Ar”.

A propósito, existem pelo menos três tratados internacionais que cuidam dessas problemáticas. São eles: Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), firmado em 1992 na Cúpula da Terra realizada no Rio de Janeiro, do qual são partes 197 países, com o intuito de impedir que o homem interfira de maneira prejudicial e

permanente no clima da Terra; Protocolo de Kyoto, consolidado em 1997 no Japão, do qual são partes 192 países, visando à redução de emissões de gases do efeito estufa; e o Acordo de Paris, assinado em 22 de abril de 2016 por 175 países em Nova Iorque, no qual ficou ajustado entre as partes a adoção de medidas para combater as alterações climáticas e fomentar ações e investimentos com vistas à sustentabilidade (ONU, 2019?).

Por isso é que os países têm investido fortemente em tecnologias sustentáveis no setor automobilístico, vez que três dos principais gases do efeito estufa – dióxido de carbono, gás metano e óxido nitroso – são emitidos por veículos movidos a combustíveis fósseis (BRASIL, 2012), e que a queima de combustíveis fósseis é tida como a principal causa da poluição do ar (OPAS, 2019).

Mas os efeitos negativos do mau trato à natureza não param por aí.

A desídia ambiental de algumas indústrias é tanta que grande parte do continente europeu, da América do Norte e da própria América do Sul vem sofrendo com as chuvas ácidas, que comprometem as águas, danificam o solo, destroem florestas e, por conseguinte, toda vida que habita esses biomas e que deles precisam para sobreviver (JESUS, 1996).

O progresso econômico a todo custo continua danificando severamente todos os ecossistemas. A poluição do solo, da água e do ar, dentre tantas outras condutas humanas, tem alterado sobremodo o meio ambiente, quebrando a manutenção do seu ciclo natural, de tal maneira que a biodiversidade (fauna e flora), salutar para a sobrevivência da humanidade, tem desaparecido dia após dia.

Exemplo próximo e recente é o caso do próprio Brasil, onde o desmatamento e as queimadas criminosas na região amazônica têm crescido exponencialmente por conta de roubo de terras públicas, invasão de garimpeiros e exploração ilegal de madeira.

Segundo dados extraídos do site da WWF-Brasil (WWF, 2020), “entre agosto de 2019 e julho de 2020, houve 33% mais desmatamento do que no mesmo período de 2019, ano em que uma área de floresta equivalente a oito vezes a cidade do Rio de Janeiro foi derrubada”. Eis os números de destruição desse desastre ambiental:

- Junho de 2020: registros de fogo atingiram a maior alta para esse mês, início da estação seca, em 13 anos;
- Julho de 2020: foram 6.803 focos de incêndios na Amazônia, 28% a mais do que no mesmo período de 2019;
- Agosto de 2020: 29.307 focos de incêndio, ou seja, 66,5% do acumulado do ano (44.013).
- 1/1 a 31/8 de 2020: as queimadas já são 39% maiores do que nos últimos 10 anos;
- De 1/9 a 14/9: mais de 20 mil focos de queimadas, o que significa um

aumento de 86% em relação ao mesmo período de 2019; (WWF, 2020).

Conforme o relatório “Queimadas, Florestas e o Futuro: Uma Crise Fora de Controle”, da WWF (World Wide Fund for Nature) e do BCG (Boston Consulting Group), “a ação humana é responsável por 3 em cada 4 queimadas em florestas no mundo” e, “todos os anos, há cerca de 340 mil mortes prematuras por problemas respiratórios e cardiovasculares atribuídos à fumaça de incêndios florestais” (WWF, 2020).

A preocupação cresce principalmente neste ano de 2020, em vista da pandemia do COVID-19, vírus que ataca a saúde respiratória. Ainda de acordo com o relatório da WWF e do BCG, “nos países mais atingidos por queimadas, a fumaça está aumentando o perigo do coronavírus, tornando essa questão ainda mais grave e urgente” (WWF, 2020).

Obviamente, não há de se olvidar das outras consequências do desmatamento e das queimadas florestais, como a dizimação da maior biodiversidade do mundo, a emissão maciça dos gases de efeito estufa que agravam o aquecimento global, a vida dos indígenas nativos que habitam a região degradada, dentre outros.

Em síntese, a produção e consumo exacerbados, desmedidos e despreocupados com o meio ambiente, com vistas apenas à lucratividade e satisfação pessoal, culminaram e ainda contribuem para a extinção de espécies, aniquilamento de florestas e contaminação de extensas áreas (solo, lençóis freáticos, rios). O final da história é manifesto: toda nocividade imprimida à natureza volta em desfavor ao ser humano.

Como demonstrado em linhas anteriores, a preocupação com o meio ambiente data ao menos desde os anos 70, época da Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente ocorrida em Estocolmo, quando o termo desenvolvimento sustentável começou a tomar forma. Dali em diante, não foram poucas as reuniões das nações com escopo de alinhar as diretrizes ambientais voltadas à implementação de políticas de cunho sustentável.

Em 1992, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro, denominada Rio-92, que oficializou o princípio do desenvolvimento sustentável e da precaução, aprovando a Declaração do Rio, cujos 4 (quatro) primeiros princípios assim previram:

Princípio 1. Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Princípio 2. Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de

desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Princípio 3. O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4. Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste. (ONU, 1992).

Após 20 (vinte) anos, em junho de 2012, o evento foi realizado novamente sob a denominação Rio+20, quando 193 delegações, além de representantes da sociedade civil, voltaram ao Rio de Janeiro para reafirmar o compromisso mundial com o desenvolvimento sustentável. Nessa conferência, foram avaliados os resultados obtidos pelas nações no quesito de preservação ambiental, os quais serviram de base para a fixação das novas metas de caráter sustentável constantes da Declaração Final da Rio+20, que levou o nome de “O Futuro que Queremos” (ONU, 2012).

Já em 2015, foi firmado o acordo “Agenda 2030” em Nova York, que estabeleceu um plano de ações sustentáveis com o objetivo de se alcançar 17 (dezesete) objetivos: erradicar a pobreza; acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; construir infraestruturas robustas, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis; assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; conservar e usar sustentavelmente dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e fortalecer

os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

Esses objetivos foram reunidos no documento chamado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, o qual se trata de um verdadeiro manual de ações da sociedade internacional nos próximos anos, baseado, evidentemente, na defesa dos valores ecológicos (ONU, 2015).

Massignan e Caliendo (2017) relembram de outros documentos internacionais que também abordaram a defesa ambiental, como a Diretiva 31, firmada em 2010 pelo Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, cujo art. 9º previa o objetivo de os edifícios dependerem minimamente de energia; as Conferências de Haia (2000); Conferência em Bonn (2001); Conferência de Copenhague (2009); e Conferência de Cancún (2010).

Diante desse cenário, tem-se que o desenvolvimento sustentável trata-se de um compromisso humano para com o futuro de sua espécie (LANFREDI, 2002). É essencial que toda população tome consciência da relação simbiótica com a natureza, abandonando a condição de reles parasita que sentencia à morte seu hábitat e, no final de tudo, a si mesma.

Como bem observa Ferreira (2005, p. 93), o desenvolvimento sustentável “não é mais um caminho possível para a humanidade trilhar nas próximas décadas, pois é, em verdade, o único caminho a ser seguido”.

“As necessidades do ser humano são ilimitadas, em contrapartida aos recursos ambientais naturais que são limitados. Sendo assim, deve haver uma razoabilidade na fruição dos mesmos com vistas ao acautelamento das futuras gerações” (PAYÃO; RIBEIRO, 2016, p. 286).

Feitas essas considerações, não restam dúvidas acerca da necessidade da mobilização social em busca de ferramentas que viabilizem a implantação do ideal da sustentabilidade, coadunando-se o progresso econômico e a preservação do meio ambiente, não apenas para a manutenção da atividade produtiva, mas fundamentalmente para que a humanidade tenha condições de sobreviver.

3 INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS AMBIENTAIS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Partindo-se da premissa de que o meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui elemento essencial para a ordem econômica tal como posta, guardando íntima ligação com a promoção da vida digna que todos hão de gozar, e que os particulares, detentores da livre iniciativa, por si sós, são incapazes de atuar em consonância com os valores ecológicos, denotando-se a necessidade de intervenção estatal, o presente capítulo cuidará justamente de demonstrar que a tributação trata-se de um instrumento poderoso nas mãos do Estado, que muito pode colaborar na implementação do desenvolvimento sustentável.

3.1 A NECESSÁRIA INTERVENÇÃO ESTATAL MEDIANTE O TRIBUTO COMO EQUALIZADOR DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Conforme demonstrado em linhas anteriores, a preservação da natureza relaciona-se diretamente com a função social da empresa, que deveria atuar visando não somente à lucratividade, como também ao bem-estar da população, alinhando suas ações à proteção dos valores ecológicos. Todavia, acaso fosse atendida ao menos essa função social, o meio ambiente não clamaria tanto socorro.

Tendo em vista que as condutas da iniciativa privada que geram renda possibilitando ao Estado a arrecadação de recursos e, posteriormente, a prática das políticas sociais em prol do interesse público, bem como o fato de que são elas que mais impactam a sociedade, positiva ou negativamente, faz-se mister conduzir e induzir esses comportamentos em consonância com a preservação ambiental, salvaguardando, ao final, tanto a economia quanto, principalmente, a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil e finalidade da ordem econômica.

Nesta senda, cabe à figura estatal a elaboração de políticas públicas conciliando o crescimento econômico e a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é dever do Estado e da coletividade (JACCOUD, 2006). Essa é a inteligência do art. 3º, II, que garante o desenvolvimento nacional, e do art. 225, que prevê em seu §1º as incumbências do Poder Público no intuito de melhorar a qualidade de vida da sociedade, (BRASIL, 2020a). Assevera Ramos Filho (2008, p. 200):

A Constituição, ao elevar a defesa do meio ambiente ao nível de princípio da

ordem econômica, possibilitou ao Poder Público intervir, se necessário, para que a exploração econômica preserve a ecologia. A busca do desenvolvimento sustentável, destarte, não pode ser deixada por conta do livre funcionamento dos mercados, devendo o Estado adotar políticas no sentido de promover a exploração não predatória dos recursos naturais.

Assim, nos termos do art. 174, com base nas diretrizes constantes do art. 170, defende-se a intervenção do Estado na ordem econômica, na qualidade de agente normativo e regulador, para disciplinar as atividades dos particulares, enaltecendo aquelas favoráveis aos ideais ambientais e corrigindo as externalidades negativas que atentem contra a natureza. Como dito alhures, essa ingerência estatal se dá pela produção de normas de controle e incentivo, consubstanciadas em mecanismos de direção e indução.

No campo da proteção ambiental, a intervenção por direção se concretiza pela prescrição de normas que estabelecem comportamentos compulsórios para os sujeitos da ordem econômica, regrado a utilização dos recursos naturais e antevendo as sanções administrativas, civis ou penais a serem impostas pela inobservância do suposto normativo. A título de exemplo podem ser citadas as normas diretivas do Código Florestal que, nitidamente, não conseguem agasalhar o meio ambiente de todas as ações dos agentes econômicos.

Em seu turno, a intervenção por indução possibilita ao Estado a criação de políticas públicas que fomentem ou dissuadam comportamentos que sejam benéficos ou maléficos à natureza, respectivamente, estimulando os agentes econômicos mediante a concessão de incentivos e benefícios à prática de condutas socialmente desejáveis.

Ressalta-se que os mecanismos indutivos permitem ao Estado intervir na economia sem ocasionar estragos ao mercado, ante à liberdade que os particulares terão de não se submeter às prescrições veiculadas nas normas indutoras, porquanto desprovidas de cogência e imperatividade. Logo, não há implicância na livre iniciativa.

Numa sociedade eminentemente capitalista, com a maioria dos olhos voltados ao lucro a todo custo, a obviedade é a de que a população, por si só, não seja capaz de atuar coadunando seus atos com a preservação ambiental, mesmo porque, não são poucos os que agem sem se preocuparem com os danos ambientais ao seu redor.

Nesse contexto, vislumbra-se a tributação como um instrumento poderoso e eficiente nas mãos do Estado, que dela pode utilizar para arrecadar recursos que subsidiem programas ambientais preventivos e reparatórios, onerar os atos que mais degradam a natureza, e, principalmente, direcionar e induzir as condutas dos agentes econômicos em consonância com os valores ecológicos, incentivando os atos virtuosos ao meio ambiente mediante a concessão de incentivos fiscais, como desestimulando atitudes que lhe são nocivas, por meio de uma

tributação mais acentuada. Segundo Almeida e Bassoli (2011, p. 258-259):

Desta forma, admite-se a possibilidade de criação por parte do poder público de um conjunto de medidas econômicas e administrativas que possam impor aos empreendedores potencialmente poluidores uma conduta que condiz com os propósitos almejados pela Constituição Federal em seu art. 225. Os tributos ambientais buscam adequar a atuação das atividades econômicas poluidoras, de forma a estimulá-las a atuarem em harmonia com o meio ambiente.

De acordo com as lições de Payão e Ribeiro (2016, p. 292):

Compete aos Poderes públicos o desenvolvimento de políticas públicas que viabilizem o gozo dos direitos fundamentais. Nesse sentido, a garantia ao meio ambiente saudável pressupõe uma efetivação estatal. A extrafiscalidade tem se revelado um poderoso expediente a serviço do Estado, seja inibindo condutas indesejáveis, seja estimulando comportamentos salutares no campo ecológico. Nessa visão, é notória a importância da intervenção estatal por meio da tributação com objetivos regulatórios.

Conforme será demonstrado, o tributo é apto a efetivar o princípio do desenvolvimento sustentável cravado nos artigos 225 e 170, VI, da Constituição Federal, como direito das presentes e futuras gerações e diretriz da atividade econômica, conciliando o progresso da economia à preservação ambiental (BRASIL, 2020a). Segundo Nabais (2008, p. 127), o Direito Tributário é “um dos mecanismos mais eficazes de efetivação da legislação ambiental”.

Levando em conta a carência de consciência verde da sociedade brasileira, acredita-se que a regulação estatal pelo Direito Tributário seja um excelente caminho para equalizar a atividade econômica frente à finitude dos recursos naturais, minimizando, neutralizando ou mesmo afastando as externalidades negativas dos comportamentos humanos.

3.2 FUNÇÕES FISCAL E EXTRAFISCAL DO TRIBUTO

Para se construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem qualquer forma de discriminação, é evidente a necessidade de recursos financeiros.

A partir daí, já é possível verificar um dos papéis da tributação, que é a arrecadação de receita para que o Estado faça frente às despesas públicas, sobretudo aquelas relativas aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no art. 3º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2020a). Por intermédio dessa função fiscal do tributo, o Poder

Público angaria meios provenientes da sociedade que são utilizados para se alcançar os fins republicanos.

“Para a manutenção do Estado, se faz necessária a arrecadação de recursos financeiros, aí surgindo a figura dos tributos. Nesse desiderato, quando se fala em tais figuras, que servem à transferência de recursos da esfera privada à pública, tem-se a noção do que seja a fiscalidade” (ELALI, 2007a, p. 38).

Sobre a função fiscal, Montero (2013, p. 335) enfatiza que, na atualidade, “o tributo se constitui como o principal recurso econômico da atividade financeira estatal, permitindo que o Estado possa obter as receitas necessárias para custear as complexas funções que lhe são próprias, satisfazendo assim os requerimentos da coletividade”.

Wildner e Otobelli (2011, p. 172) entendem que a “função fiscal da tributação está calcada no lançamento e cobrança dos tributos, de modo a prover os cofres públicos, com vistas à satisfação das necessidades financeiras do Estado”.

Enfim, é nesses termos que a tributação geralmente é lembrada, ou seja, sob a ótica da fiscalidade, como mero mecanismo de arrecadação de recursos financeiros. Segundo Caliendo (2013, p. 172), esse pensamento provém dos tempos antigos, quando as funções clássicas estatais “exigiam o financiamento do Estado por meio de tributos e uma proteção passiva dos direitos fundamentais à liberdade e propriedade”.

Conforme exposto no primeiro capítulo, à época do liberalismo, a tributação era exercida de maneira eminentemente arrecadatória, apenas com vistas a auferir receita pública para manutenção da máquina estatal, que não era onerosa, haja vista o Estado mínimo que não intervinha na economia, a não ser para garantir o livre mercado.

Porém, depois da I Guerra Mundial e da Crise de 1929, para superar o caos econômico, o Estado adquiriu novas funções voltadas principalmente à defesa do bem-estar da coletividade, assegurando condições que possibilitasse vida digna às pessoas.

Assim, acompanhando os ideais keynesianos e do *Welfare State*, o tributo passou a ser utilizado no campo social, não só para manter as engrenagens públicas girando, mas como instrumento de redistribuição de renda e de indução para “garantir o equilíbrio social e econômico que o mercado, por sua ‘mão invisível’, mostrou-se incapaz de assegurar” (LAKS, 2016, p. 238-239).

Silva (2007) afirma que, a partir do momento em que o Estado tomou a função de agente interventor para assegurar o desenvolvimento e o bem-estar social, sua atividade financeira passou a ter uma conotação política, econômica e social que ia além dos fins meramente fiscais. Nesse sentido, salienta Montero (2013, p. 335):

[...] hodiernamente, os tributos, além serem um mecanismo para financiar os requerimentos estatais, constituem um dos mais importantes instrumentos econômicos com que conta o Estado na direção da atividade econômica tanto pública como privada, toda vez que podem ser utilizados com uma finalidade extrafiscal.

Então, apesar de a essência da tributação estar atrelada à questão arrecadatória, a isso ela não se restringe. Por meio da função extrafiscal, é possível o Poder Público utilizar-se do tributo não só para juntar receitas como também para estimular ou desestimular comportamentos, seja pela concessão de incentivos fiscais ou majoração de tributos, norteando a economia em prol do bem-estar social (BECKER, 2007).

Ribeiro e Maciel (2017, p. 24) destacam essa importante função do tributo tanto no incentivo e desestímulo do consumo de determinado produto ou serviço, como na melhor distribuição de riquezas, “uma vez que recolhe tributo dos mais ricos e repassa aos menos favorecidos.”

A tributação extrafiscal encontra guarida justamente no art. 174 da Constituição Federal, que determina ao Estado a intervenção na economia, como agente normativo e regulador, para conduzir e induzir os agentes econômicos a desempenharem suas atividades com a finalidade de garantir vida digna a todos, conforme os ditames da justiça social (BRASIL, 2020a).

No âmbito da defesa dos valores ecológicos, a extrafiscalidade também se fundamenta no art. 170, VI, da Carta Magna, à medida que o enunciado prescritivo autoriza o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (RAMOS FILHO, 2008).

A utilização de mecanismos extrafiscais adquire legitimidade plena quando o objetivo buscado é a promoção de direitos fundamentais. No caso da extrafiscalidade manejada em favor da proteção ambiental, há uma flagrante necessidade de compatibilizar o desenvolvimento econômico nacional com o dever fundamental de proteção do meio ambiente e da justiça socioambiental, tal como previsto no art. 170, VI, da CF. (CALIENDO; RAMMÊ; MUNIZ, 2014, p. 6).

Carvalho (2015, p. 258) sustenta que a extrafiscalidade consiste no “uso de fórmulas jurídico-tributárias para a obtenção de metas que prevalecem sobre os fins simplesmente arrecadatórios de recursos monetários”. Em seu turno, Torres (1999, p. 135) define a extrafiscalidade como sendo a “utilização do tributo para obter certos efeitos na área econômica e social, que transcendem à mera finalidade de fornecer recursos para atender às necessidades do tesouro”.

Carrazza (2009, p. 116) explana que a extrafiscalidade está presente quando o “legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa”.

Machado (1999, p. 130) refere-se à extrafiscalidade como o uso do tributo “com o objetivo de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens e produzindo finalmente os efeitos mais diversos na economia.”

Ramos Filho (2008, p. 203) assevera que a extrafiscalidade vem no sentido de corrigir as “situações sociais e econômicas anômalas, mediante a realização de outros valores (sociais, políticos ou econômicos) constitucionalmente assegurados, que prevalecem sobre finalidades meramente arrecadatórias de recursos monetários”. Nesse esteio:

A extrafiscalidade traduz-se no conjunto de normas que, embora formalmente integrem o direito fiscal, tem por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais, através da utilização do instrumento fiscal e não a obtenção de receitas para fazer frente às despesas públicas. (NABAIS, 2009, p. 629).

Aliás, a Constituição Federal em diversas passagens consagra a função extrafiscal do tributo, deixando claro que ele não é apenas um instrumento de arrecadação. Isso fica nítido quando se verifica a seletividade do imposto sobre produtos industrializados (art. 153, §3º, I), e do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (art. 155, § 2º, III), em razão da essencialidade do produto, mercadoria ou serviço; a progressividade das alíquotas do imposto sobre propriedade territorial rural de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas (art. 153, §4º, I) etc. (BRASIL, 2020a).

É dizer, o próprio Texto Maior dá operatividade à extrafiscalidade na medida que prevê mecanismos que possibilitam o manuseio do tributo, como é o caso dos impostos sobre a importação, produtos industrializados e operações financeiras que, nos termos do art. 150, §1º, e art. 153, §1º, não necessitam observar a anterioridade anual, podendo suas alíquotas serem modificadas por ato do Poder Executivo atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, com vistas a regular a economia em prol da coletividade (BRASIL, 2020a).

Devido às limitações orçamentárias a que está sujeito, fato público e notório, a mera arrecadação tributária não possibilita ao Estado, sozinho, proporcionar todas as condições mínimas para assegurar a dignidade da pessoa humana. É nesse contexto que o Poder Público precisa utilizar-se da extrafiscalidade, ingerindo-se na economia para direcionar a atividade

econômica rumo à consecução dos direitos fundamentais.

Nos dizeres de Buffon (2010, p. 567), “mediante a fórmula da extrafiscalidade, é possível que sejam concretizados os direitos fundamentais e, assim, seja dada a máxima eficácia ao princípio da dignidade da pessoa humana”.

Para Becker (2004), a finalidade principal dos tributos não reside na questão arrecadatória, mas sim nos efeitos que eles podem gerar no âmbito social quando utilizados como instrumentos de política pública visando à garantia da dignidade das pessoas. Nos seus brilhantes escritos:

A principal finalidade de muitos tributos (que continuarão a surgir em volume e variedade sempre maiores pela progressiva transfiguração dos tributos de finalismo clássico ou tradicional) não será a de um instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada. Na construção de cada tributo não mais será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão de um modo consciente e desejado; apenas haverá maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo. Um muito maior intervencionismo estatal na ordem social e na economia privada é necessidade inadiável, pois só deste modo se restituirá à pessoa humana a sua dignidade. (BECKER, 2004, p. 16).

O uso extrafiscal da tributação constitui verdadeiro instrumento de política pública, possibilitando ao Estado propiciar a geração de empregos, estimular investimentos em setores mais produtivos e interessantes à sociedade, dar vazão à função social da propriedade, fomentar atos favoráveis à preservação ambiental bem como desencorajar práticas que degradem a natureza.

Anselmini e Buffon (2020) salientam que a utilização do tributo como ferramenta de política pública, orientada pelo interesse humano e pelos direitos fundamentais, pode ajudar na redução das desigualdades sociais e na efetivação do bem-comum, seja estimulando ou desestimulando condutas dos contribuintes.

Conforme já mencionado, a intervenção estatal por indução é primordial no intento do desenvolvimento sustentável, mormente num país que adota o capitalismo como sistema econômico, onde a iniciativa privada impulsiona o progresso da nação. Logo, o tributo, com seu caráter extrafiscal, afigura-se um instrumento indutivo por excelência, preponderante na correção das externalidades negativas ambientais, direcionando os agentes econômicos rumo à sustentabilidade.

Basso e Rodrigues (2011, p. 48-49) destacam que a extrafiscalidade possui “uma capacidade ímpar de proporcionar preservação ambiental através de um desenvolvimento

sustentável, visto que não pretende barrar o crescimento econômico, apenas induzi-lo a acontecer da maneira menos danosa possível para a natureza”. Nos ensina Vita (2011, p. 6853):

No caso do direito tributário, estas formas de incentivar certos comportamentos ou certas necessidades do sistema são elaboradas através do mecanismo da chamada extrafiscalidade, que consistiria em maximizar a função indutora dos tributos em detrimento a sua função arrecadatória (fiscalidade).

Nestes casos, a extrafiscalidade pode atuar como forma de induzir práticas compatíveis com a preservação dos direitos humanos fundamentais como o desenvolvimento do meio ambiente e garantia de direitos sociais.

Corroborando esse entendimento, Faria (2017, p. 4) aduz que a “tributação é um dos mais eficazes instrumentos de intervenção do domínio econômico, permitindo que o Estado possa planejar, aplicar e obter resultados positivos nas políticas públicas e dentre elas a questão ambiental”.

Massignan e Caliendo (2017, p. 131) tratam o tributo como “um instrumento capaz de desestimular certas atividades, a ponto de ser economicamente mais vantajoso encontrar formas menos poluentes para o exercício da atividade respectiva, como também um meio adequado de estimular comportamentos”.

Convém ressaltar que a tributação extrafiscal, por referir-se a um mecanismo de intervenção por indução, longe de pretender impedir certas atividades, tem por escopo tornar mais ou menos atrativos determinados comportamentos, o que é feito através de normas, desprovidas de cogência e imperatividade, que graduam a carga tributária de acordo com os benefícios ou malefícios a serem gerados à coletividade.

Sintetizando, tem-se que a fiscalidade remete-se à utilização do tributo como ferramenta de arrecadação de recursos financeiros necessários para a manutenção da máquina, a atividade estatal; ao passo que a extrafiscalidade corresponde ao uso dos mecanismos fiscais não com fim de aquisição de receita, mas como instrumento de política pública que pode influenciar a conduta dos particulares, prestigiando os valores constitucionais.

Destarte, “a diferença básica entre o tributo fiscal e o extrafiscal se encontra em sua finalidade: o primeiro visa à arrecadação financeira fundamental para existência do Estado, enquanto o segundo busca uma finalidade diversa, a qual pode apontar tendências econômicas e comportamentais” (BASSO; RODRIGUES, 2011, p. 47).

Outro aspecto que distingue essas funções é a relação do tributo com os fins republicanos, sobretudo os constantes do art. 3º da Carta Magna, que se voltam à consagração da dignidade da pessoa humana, núcleo dos direitos fundamentais.

A fiscalidade, consubstanciada na mera arrecadação de recursos financeiros, exerce uma influência mediata no que tange às metas constitucionais, pois são os gastos públicos cobertos pelo tributo que, de fato, corroboram nesse intento. Já a extrafiscalidade, tratando-se de instrumento de intervenção estatal na economia, serve imediatamente à consecução do interesse público. Ramos Filho (2008, p. 204) expõe de maneira bem clara:

Assim, enquanto os tributos com caráter fiscal são um instrumento indireto (ou de segundo grau) em relação aos fins do Estado (pois se apresentam apenas como meio de obtenção de receitas para cobrir os gastos públicos e estes, por sua vez, é que satisfazem às necessidades públicas), os tributos com caráter extrafiscal servem, eles próprios, para atingir a finalidade imediata do Estado, aparecendo, pois, como um instrumento direto (ou de primeiro grau) para a consecução dos fins públicos.

É o caso, por exemplo, da majoração do Imposto de Importação (I.I.) pelo Poder Executivo (Art. 153 , § 1º, CF/1988) com o fim de desencorajar a aquisição, por residentes no país, de bens importados – que visa satisfazer diretamente o interesse público de proteção à indústria nacional – ou da cobrança progressiva do IPTU com o fim de desestimular a manutenção de propriedades urbanas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas (Art. 182, § 4º, II, CF/1988) – que, a exemplo do ITR (Art. 153 , § 4º, I, CF/1988), visa satisfazer diretamente o interesse público de que a propriedade atenda a sua função social (Art. 5º, XXIII, CF/1988).

Apesar de parecer simples, na prática não é tão fácil perceber essa diferença. Mesmo os tributos que *a priori* visam à provisão de receita pública, a sua mera incidência no seio econômico já gera efeitos que transcendem a mencionada finalidade, interferindo nas decisões dos agentes econômicos, posto que levarão em conta a carga tributária incidente sobre determinados fatos.

Ou seja, ainda que a função precípua de tal tributo seja arrecadatória, é inevitável a projeção de efeitos externos relativos às ações dos contribuintes, o que implica dizer que a exação sempre terá dois vieses, fiscal e extrafiscal.

Carvalho (2015, p. 258) pontua que inexistente “entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão só a fiscalidade, ou, unicamente, a extrafiscalidade”. Assim, esses traços marcantes convivem harmoniosamente na mesma figura, apenas havendo uma prevalência maior de um em detrimento do outro. Nos dizeres de Buffon (2010, p. 557):

[...] a extrafiscalidade não significa que o Estado deixe de arrecadar tributo. Ocorre que a finalidade visada com ela não é meramente arrecadatória, ainda que ingressem recursos aos cofres públicos. O objetivo transcende, pois, o arrecadar e direciona-se a estímulos comportamentais que tenham como fim objetivos constitucionalmente positivados.

Traçadas essas considerações, resta demonstrada a existência de outros elementos ligados à tributação que transbordam a mera obrigação de pagar tributos, como, por exemplo, os efeitos das exações e suas respectivas finalidades, que podem ser de cunho arrecadatário para que o Estado faça frente às despesas públicas, como extrafiscal, visando à indução de comportamentos interessantes à coletividade. Neste último aspecto, inserem-se os incentivos fiscais, instrumentos poderosos no estímulo de práticas sustentáveis.

3.3 INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS

Assim como qualquer outra ação estatal, em obediência ao art. 1º da Carta Magna, a tributação tem como foco a consecução dos objetivos e fundamentos constitucionalmente previstos, mormente no que tange à realização dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Por conseguinte, a imposição tributária e a concessão de incentivos fiscais devem vir no sentido de assegurar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo-se o bem da sociedade, aquela servindo como fonte de custeio das despesas públicas e desmotivadora das condutas nocivas à coletividade, e estes, os incentivos fiscais, estimulando os comportamentos que colaboram nessa empreitada (CALIENDO, 2013).

Partindo dessas premissas, tem-se que os incentivos fiscais, como o próprio nome sugere, são verdadeiros estímulos, instigadores, consagrados pelo manejo dos mecanismos tributários, com o escopo de incentivar atitudes socialmente desejáveis, que muito provavelmente não seriam tomadas pela livre e espontânea vontade da iniciativa privada, como, por exemplo, projetos sociais, investimentos em setores que *a priori* não ostentam vultos lucrativos, mas que convergem à defesa do meio ambiente, dentre outras.

De acordo com Ramos Filho (2008, p. 204), os incentivos fiscais “são instrumentos adotados pelo Estado com a finalidade de criar melhores condições para o desenvolvimento de determinados setores (segmentos) da atividade econômica ou de certas regiões geográficas que não se desenvolveriam se não houvesse sua concessão.”

A ideia principal é atrair os particulares para aquelas atividades que estejam ligadas aos aspectos que compõem o conceito de desenvolvimento pelo art. 3º da Constituição Federal. Conforme Ribeiro (2008, p. 102), por meio “dos incentivos fiscais a pessoa política tributante estimula os contribuintes a fazerem algo que a ordem jurídica considera conveniente, interessante ou oportuno.”

Sob a ótica dos contribuintes, pode-se dizer que os incentivos fiscais seriam a “faceta

boa” da extrafiscalidade, ao passo que proporcionam vantagens traduzidas inclusive na diminuição do custo de determinadas atividades. Esses “prêmios” acabam estimulando e seduzindo os particulares a assumirem, voluntariamente, comportamentos prestigiados pela ordem jurídica.

No contexto brasileiro, onde o Poder Público ocupa a posição de garantidor da ordem pública e agente normativo e regulador da atividade econômica, a qual é impulsionada sobretudo pela iniciativa privada, os incentivos fiscais apresentam-se como ótima ferramenta de intervenção estatal na economia para consecução dos desígnios constitucionais.

Segundo Torres (2011, p. 22), os incentivos fiscais servem “como medida para impulsionar ações ou corretivos de desigualdades no sistema econômico, visando a atingir certos benefícios, cujo alcance poderia ser tanto ou mais dispendioso, em vista de planejamentos públicos previamente motivados.”

Para Bobbio (2008), tão importante quanto as tradicionais técnicas de controle social que se baseiam em sanções negativas àqueles que transgridam a lei são os métodos de encorajamento que, notadamente, influem de maneira eficaz nas ações da população, sem acarretar qualquer prejuízo àqueles que não se conformam à norma. Em suas palavras:

[...] desde que o estado assume a tarefa, não só de controlar o desenvolvimento econômico, mas também de dirigi-lo, o instrumento idôneo para essa função não é mais a norma reforçada por uma sanção negativa contra aqueles que a transgridem, mas a diretriz econômica que, com frequência, é reforçada por uma sanção positiva em favor daqueles que a ela se conformam, como acontece, por exemplo, nas chamadas leis de incentivo, que começam a ser estudadas com atenção pelos juristas. (BOBBIO, 2008, p. 119).

Acompanhando o raciocínio de Bobbio (2008), levando em conta que a incidência tributária sobre determinado fato influi nas escolhas dos agentes econômicos, podendo eles serem desencorajados face a uma pesada carga fiscal, tem-se nos incentivos fiscais uma técnica de controle social capaz de incitar referido comportamento.

Portanto, a ideia é tirar máximo proveito desse mecanismo fiscal indutor para que sejam reduzidos, ou mesmo eliminados, os efeitos desanimadores que a imposição tributária normalmente gera em algumas atividades cuja prática mostra-se tão ou mais importante que os recursos porventura arrecadados.

Conquanto a análise das competências materiais sobre incentivos fiscais não seja objeto do presente trabalho, vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 foi pródiga se comparadas às anteriores. Nas palavras de Torres (2011, p. 22):

Basta ver os artigos: art. 150, I, c/c o seu § 6º, e com o art. 156, § 3º, III, no que respeita à exigência de legalidade; art. 150, II, e art. 3º, quando exige redução de desigualdades entre sujeitos; art. 151, I, para a redução de desigualdade regional, assim como o art. 43, § 2º, ao estabelecer condições para a criação de incentivos fiscais, em detrimento do dever uniformidade territorial dos tributos; art. 19, I e 195, § 3º, impedindo a utilização de incentivos; e como forma de políticas de estímulo: art. 146, III, “c”, no que tange aos incentivos às cooperativas; art. 146, “d”, art. 170, IX e 179 (microempresas e empresas de pequeno porte); art. 180 (turismo); 149, § 2º, I, 153, § 3º, III, e 155, § 2º, X, “a” (para estimular exportações); art. 195, § 7º e 150, VI, “c” (entidades de assistência social); art. 215 (cultura); art. 217, IV (desportes); art. 217, § 3º (lazer como forma de promoção social); art. 218 (desenvolvimento científico, pesquisa e capacitação tecnológica); art. 225, I, II e III (meio ambiente); art. 227, § 3º, IV (proteção e guarda de criança ou adolescente órfão ou abandonado); ADCT, art. 40 (Zona Franca de Manaus) e ADCT, art. 76, § 1º (setor produtivo de certas regiões); no que tange à aplicação de incentivos à agricultura, mediante irrigação, art. 43, § 3º, e ADCT, art. 42; instituindo o Fundo Social de Emergência, ADCT, art. 71 e 72; e ainda aqueles relacionados com a determinação orçamentária, como são os art. 63, 163, 167, II, e 165, § 6º a 9º. Esta lista não é exaustiva, ausente que se encontra de algumas regras específicas sobre isenções que não guardam relação direta com o conceito de “incentivo” aqui examinado.

De maneira ampla, o conceito de incentivos fiscais abarca quaisquer disposições tributárias que estimulem a iniciativa privada a adotar comportamentos consoantes ao interesse público, incluindo tanto aquelas concernentes à redução ou supressão da carga fiscal, quanto as que, de certo modo, favorecem o contribuinte sem, contudo, diminuir a exação tributária, como, por exemplo, a concessão de prazo e formas de pagamento mais favoráveis (diferimento, moratória, parcelamento).

Já numa acepção restrita, esses estimulantes tributários voltam-se mais à obrigação tributária em si, de maneira que se pode relacionar os incentivos fiscais às desonerações tributárias, que compreendem as isenções, alíquota zero, reduções de base de cálculo e alíquotas, créditos presumidos, descontos pela antecipação do recolhimento do tributo, dentre outros.

Dentre as possíveis desonerações tributárias, o incentivo fiscal figura como gênero, abrangendo as isenções ou reduções da base de cálculo e alíquotas, os créditos presumidos e os descontos pela antecipação do recolhimento de tributos, em meio a outras manifestações do direito premial. (PAYÃO; RIBEIRO, 2016, p. 299).

Embora, num primeiro momento, os incentivos fiscais impliquem a diminuição de receita pública, isso não quer dizer que eles deixam de ser contributivos. Como destacado, o

uso desses instrumentos está atrelado às metas constitucionais que, muitas das vezes, não conseguem ser alcançadas pela simples imposição tributária. Assim, tendo em vista a extrema importância da colaboração dos particulares nessa tarefa, deixar de arrecadar determinadas riquezas para induzir a iniciativa privada a atuar em prol do interesse público é uma saída inteligente no contexto de políticas públicas.

A propósito, considerando que os incentivos fiscais ensejam em renúncia de receita fiscal que poderia eventualmente ser direcionada para os setores caros à sociedade, a sua concessão, para ser legítima, deve pressupor uma retributividade por parte dos agraciados que, ao menos, seja equiparada aos bens que seriam obtidos pela injeção da arrecadação.

Conforme as ilustres lições de Payão e Ribeiro (2016), tal contrapartida dos particulares é que diferencia os incentivos fiscais dos benefícios fiscais. Os primeiros referem-se a um tratamento diferenciado que serve de estímulo à realização de determinadas condutas de interesse público, ou seja, espera-se uma contraprestação do incentivado. Já os benefícios fiscais são meros favores tributários, cuja concessão não necessita estar vinculada a qualquer resultado, devendo apenas respeitar o princípio da igualdade e outros valores previstos no ordenamento jurídico. Em seus escritos:

Os incentivos fiscais exigem uma contrapartida do contribuinte e, nessa medida, estimulam a realização de determinadas condutas, que vêm ao encontro dos interesses públicos. Ao contrário, os benefícios fiscais independem da contrapartida do contribuinte beneficiado. Destarte, por não passarem de favores fiscais, demandam, para serem validamente concedidos, sólido respaldo no princípio da igualdade e nos valores ínsitos a nosso sistema jurídico. (PAYÃO; RIBEIRO, 2016, p. 299-300).

Nesse cariz, impende dizer que os subsídios e as subvenções não se amoldam no conceito de incentivo e tampouco de benefício fiscal, uma vez que correspondem apenas a transferências de recursos financeiros diretos do Estado para entidades públicas ou privadas, sem a exigência de contraprestação por parte dos subvencionados.

Para Henriques (2010, p. 36), as subvenções constituem meras “transferências de recursos diretos do Estado, sem contraprestação, para prestar auxílios financeiros a determinado beneficiário público ou privado, com base em justificativa de ordem pública”.

Nas palavras de Payão e Ribeiro (2016, p. 300), no tocante aos subsídios e subvenções, “por consistirem em ajudas ou auxílios pecuniários por parte do Estado, ou seja, dispêndio de dinheiro público dirigido ao âmbito privado, não há que se falar em benefícios ou incentivos fiscais.”

Independentemente da diferença dos conceitos de incentivos fiscais e benefícios fiscais, não há dúvida de que ambos constituem ferramenta da extrafiscalidade, à medida que a sua concessão acaba por induzir as condutas dos particulares que, de certo, são atraídos pelas benesses tributárias. Mesmo os subsídios e subvenções, ante sua natureza, podem ser utilizados como instrumento de política pública para induzir o comportamento da sociedade.

O sucesso da concessão de incentivos e benefícios fiscais na efetivação dos preceitos constitucionais é perceptível quando se depara com o desenvolvimento do nordeste brasileiro, área de atuação da SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, região que vem crescendo economicamente devido à concessão de incentivos fiscais aos agentes econômicos que ali se instalarem, como isenção, redução e/ou reinvestimento do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (SUDENE, 2017).

Temos, igualmente, a Zona Franca de Manaus situada no norte do país, na Amazônia Ocidental (Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima), cujo progresso decorre praticamente dos incentivos fiscais que ela possui, federais e estaduais – redução de até 88% do Imposto de Importação sobre os insumos destinados à industrialização ou proporcional ao valor agregado nacional quando se tratar de bens de informática; isenção do IPI; alíquota zero do Programa de Integração Social (PIS) e Financiamento da Seguridade Social (Cofins) nas entradas e nas vendas internas entre indústrias e de 3,65% nas vendas de produtos acabados para o resto do país; redução de 75% do Imposto sobre a Renda e Adicionais Não Restituíveis, exclusivamente para reinvestimentos; crédito estímulo entre 55% a 100% do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (SUFRAMA, c2014).

Até tempos atrás, essas regiões eram nitidamente desprestigiadas e, conseqüentemente, menos desenvolvidas. Não havia qualquer atrativo para que empresas lá se instalassem, o que culminava numa desigualdade com relação às demais regiões do Brasil. Contudo, graças aos incentivos fiscais ora mencionados, o norte e o nordeste experimentam outra realidade.

Embora ainda existam muitos problemas a serem resolvidos, várias empresas relacionadas com o turismo e com as exportações estão lotadas nessas regiões, ensejando, obviamente, seu desenvolvimento, corroborando para a redução da desigualdade regional, proporcionando, mesmo que inicialmente, dignidade à vida das pessoas.

Feitos esses apontamentos, passa-se à breve apresentação das formas mais recorrentes de manifestação dos incentivos e benefícios fiscais.

3.3.1 Isenção e Alíquota zero

Sem dúvida, a forma mais conhecida de manifestação dos incentivos e benefícios fiscais é a isenção tributária, que, em termos práticos, impede a incidência da tributação sobre determinadas situações que se quer estimular.

O mecanismo das isenções é um forte instrumento de extrafiscalidade. Dosando equilibradamente a carga tributária, a autoridade legislativa enfrenta as situações mais agudas, onde vicissitudes da natureza ou problemas econômicos e sociais fizeram quase que desaparecer a capacidade contributiva de certo segmento geográfico ou social. A par disso, fomenta as grandes iniciativas de interesse público e incrementa a produção, o comércio e o consumo, manejando de modo adequado o recurso jurídico das isenções. (CARVALHO, 2015, p. 619).

Grosso modo, dispensa-se o cidadão de recolher o tributo que até outrora era devido. Já tecnicamente, a isenção trata-se de uma norma jurídica ordinária pertence à classe das regras de estrutura, visto que dispõe sobre a produção, modificação ou revogação das regras de conduta (no caso, regra-matriz de incidência tributária¹⁶), e sobre as respectivas relações de coordenação. Nos termos do art. 150, I, §6º, da Constituição Federal, referida norma há de ser veiculada por lei específica e por aqueles que detêm a competência tributária do tributo a ser afastado (BRASIL, 2020a).

Carvalho (2016, p. 456) ensina que a norma isentiva mutila, parcialmente, um ou mais critérios que compõem a norma tributária em sentido estrito, aquela que assinala o núcleo do impacto da exação, diminuindo seu campo de abrangência. Segundo o autor, o timbre da parcialidade justifica-se porque a isenção não destrói a regra-matriz de incidência tributária inutilizando-a como norma válida no sistema.

Guardando a sua autonomia normativa, a regra de isenção investe contra um ou mais dos critérios da norma-padrão de incidência, mutilando-os, parcialmente. É óbvio que não pode haver supressão total do critério, porquanto equivaleria a destruir a regra-matriz, inutilizando-a como norma válida no sistema. O que o preceito de isenção faz é subtrair parcela do campo de abrangência do critério do antecedente ou do consequente (CARVALHO, 2016, p. 456).

¹⁶ A regra-matriz de incidência trata-se de um esquema lógico-semântico elaborado por Carvalho (2016), que tem por escopo a identificação de todos os componentes mínimos e necessários de qualquer norma jurídica produzida para ser aplicada em casos concretos. Dito esquema é composto por uma hipótese e por um consequente, aquela referindo-se a um evento que o legislador entendeu por relevante ao mundo jurídico que, quando ocorrido no mundo social e relatado em linguagem competente, acarreta a instauração de um vínculo jurídico, cujos critérios delimitadores encontram-se presentes no consequente da regra. Na seara tributária, essa regra é utilizada para identificar os elementos da norma tributária em sentido estrito, isto é, daquela que assinala o núcleo do impacto da exação, permitindo-se, assim, a construção de suas significações para, então, irromper os efeitos da relação jurídica tributária.

Resumindo, a isenção é uma norma jurídica que inibe parcialmente a operatividade funcional da regra-matriz de incidência tributária, seja atacando critérios da hipótese, seja investindo contra os do consequente, “de tal forma que, mesmo acontecendo o evento tributário, no nível da concretude real, não pode o fato ser constituído e seus peculiares efeitos não se irradiam, justamente porque a relação obrigacional não se poderá instalar à míngua do objeto” (CARVALHO, 2016, p. 460).

Atuando no campo da percussão tributária, a isenção impede o nascimento da obrigação de recolher tributo, razão pela qual o legislador não foi tão feliz quando a previu como hipótese de exclusão do crédito tributário¹⁷ (art. 175, I, Código Tributário Nacional) (BRASIL, 2016).

Nesse esteio, não se vislumbra qualquer distinção entre alíquota zero e isenção tributária, porquanto ela nada mais é do que a mutilação do critério quantitativo do consequente da regra-matriz de incidência tributária, o que a enquadra perfeitamente no conceito até então trabalhado (CARVALHO, 2016).

Para arrematar, vale destacar o porquê de a imunidade tributária não estar presente neste tópico que versa sobre os incentivos e benefícios fiscais que afastam a tributação de determinadas situações que se quer instigar.

Diferente da isenção tributária, a imunidade trata-se de uma norma jurídica constitucional, que demarca a competência legislativa dos entes políticos sobre matéria tributária, estabelecendo a sua “incompetência para expedir regras instituidoras de tributos que alcancem situações específicas e suficientemente caracterizadas” (CARVALHO, 2016, p. 195).

Logo, a imunidade cuida de problemática que antecede a percussão tributária, desenhando o campo de atuação legislativa dos entes tributantes. Nas palavras de Carvalho (2016, p. 185), “a regra que imuniza é uma das múltiplas formas de demarcação de competência. Congrega-se às demais para produzir o campo dentro do qual as pessoas políticas haverão de operar, legislando sobre matéria tributária”.

Por se tratar de norma que constrói outra, qual seja, a de competência tributária, a imunidade tributária corresponde a uma norma de construção, incluindo-se no campo das sobrenormas, que são “metaproposições prescritivas que colaboram, positiva ou negativamente, para traçar a área de competência das pessoas titulares de poder político, mencionando-lhes os limites materiais e formais da atividade legiferante” (CARVALHO, 2015. p. 368), e que

¹⁷ Segundo a teoria constitutivista, o crédito tributário é elemento da obrigação tributária, de modo que ele somente existirá quando aquela vier a ser constituída. Nesse sentido, Carvalho (2016, p. 355) ensina que o crédito tributário nasce no exato instante em que irrompe o laço obrigacional, “isto é, ao acontecer, no espaço físico exterior em que se dão as condutas inter-humanas, aquele evento hipoteticamente descrito no suposto da regra-matriz de incidência tributária, mas desde que relatado em linguagem competente para identificá-lo”.

frequenta o patamar hierárquico da Constituição Federal.

Então, salvo melhor juízo, a imunidade tributária não se encaixa no conceito de incentivo e tampouco de benefício fiscal, à medida que ela não é uma ferramenta ou mecanismo tributário que o Poder Público tem a prerrogativa de manejar para estimular atitudes socialmente desejáveis consoante aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Outrossim, por não configurar tratamento diferenciado que serve de estímulo à realização de determinadas condutas de interesse público, a imunidade tampouco enseja qualquer contraprestação. Como dito, essa norma apenas estabelece a incompetência dos entes políticos para expedir regras instituidoras de tributos sobre certas circunstâncias.

Diante do exposto, no tocante aos incentivos e benefícios fiscais que podem ser manejados de modo a induzir comportamentos benéficos à coletividade, consideram-se somente as isenções tributárias, dentre as quais se encontra a alíquota zero, excluindo-se as imunidades tributárias.

3.3.2 Reduções da base de cálculo e de alíquotas

Outras formas de manifestação dos incentivos e benefícios fiscais correspondem à modificação e alteração dos elementos que compõem o critério quantitativo previsto no consequente da norma tributária em sentido estrito, implicando minoração do valor a ser recolhido aos cofres públicos, a saber: redução da base de cálculo e redução da alíquota.

Em síntese, pode o ente tributante competente, mediante lei específica (art. 150, I, §6º, CF), reduzir o valor tido como parâmetro de cálculo do tributo (redução da base de cálculo) ou aplicar alíquotas mais brandas em situações que se pretende incitar (os impostos sobre importação, exportação, produtos industrializados e operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, poderão ter suas alíquotas alteradas mediante decreto do Executivo da União, conforme art. 153, §1º, da Constituição Federal) (BRASIL, 2020a).

Exemplos que ilustram bem esses incentivos fiscais constam da Lei do Estado do Amazonas nº 2.826, de 29 de setembro de 2003, que regulamenta a Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais. O art. 18 prevê a redução de base de cálculo de 55% (cinquenta e cinco por cento) quando da importação do exterior de matérias-primas e materiais secundários para emprego no processo produtivo de placas de circuito impresso montadas, enquadradas na categoria prevista no inciso II do art. 10; e de 64,5% (sessenta e quatro inteiros e cinco décimos por cento) quando da importação do exterior de matérias-primas e materiais secundários para

emprego no processo produtivo de bens de capital (AMAZONAS, 2021).

E no que tange à redução de alíquotas, até ser revogado pela Lei nº 3.830/12, o art. 25 da Lei do Estado do Amazonas nº 2.826, de 29 de setembro de 2003 previa a redução da alíquota interna do ICMS incidente sobre as operações realizadas por empresas comerciais, regularmente inscrita no CCA e em situação regular como definido pela legislação do ICMS, para 7% (sete por cento) nas operações de saída de bens de consumo final, incentivados e industrializados no Estado; de importação de mercadorias estrangeiras destinadas à comercialização e da saída das respectivas mercadorias (AMAZONAS, 2021).

3.3.3 Crédito presumido, anistia e remissão

Tal como as isenções e a redução de base cálculo, o crédito presumido, a anistia e a remissão só poderão ser concedidos mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, conforme disposto no art. 150, I, §6º, da Constituição Federal (BRASIL, 2020a).

Começando-se pelo crédito presumido, Harada (2002, p. 63) o define como:

[...] valor estimativo, fixado pelo Poder Público a favor do contribuinte de imposto de natureza não cumulativa em função dos insumos, combinação dos fatores de produção (matérias-primas, materiais secundários consumidos no processo de industrialização, energia consumida etc.) que entram na produção de certos bens ou serviços.

Sinteticamente, o crédito presumido corresponde a valores estimados e fixados pelo ente tributante em favor do contribuinte de tributos não-cumulativos (ICMS, IPI, PIS, Cofins), os quais resultam em minoração ou até extinção da imposição tributária que seria devida, não fosse a adição do referido montante.

Em seu turno, a anistia corresponde ao perdão da infração/ilícito tributário e, conseqüentemente, da respectiva penalidade. Noutros termos, a anistia atinge a infração que gerou a medida punitiva, de modo a “esquecê-la”, retirando a “antijuridicidade” da conduta.

Apesar de prevista como hipótese de exclusão do crédito tributário (art. 175, II, Código Tributário Nacional) (BRASIL, 2016), fato é que a anistia se refere apenas à relação jurídica sancionatória, excluindo tão somente as multas decorrentes da prática de infração tributária, permanecendo intacta a relação jurídica tributária.

É bom que se diga existir certa desordem de conceitos, no que respeita à

anistia, sobretudo porque nosso legislador reuniu o crédito do tributo e o crédito da penalidade numa só expressão: crédito tributário.

[...]

As normas jurídicas que preveem a anistia fiscal são extintivas da relação jurídica sancionatória. Dispensado o dever jurídico de prestar o valor da penalidade pecuniária, desaparece o direito subjetivo correlato, esfacelando-se o vínculo. Tal efeito extintivo, porém, deixa intacta a relação jurídica tributária, propriamente dita, remanescendo o crédito do tributo e seu correspondente débito. (CARVALHO, 2016, p. 466-467).

Por fim, a remissão trata-se de causa de extinção do crédito tributário prevista no art. 156, IV, do Código Tributário Nacional, consistente no perdão, total ou parcial, da obrigação tributária, que inclui o tributo e os respectivos juros moratórios (art. 172, CTN) (BRASIL, 2016).

Segundo Harada e Harada (2019, p. 324), “a remissão pressupõe constituição prévia do crédito tributário pelo lançamento”. Então, a remissão trata-se de verdadeira hipótese de dispensa legal do pagamento do tributo, uma vez que se pressupõe a existência do laço obrigacional – diferente do caso da isenção que, como demonstrado, tecnicamente, não dispensa o dever de pagamento, haja vista que a obrigação tributária sequer é instaurada. Nos ilustres dizeres de Carvalho (2016, p. 435):

Na remissão, desaparece o direito subjetivo de exigir a prestação e, por decorrência lógica e imediata, some também o dever jurídico cometido ao sujeito passivo. Isso, naturalmente, se a remissão for total.

Não pode haver remissão de crédito tributário sem que o laço obrigacional tenha sido constituído por meio da linguagem prevista no ordenamento jurídico. É necessária, portanto, a prévia existência do ato jurídico administrativo do lançamento tributário ou, sendo o caso, da norma individual e concreta produzida pelo próprio sujeito passivo.

Remetindo, o Estado dispensa o pagamento do crédito relativo ao tributo e, pela anistia, dá-se o perdão correspondente ao ato ilícito ou à penalidade pecuniária.

Conquanto parecida com a anistia, a remissão subordina-se a regime jurídico bem distinto, pois esta atua dentro do contexto de um liame obrigacional tributário, enquanto aquela se processa dentro de um vínculo de índole sancionatória, “podendo desconstituir a antijuridicidade da própria infração” (CARVALHO, 2016, p. 435).

3.3.4 Diferimento

Não menos importante, o diferimento concerne a hipótese de postergação do instante

para o pagamento do tributo, relacionando-se com a substituição tributária para trás, a qual imputa o dever de pagar o tributo àquele (substituto) que realizar a etapa seguinte da cadeia produtiva. Assim, este último fica “obrigado a recolher o valor de duas operações: uma, de sua própria etapa; outra, daquela que a antecedeu” (CARVALHO, 2015, p. 678).

O Texto Maior consagra expressamente a figura do diferimento como incentivo voltado ao desenvolvimento das regiões menos favorecidas com o escopo de reduzir as desigualdades regionais, ratificando a aptidão extrafiscal desse mecanismo tributário. Nos termos do art. 43, §2º, da Constituição Federal: “Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: [...] III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas” (BRASIL, 2020a).

Simplificando, o diferimento adia a exigibilidade do cumprimento da obrigação tributária para momento posterior, atribuindo a pessoa diversa daquela que praticou o fato jurídico tributário o dever de pagar o tributo. Em outras palavras, o pagamento é postergado a um dado instante ulterior à própria constituição do fato jurídico.

3.4 LIMITAÇÕES AO PODER TRIBUTAR COM FIM EXTRAFISCAL

De se ver que a tributação constitui importante ferramenta de intervenção estatal no âmbito social, notadamente quando utilizada em sua faceta extrafiscal como indutora de determinados comportamentos, estimulando aqueles virtuosos mediante a concessão de incentivos e benefícios fiscais, e desencorajando os prejudiciais à coletividade por meio da majoração da carga fiscal.

Inobstante, como demonstrado, por visarem ao bem-estar social, tanto a maior imposição tributária quanto a concessão das benesses fiscais devem se ater às diretrizes constitucionais, de maneira que a majoração, a minoração ou mesmo a supressão da carga tributária precisam respeitar certos limites. Nesse sentido:

Como toda e qualquer atuação do Estado, a tributação precisa ser pautada nos princípios constitucionais, em especial quando for de natureza extrafiscal, já que expressa uma intervenção do Estado na Ordem econômica, seja incentivando ou restringindo a iniciativa privada.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado significa que a atuação soberana do Poder Público deverá ser pautada na busca do interesse coletivo. (PAYÃO; RIBEIRO, 2016, p. 295).

E quais seriam essas limitações ao poder de tributar com fim extrafiscal?

Segundo Caliendo (2016), aspecto importante a ser verificado é a necessidade e a adequação do uso dos mecanismos extrafiscais, de modo a evitar uma intervenção ilegítima na esfera privada, até porque, como defendido alhures, ante a livre iniciativa, a intervenção estatal no seio econômico não pode ser aleatória e desmedida, estando condicionada a atender ao interesse público, em observância aos fundamentos e objetivos elencados nos artigos 1º e 3º, e aos princípios constantes do art. 170 da Constituição Federal (BRASIL, 2020a).

Então, o referido autor defende que o primeiro filtro a ser passado para que se legitime a utilização da extrafiscalidade é o princípio da subsidiariedade, que “implica na assunção de que deve existir uma adequação entre os meios utilizados e os fins práticos a serem alcançados na esfera político-administrativa”, orientando a intervenção estatal para moldar comportamentos privados apenas quando desejável, necessária, oportuna e conveniente (CALIENDO, 2016, p. 211).

O princípio da subsidiariedade estabelece uma determinada autoridade local deva possuir autonomia perante uma entidade central, determinando uma repartição de competências com preferência pela solução mais próxima ao cidadão. Em relação a extrafiscalidade a subsidiariedade nos informa que o uso de mecanismos de indução deve ser restritivo, excepcional e somente adequado aos casos claramente justificáveis de uma atuação positiva do Estado. (CALIENDO, 2016, p. 214).

Payão e Ribeiro (2016, p. 296) apontam que o princípio da proporcionalidade também deve ser levado em conta no contexto da tributação extrafiscal, com escopo de “nortear a incidência dos tributos, visando evitar excessos e até mesmo intervenções desnecessárias em determinado setor da economia, bem como, afastar a nociva prática da guerra fiscal entre os territórios.”

Já em um segundo momento, necessário se faz distinguir a forma pela qual a tributação induzirá as condutas dos particulares, se incentivando ou desincentivando, pois, as medidas desencorajadoras, por criarem gravames sobre certas atividades, submetem-se a regras mais rigorosas que àquelas das que exoneram os contribuintes (CALIENDO, 2016).

Assim sendo, utilizando-se o mecanismo fiscal para desestimular, o ente tributante deverá observar a capacidade contributiva (art. 145, §1º, CF) que, de acordo com Rabbani (2017, p. 370), “serve como um requisito mínimo de razoabilidade ou não arbitrariedade das normas tributárias”, garantindo o mínimo vital do cidadão. Nas palavras de Londe e Guedes (2015, p. 558):

Por outro lado, na extrafiscalidade desincentivadora, não pode o poder público aplicar medidas desincentivadoras tão severas que impliquem o impedimento da prática daquela atividade que o Estado pretende desincentivar, pois para tanto possui a seu dispor as normas diretivas a proibir expressamente aquela atividade, não podendo se utilizar da extrafiscalidade, cujo objetivo primordial é incentivar ou desincentivar, para proibir tal atividade.

Igualmente, as Limitações do Poder de Tributar previstas nos artigos 150 e seguintes da Constituição Federal (BRASIL, 2020a) e complementadas pelo Código Tributário Nacional (BRASIL, 2016) devem ser respeitadas, dentre elas a rígida repartição das competências tributárias, princípio da legalidade (art. 150, I, CF; art. 97, CTN)¹⁸, princípio da isonomia (art. 150, II, CF), princípio da irretroatividade (art. 150, III, “a”, CF; art. 144, CTN), princípio da anterioridade (art. 150, III, “b” e “c”, CF)¹⁹, princípio da vedação ao confisco (art. 150, IV, CF), princípio da não-limitação ao tráfego de pessoas ou de bens (art. 150, V, CF), princípio da uniformidade geográfica (art. 151, I, CF), princípio da não diferenciação tributária (art. 152, CF)²⁰.

Por outro lado, adotando o instrumento fiscal para estimular determinados comportamentos, os entes políticos possuem um maior leque de possibilidades para implementar as políticas extrafiscais, uma vez que essas hipóteses, por não implicarem gravames aos contribuintes, não são orientadas pela gama de diretrizes que norteiam a imposição tributária. Exemplo claro é a admissão da concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País, ao mesmo tempo em que se veda à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, Distrito Federal ou Município, em detrimento de outro (art. 151, I, CF) (BRASIL, 2020a).

Contudo, embora não haja o mesmo rigor limitativo aplicado às medidas desestimuladoras, isso não quer dizer que o Poder Público tem total liberdade e discricionariedade para conceder incentivos ou benefícios fiscais. Repisa-se que a ingerência estatal deve vir para assegurar o melhor interesse da coletividade e, mesmo no caso ambiental, é necessário o respeito aos preceitos constitucionais.

Payão e Ribeiro (2016, p. 300-301) esclarecem que tanto os benefícios quantos os

¹⁸ Exceções: art. 153, §1º, CF.

¹⁹ Exceções: art. 150, §1º, CF.

²⁰ Não há de se olvidar do sobreprincípio da segurança jurídica, que assegura o respeito a situações consolidadas no passado, bem como a expectativas nascidas e condutas praticadas pautadas num comportamento presente. A não menção deste valor deu-se por critérios metodológicos, porquanto é certo que ele abrange todos os princípios transcritos. Nas palavras de Carvalho (2015, p. 286), a segurança jurídica “efetiva-se pela atuação de outros princípios, como o da legalidade, da anterioridade, da igualdade, da irretroatividade, da universalidade da jurisdição, etc.”

incentivos fiscais, ou mesmo os subsídios e subvenções, quando utilizados como ferramenta de fomento ao desenvolvimento sustentável e a favor da proteção ambiental, devem sempre “respeito aos princípios constitucionais gerais e tributários, inclusive o princípio da capacidade contributiva”, pois, do contrário, “referidos mecanismos tributários tomarão roupagem de meras vantagens ou privilégios pessoais, sem alcançar o real objetivo, qual seja, o interesse coletivo”. Nesse sentido:

O incentivo fiscal ambiental não pode ser concebido como um “favor”, mas uma “despesa pública” do Estado para que o particular possa substituí-lo com mais eficácia onde sua presença seja imprescindível. Assim, quando empregados adequadamente, os benefícios ambientais neutralizam as supostas perdas de arrecadação. Incentivos à inovação e ao desenvolvimento de tecnologias menos ofensivas ao meio ambiente são fundamentais para o desenvolvimento sustentável. (TORRES, 2012, p. 2).

Assim, não é qualquer causa que valida a concessão dessas benesses tributárias. Ao passo que elas importam em renúncia de receita pública que poderia ser aproveitada noutros campos da sociedade, é lógico que a sua concessão somente se justifica caso enseje benefícios tão importantes quanto aqueles que seriam alcançados com o emprego dos valores arrecadados a título de tributos.

Dessarte, a concessão de incentivos fiscais deve estar atenta não apenas aos benefícios porventura gerados, como também, e principalmente, aos prejuízos que pode causar a longo prazo, não podendo “ficar à mercê de interesses políticos e econômicos, fortemente defendidos por lobbies, na maioria das vezes, obscuros” (BUFFON, 2010, p. 563).

Por essa razão, os incentivos e benefícios fiscais se legitimam na exata proporção da legitimidade dos propósitos visados, o que apenas se verifica quando os fins almejados tiverem respaldo na consecução dos objetivos e princípios constitucionalmente previstos, mormente no que tange à realização dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Todo incentivo fiscal (*depenses fiscales, tax expenditures*) concedido sob amparo constitucional é legítimo, enquanto nutre-se do desígnio de reduzir desigualdades e promover o bem comum, como o desenvolvimento nacional ou regional. Não é odioso o incentivo que se invista na condição de meio para o atingimento de finalidades públicas ou privadas, mas coletivamente relevantes, sustentado em desígnio constitucional que se preste à promoção da quebra de desigualdades ou fortaleça os direitos individuais ou sociais ou ainda o próprio sentido de unidade econômica do federalismo, na condição de ‘renúncia de receita’ ou de ‘gasto público’, sob a égide das condições acima enumeradas. (TORRES, 2005, p. 79).

Não pode o Estado, por exemplo, a pretexto de buscar a redução das desigualdades

sociais e regionais, conceder indiscriminadamente incentivos e benefícios fiscais que, posteriormente, acarretam o contrário, isto é, o aumento da desigualdade, seja pela quebra da concorrência, um dos princípios da ordem econômica, ou pela afronta ao princípio da capacidade contributiva.

Como destacado por Caliendo (2016, p. 209), o uso dessas benesses tributárias “deve ser complementar e coerente com o sistema geral, não podendo servir para criar novas iniquidades, complexidade desnecessária no sistema ou desorganizar o sistema econômico por isenções distorcivas do mercado”.

“As referidas desonerações deverão submeter-se a mecanismos, substancialmente democráticos, de aprovação, sendo que só serão legítimos se os objetivos visados forem – de fato – constitucionalmente fundamentados” (BUFFON, 2010, p. 563).

Assim como o dever de pagar tributos não pode ser injustificadamente dispensado, porque fere os vínculos de solidariedade que pressupõem a cidadania em sua contemporânea concepção. Significa dizer que as referidas desonerações deverão ser submetidas a mecanismos substancialmente democráticos de aprovação que estejam constitucionalmente fundamentados, haja vista a necessidade de se observar os pressupostos, limites e objetivos que condicionam a legitimidade da extrafiscalidade. (VASCONCELLOS, 2016, p. 234).

A Constituição Federal ainda prevê, nos termos do art. 150, §6º, que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, §2º, XII, “g”; e nos termos do art. 165, §6º, que o projeto de lei orçamentária deve ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (BRASIL, 2020a).

Além das coordenadas do Texto Maior, também deve ser observado o disposto na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que trouxe consigo o advento de um verdadeiro código de conduta para os administradores públicos, estabelecendo normas de gestão eficiente de recursos públicos e que inibam outras ações em desfavor ao erário (RIBEIRO, 2014). Em suma, essa lei complementar veio no sentido de assegurar a legitimidade das benesses fiscais, coibindo a sua concessão descontrolada e injustificada.

Conforme dispõe o art. 14²¹ da Lei de Responsabilidade Fiscal, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício fiscal deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das condições previstas nos incisos I e II do referido dispositivo (BRASIL, 2021a).

A primeira trata-se da demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Já a segunda condição refere-se à apresentação de medidas de compensação da receita que foi renunciada, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (BRASIL, 2021a).

E não haveria de ser diferente. Por visarem o bem-estar social, a concessão dos incentivos e benefícios fiscais deve sim ser precedida de uma análise profunda do impacto que a sociedade porventura sofrerá com a adoção de determinadas medidas tributárias. Para o deferimento dessas medidas é imprescindível que fique comprovado que elas não implicarão prejuízo à coletividade.

Os incentivos, sujeitando-se aos ditames da Constituição, devem ser concedidos a partir de análises técnicas da economia, que deve fornecer ao direito instrumentos úteis de busca das soluções para os problemas sociais [...] Por um aspecto distinto, os incentivos devem ser concedidos para gerar eficiência econômica, no sentido de se buscar o desenvolvimento econômico.

²¹ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (BRASIL, 2021a).

A vontade da Constituição, portanto, deve ser concretizada, desde que examinados os efeitos dos incentivos, porquanto eles não podem gerar ainda maiores desigualdades. (ELALI, 2007a, p. 47-48).

Outro ponto de destaque da Lei de Responsabilidade Fiscal é o resguardo do pacto federativo, à medida que muitos estados e municípios, no afã de angariar a maior quantidade possível de agentes econômicos para seu território, acabam utilizando os incentivos e benefícios fiscais tão somente como um chamariz de investimentos, e não com o intuito de garantir os objetivos da República (ELALI, 2007a).

Essa concessão de incentivos fiscais infundada e sem respaldo constitucional, longe de gerar benefícios à coletividade, culmina na disputa entre os entes da federação, na qual normalmente perdem aqueles mais carentes de uma arrecadação suficiente para manutenção dos serviços públicos básicos para a sociedade, tendo em vista seu baixo poder de barganha. Com a migração das empresas de um território para o outro, o “ente perdedor” tem sua arrecadação comprometida, conseqüentemente se endividando.

No final das contas, com a unidade do Estado posta em risco, a maior prejudicada acaba sendo a sociedade, porquanto ela quem arca com essa conta. Eis a terrível “guerra fiscal”, traduzida no embate travado entre as unidades da federação com vistas a atrair o maior número de empresas para seu território, utilizando-se dos mecanismos fiscais que dispõem.

Por esse ângulo, tratando-se de um mecanismo que tem por escopo assegurar a legitimidade dos incentivos e benefícios de natureza tributária, a Lei de Responsabilidade Fiscal também atua no combate da abominável guerra fiscal.

Desta maneira, embora salutares, os incentivos e benefícios fiscais devem ser concedidos com cautela, sob pena de agravar um problema cuja solução se busca. Conquanto eles impliquem, quer direta ou indiretamente, a renúncia de receita pública que porventura seria revertida para educação, saúde, segurança, moradia, alimentação, dentre outros, a sua motivação precisa, ao menos, visar a benesses equiparadas àquelas que seriam obtidas com a injeção dos valores arrecadados nesses setores mais caros à sociedade. Em síntese:

A concessão de incentivos e benefícios fiscais não pode implicar em privilégios desmedidos que fatalmente prejudicariam a ordem econômica, violando preceitos constitucionais básicos como a isonomia tributária, a legalidade, a capacidade contributiva e a livre iniciativa. Para que a redução da carga tributária, em todas as suas espécies, seja considerada idônea, deve ser desenvolvida de acordo com a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal [...] (PAYÃO; RIBEIRO, 2016, p. 298).

Em vista dos parâmetros elencados para a concessão dos estímulos fiscais, como dito

outrora, cai como uma luva o seu uso na promoção do desenvolvimento sustentável, uma vez que a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de dever fundamental do Poder Público e da coletividade, reflete diretamente na qualidade de vida de toda sociedade.

3.5 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

Diante do atual cenário, em que a realidade ambiental encontra-se caminhando a passos largos a sua ruína em razão da atividade humana, não há dúvida de que medidas de caráter urgente precisam ser tomadas, uma vez que é a natureza com todos seus recursos que provê não só o desenvolvimento, como a existência do ser humano.

À vista disso, abraçando essa problemática de caráter mundial, o presente trabalho vê na tributação um instrumento capaz de viabilizar a implantação do ideal da sustentabilidade na sociedade brasileira, aliando crescimento econômico à preservação ambiental, nos termos dos artigos 170 e 225 da Constituição Federal. Segundo Grey (2009, p. 82):

[...] a tributação ambiental surge como um dos instrumentos de controle para o desenvolvimento econômico. Os padrões atuais de consumo revelam-se como sendo insuportáveis a longo prazo, sendo que os tributos se apresentam como uma utilíssima ferramenta na tentativa de manutenção de um meio ambiente saudável.

Considerando que no Brasil a atividade econômica é desempenhada em maior parte pelos particulares, detentores da livre iniciativa, bem como a inegável falibilidade humana no que tange à defesa do meio ambiente, a ideia é utilizar o tributo para arrecadar recursos que subsidiem programas ambientais preventivos e reparatórios e, principalmente, para direcionar e induzir as condutas dos agentes econômicos em consonância com os valores ecológicos, incentivando os atos virtuosos à natureza mediante a concessão de incentivos e benefícios fiscais, como desestimulando atitudes que lhe são nocivas, por meio de uma tributação mais acentuada. Assim, emerge a figura da tributação ambiental.

A origem da tributação ambiental remonta a Arthur Cecil Pigou que, junto a Alfred Marshall, trouxe à tona a questão de externalidades, definidas como as implicações das condutas dos agentes econômicos, que poderiam ser benéficas (valorização de propriedades em razão da construção de obras públicas, plantio de florestas, pesquisas científicas, dentre outras) ou prejudiciais (danos ambientais, fábricas que acabam com o conforto das comunidades etc.) à coletividade.

Por acreditar na presença de ineficiências em praticamente todos os setores privados e

que não eram suscetíveis de solução pelos próprios particulares, Pigou propugnava a intervenção da atuação estatal para correção dessas distorções. No caso do meio ambiente, o economista inglês advogava a tese de que “os custos sociais da poluição deveriam ser internalizados pelos sujeitos responsáveis, por meio de gravames que se incorporem ao preço do produto” (RABBANI, 2017, p. 374).

Em outras palavras, Pigou “sustentava a necessidade de internalizar os custos das externalidades negativas ambientais, como poluição e degradação ambiental”, agregando os valores dos bens ambientais ao custo de produção com escopo de evitar a privatização dos lucros e a socialização dos prejuízos (OLIVEIRA; VALIM, 2018, p. 137).

Nessa perspectiva, um dos instrumentos apontados por Pigou para a correção das falhas de mercado era justamente a tributação. O economista defendia a instituição de um imposto sobre as atividades que gerassem externalidades prejudiciais, no valor equivalente ao dano que seria suportado pela sociedade.

Com efeito, a teoria pigouviana foi aprimorada ao longo das últimas décadas, proporcionando o surgimento de novos conceitos ambientais, a exemplo do princípio do poluidor-pagador, e servindo de fundamento para as políticas públicas voltadas à preservação da natureza, dentre as quais a tributação ambiental.

Na atual conjectura, a tributação ambiental tem como principal fundamento o disposto no art. 225 da Constituição Federal, compreendendo a utilização dos instrumentos tributários sob dois enfoques: arrecadação de recursos financeiros para custear os serviços públicos referentes ao meio ambiente e direcionamento das condutas dos contribuintes mirando a preservação da natureza.

De acordo com Payão e Ribeiro (2016, p. 297), a tributação ambiental “pode ser entendida como o emprego de instrumentos tributários, com finalidade de geração de recursos para o custeio de serviços públicos de natureza ambiental bem como a orientação do comportamento dos contribuintes para a preservação do meio ambiente”.

Percebe-se que a tributação ambiental pode atuar de suas formas: primeiramente como forma de induzir determinado comportamento social, objetivando influenciar as empresas a atuarem em harmonia com o meio ambiente e os consumidores a adquirirem produtos ambientalmente corretos e, de forma a gerar recursos para o financiamento de políticas públicas voltadas a proteção ambiental. (ALMEIDA; BASSOLI, 2011, p. 258).

Costa (2011, p. 332) define a tributação ambiental como “o emprego de instrumentos tributários para gerar os recursos necessários à prestação dos serviços públicos de natureza

ambiental (...) bem como para orientar o comportamento dos contribuintes à proteção do meio ambiente”. A autora ainda sustenta que:

As vantagens da utilização de tributos com feição ambiental em relação a esse sistema, consistem no fato de que aqueles, primeiramente, estimulam o comportamento individual que se direciona a uma postura ambientalmente correta, justamente porque estão interferindo no bolso do contribuinte, que prefere adotar comportamentos menos agressivos ao meio ambiente. Por outro lado, a implantação de um sistema de tributos ambientais não exige infraestrutura e fiscalização do aparelhamento administrativo tão custosas quanto as necessárias para se realizar toda a atividade de polícia administrativa nesse âmbito.

Por tais razões, aliando a condução do comportamento individual, que migra para uma conduta ecologicamente correta, à desnecessidade de uma infraestrutura tão complexa, o sistema de tributos ambientais tem se revelado muito interessante, pelo quê os países mais desenvolvidos o tem utilizado com freqüência. (COSTA, 2011, p. 340),

Para Carneiro (2003), a tributação ambiental constitui instrumento viabilizador das políticas públicas ambientais, podendo atuar na readequação dos processos produtivos e dos hábitos da sociedade em consonância com uma utilização mais consciente dos recursos naturais, na assunção de receitas públicas a serem direcionadas a projetos de proteção e restauração ambiental, bem como no controle de surgimento de fontes poluentes.

Trazendo os conceitos apresentados no início deste capítulo, tem-se, então, que o tributo ambiental, assim como qualquer outro, manifesta-se tanto sob o prisma da fiscalidade como da extrafiscalidade, sendo este último traduzido na indução do comportamento dos contribuintes, “incentivando-os a adotar condutas que estejam em sintonia com a idéia de preservação ambiental (RIBEIRO, 2008, p. 96). No mesmo sentido, posiciona-se Modé (2003, p. 72):

Verificam-se duas finalidades nos tributos ambientais. A primeira delas, denominada fiscal, redistributiva, e a segunda, extrafiscal. A primeira finalidade visa à obtenção de receitas que serão aplicadas em ações que promovam a defesa do meio ambiente. A segunda finalidade, por sua vez, tem por objetivo introduzir comportamentos, que, na visão do estado, sejam ambientalmente desejáveis ou de menor poder ofensivo ao meio ambiente.

Nesse esteio, Cavalcante (2012) ressalta que o que caracteriza os tributos ambientais não é seu fato gerador e tampouco o atributo extrafiscal que se sobressai ao fiscal, mas sim a produção de seus efeitos na proteção ambiental, afinal, inexistente “entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão só a fiscalidade, ou, unicamente, a extrafiscalidade” (CARVALHO, 2015).

Portanto, para que o tributo tenha o qualificativo ambiental, a sua motivação deve ter

respaldo no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CAVALCANTE, 2012). Preleciona Torres (2011, p. 16):

Desse modo, não serão espécies de “tributos ambientais” aqueles que simplesmente tenham sido criados para que sua arrecadação permita a formação de fundos específicos em favor da preservação e controle do meio ambiente ou similar. A finalidade (ambiente) deve vir presente e reconhecível na estrutura da norma tributária, a partir do motivo constitucional, como as hipóteses do art. 225, da CF.

Tendo em conta a variedade de tributos (impostos, taxas, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios, contribuições especiais e de intervenção no domínio econômico), de incentivos e benefícios fiscais (isenções, reduções de base de cálculo e de alíquotas, crédito presumido, anistia, remissão, diferimento etc.) e de técnicas tributárias (progressividade e seletividade de alíquotas) constantes do ordenamento jurídico, muitas são as possibilidades de tributos com conotação ambiental, seja pela arrecadação de recursos necessários aos programas ambientais e/ou pela indução das condutas dos agentes econômicos em consonância com os valores ecológicos.

Esse é o entendimento de Costa (2011), a qual sustenta que todas as espécies tributárias podem ser aplicadas na promoção do desenvolvimento sustentável, seja utilizando as técnicas de concessão de incentivos fiscais como isenções e deduções, ou mesmo adotando técnicas de progressividade e diferenciação de alíquotas.

Outro ponto a ser frisado é que a tributação ambiental não almeja impedir ou obstaculizar determinadas atividades, e sequer atingir uma poluição de nível zero – até porque seria utópico. Seu objetivo é colaborar na implementação de um desenvolvimento que seja sustentável, “com índices de poluição aceitáveis e um uso racional dos recursos naturais, propiciando, dessa forma, uma eficiente incidência humana sobre o meio ambiente, de maneira que não seja comprometido o direito ao meio ambiente e o direito ao desenvolvimento das futuras gerações” (MONTERO, 2013, p. 349). Nas lições de Herrera Molina (2000, p. 62-63):

A nuestro juicio, los impuestos ecológicos no han de ser impuestos sofocantes. La incidencia en el medio ambiente es una consecuencia inevitable de la actividad económica, y la finalidad del impuesto ecológico no es “estrangular” el crecimiento, sino hacer posible un desarrollo sostenible. Se trata de fomentar la máxima eficiencia económica con el mínimo deterioro ambiental, de reducir la contaminación a los niveles asimilables por el medio ambiente, incentivando la producción a través de tecnologías más limpias. La ventaja económica de las medidas fiscales sobre las prohibiciones administrativas radica en que cada agente económico podrá decidir si le resulta rentable o no seguir contaminando, reduciéndose en conjunto la contaminación a los niveles

deseados.

Isso posto, resta claro que a política tributária ecológica é um excelente mecanismo de proteção ambiental, sendo apta a induzir a prática de atos não poluentes ao mesmo tempo em que gera recursos para custear sistemas eficientes no combate à degradação do meio ambiente.

3.6 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E OS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

Conforme retratado, o ordenamento jurídico pátrio consagra princípios ambientais que servem de diretrizes para elaboração e aplicação da lei. Por conseguinte, a tributação ambiental orienta-se pelos princípios da tolerabilidade, do desenvolvimento sustentável, da cooperação, do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução.

3.6.1 Tributação ambiental e os princípios da tolerabilidade, do desenvolvimento sustentável e da cooperação

Em primeiro lugar, o princípio da tolerabilidade relaciona-se com a tributação ambiental, porque ele serve de parâmetro para a definição da licitude das condutas suscetíveis a causar danos ambientais. Assim, tendo em vista a definição esculpida no art. 3º do Código Tributário Nacional, onde consta que o tributo não pode constituir sanção de ato ilícito, esse vetor ambiental acaba demarcando o campo da política tributária ecológica, que só poderá atingir fatos lícitos – toleráveis pelo direito –, mesmo que prejudiciais à natureza.

Nos ilustres ensinamentos de Modé (2003, p. 123), a tributação ambiental não ostenta caráter sancionatório por não se aplicar a atividades ilícitas. Em suas palavras, ela “aplica-se tão somente a atividades lícitas, assim consideradas pelo legislador porque necessárias, em que pese o impacto causado ao meio ambiente”. Esclarecedores são os dizeres de Montero (2013, p. 349):

Portanto, os tributos ambientais devem recair sobre aquelas atividades produtivas que, de algum modo, incidem sobre o meio ambiente dentro dos limites que se consideram toleráveis para a sociedade – ainda que indesejáveis –, parâmetros que evidentemente deverão ser estabelecidos pelas autoridades competentes de acordo com as condições próprias de um determinado momento e lugar. De modo que, contrário à opinião de alguns autores, os tributos ambientais não constituem uma sanção, uma vez que seu campo de ação encontra-se dentro da licitude.

Sem o propósito de punir e admitindo-se que determinadas atividades impactam negativamente o meio ambiente, a tributação ambiental, em seu aspecto fiscal, propõe-se a compor os custos socioambientais daquelas atividades, destinando o produto da arrecadação à correção das respectivas externalidades ambientais.

Aliás, diante do caráter indutivo da política tributária ecológica, seria um verdadeiro contrassenso estimular ou desincentivar atividades que produzam impactos ambientais tidas como ilícitas ou proibidas, pois a essas cabem a proibição e a penalização. Essas são as lições de Amaral (2007, p. 130):

Caracterizará assim um verdadeiro contra-senso tributar atividades que produzem impactos ambientais ou a própria poluição ilícita e proibida, pois o objetivo da tributação ambiental é incentivar ou desestimular determinadas condutas. Assim, não tem sentido estimular ou desestimular, por meio de instrumentos tributários, condutas ilícitas, pois a estas caberão a proibição e a penalização. Se as sanções não são capazes de coibir as atividades poluidoras ilícitas, o que dirá uma mera norma tributária para desestimulá-las.

No que tange ao princípio do desenvolvimento sustentável, em vista do norte constitucional de defesa ambiental, verifica-se que ele constitui o fim precípua da tributação ambiental, uma vez que o crescimento econômico deve ser compatível com os ideais de preservação da natureza, para que sejam mantidas condições de emancipação e sobrevivência das presentes e futuras gerações.

Como salientado, a tributação ambiental não visa impedir ou embaraçar “o desenvolvimento econômico que, por sua vez, também contribui com a justiça social” (PAYÃO; RIBEIRO, 2016, p. 286), e tampouco atingir uma poluição de nível zero, o que seria impossível dada a era industrial que muito provavelmente não acabará. A ideia da política fiscal ecológica é justamente colaborar na implantação de um desenvolvimento que seja sustentável.

E quanto ao princípio da cooperação, ínsito ao valor da solidariedade previsto constante do art. 3º, I, da Constituição Federal, ele se relaciona com a tributação ambiental porque a preservação do meio ambiente não compete apenas ao Estado, como também à coletividade, de maneira que ambos devem atuar em conjunto, solidariamente, em busca do bem comum ambiental.

Nas palavras de Amaral (2007, p. 156): “O princípio da cooperação na tributação ambiental será exercido pela solidariedade, cabendo a todos a obrigação de contribuir com as despesas do Estado para a proteção ambiental.”

Portanto, deve o Estado elaborar políticas públicas voltadas à proteção da natureza –

tributação ambiental –, ao mesmo tempo em que a sociedade há de contribuir com as despesas relativas à reparação, prevenção e precaução dos danos ambientais – recolhendo os tributos.

3.6.2 Tributação ambiental e o princípio do poluidor-pagador

Talvez por influência de Pigou e sua teoria de internalização das externalidades negativas ambientais aos custos da atividade produtiva, grande parte da doutrina reputa o princípio do poluidor-pagador como a principal diretriz da tributação ambiental.

O cerne desse vetor na seara tributária é justamente atribuir a responsabilidade pela reparação, prevenção e precaução da poluição àqueles que de fato poluem ou utilizam dos recursos naturais, evitando-se a máxima da privatização dos lucros e socialização dos prejuízos, sendo o tributo a forma pela qual isso ocorre. Seguindo os ensinamentos de Amaral (2007, p. 124):

Dessa forma, a tributação ambiental terá o papel de incorporar o custo da poluição ambiental ou do uso dos recursos ambientais ao preço do produto poluidor ou daqueles que utilizem os recursos ambientais, ou seja, ocorrerá a internalização das externalidades negativas ambientais. Logo, não se estará ignorando as externalidades provocadas pela atividade poluidora ou admitindo que o meio ambiente como insumo possui um custo zero.

A doutrina estrangeira também consagra o princípio do poluidor-pagador como pilastra da tributação ambiental, outorgando-lhe extremo valor a política fiscal ecológica. Citando diretrizes da União Europeia, sustenta Herrera Molina (2000, p. 42-43):

El principio quien contamina paga alienta la creación de tributos ambientales. Es cierto que tales tributos no constituyen una exigencia del citado principio, pero – a juicio de la Comisión Europea – “los impuestos y gravámenes ambientales forman parte de la gama de instrumentos aplicables al medio ambiente y pueden resultar una manera adecuada de llevar a la práctica el principio de que “quien contamina paga” al incluir los costes ambientales en el precio de los bienes y servicios.

Assim, agregando os custos ambientais à produção, a tributação ambiental soluciona a questão da fonte de arrecadação de receita voltada à correção das agressões ao meio ambiente e, paralelamente, induz mudanças no âmbito social, reorientando os comportamentos tanto dos produtores quanto dos consumidores, que buscarão por soluções mais econômicas.

Noutras palavras, com a internalização das externalidades negativas ambientais pela figura tributária, os consumidores são desestimulados a adquirem bens nocivos à natureza

devido à elevação do preço do produto, ao mesmo tempo em que “as empresas buscarão alternativas ambientalmente corretas para que aquele produto possa ter uma redução de preço, de forma a estimular seus consumidores a adquirirem produtos que não degradam a natureza.” (ALMEIDA; BASSOLI, 2011, p. 259).

Esse é o entendimento Anselmini e Buffon (2020, p. 309-310), os quais apontam que o princípio do poluidor-pagador tem um caráter repressivo, estando conectado à ideia de “responsabilização pelos danos causados ao meio ambiente, servindo também de desestímulo à prática do ilícito ambiental”.

Logo, percebe-se que política fiscal ecológica, com fundamento no princípio do poluidor-pagador, pauta-se pela imposição tributária, potencializando os gravames para, num primeiro momento, custear as despesas atinentes à reparação e prevenção das externalidades ambientais negativas (aspecto fiscal), gerando, por consequência, o desestímulo de certas condutas desprovidas de consciência verde. Esclarecem Martins e Ferrer (2018, p. 287):

Tratando-se de tributação ambiental, o princípio do poluidor pagador tem natureza retributiva, determinando que o agente que polui seja compelido a “pagar” pelo dano. Este princípio possui duas vertentes: uma de natureza impositiva, que significa o dever do Estado em cobrar daquele que polui um ressarcimento capaz de custear os serviços públicos destinados à preservação e recuperação ambientais ou às atividades de fiscalização ambiental desenvolvidas pelo Poder Público; outra tem natureza seletiva permitindo ao Poder Público que majore a tributação com fito a privilegiar atividades de produção ou de consumo considerados como “ecologicamente corretos” e ao mesmo tempo desestimular a utilização de tecnologias defasadas, que levam a produção e consumo de bens que não são considerados ecologicamente corretos.

Então, no âmbito do direito tributário, o princípio do poluidor-pagador orienta a instituição ou majoração de tributos que onerem as atividades poluidoras, “justamente para obter recursos que sirvam de suporte para a implantação de políticas públicas direcionadas ao combate dos reflexos e efeitos dos prejuízos de tais atividades decorrentes” (VASCONCELLOS, 2016, p. 236-237).

Feitas essas ponderações, apesar do reforço dado às políticas públicas de caráter ambiental, o poluidor-pagador talvez não seja a diretriz mais adequada à tributação ambiental brasileira, primeiramente porque a Constituição Federal, com ressalva da competência residual da União (art. 154, I, CF), não prevê qualquer materialidade relativa a comportamentos prejudiciais à natureza, que seja passível de incidência tributária no caso de impostos, o que diminui sobremaneira o espaço para a instituição de tributo com base nesse princípio (BRASIL,

2020a).

Apesar da importância assumida em outros ordenamentos, as teorias do poluidor pagador encontraram um espaço muito reduzido no direito brasileiro, porquanto nossa Constituição, do tipo das rígidas e sobremodo analítica em matéria tributária, fez identificar não apenas as espécies de tributos possíveis como também qualificou todas as materialidades de incidência tributária, restando para a União competência residual apenas em matéria de impostos e contribuições, mas desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato jurídico tributário ou base de cálculo idênticos aos dos já existentes. (TORRES, 2011, p. 27).

Outrossim, a vertente fiscal do poluidor-pagador que visa destinar o produto da arrecadação às despesas atinentes à reparação, prevenção e precaução dos danos ambientais, também é prejudicada em razão do art. 167, IV, do Texto Maior, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, admitidas somente as exceções constitucionalmente previstas (BRASIL, 2020a). E como assevera Pérez de Ayala *apud* Taboada (2005, p. 80):

El pago del impuesto ambiental, por sí solo, no repara jurídicamente la perturbación del equilibrio ecológico, sino que, jurídicamente también, y por así decirlo, lo consolida. Para que esto no ocurra, [...] sería preciso que el impuesto ambiental, fundado en principio quien contamina paga, sea un impuesto afectado a financiar, con el, el coste de una actividad pública purificadora o correctiva del efecto contaminador.

A ideia do vetor ambiental do poluidor-pagador amolda-se mais à questão das taxas (art. 145, II, CF), em virtude do espectro de materialidades que esses tributos ostentam (exercício de poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição), somado à ausência da restrição prescrita aos impostos (art. 167, IV, CF); e às contribuições especiais (art. 149, CF), tributos que se qualificam justamente pela destinação legal do produto arrecadado (CASTELLANI, 2009).

Compartilha desse entendimento Torres (2005, p. 28), sustentando que “o princípio do poluidor-pagador se concretiza no direito tributário por intermédio das regras atinentes à instituição de multas, de taxas ou de contribuições”.

Inclusive no âmbito europeu essa lógica acontece. Segundo Taboada (2005, p. 81), “la relación entre el principio ‘quien contamina paga’ y el de equivalencia ya sugiere que el tipo de tributo más adecuado para realización del primero es la tasa más que el impuesto.”

A título de exemplo, pode ser citada a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), prevista no art. 17-B da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 – Política Nacional do Meio Ambiente)²², com redação dada pela Lei Federal nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, regulamentada pela Instrução Normativa nº 17, de 2011, republicada no Diário Oficial da União em 20 de abril de 2012, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais (BRASIL, 2015).

Outro exemplo é a Taxa de Preservação Ambiental instituída pela Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989, do Estado de Pernambuco, destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o trânsito e permanência de pessoas na área sob jurisdição do Distrito Estadual²³. Nos termos do art. 84 da referida lei, a Taxa de Preservação Ambiental tem como fato gerador utilização, efetiva ou potencial, por parte das pessoas visitantes, da infraestrutura física implantada no Distrito Estadual e do acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico do Arquipélago de Fernando de Noronha (PERNAMBUCO, 2017).

Já dentre as contribuições, merece destaque a CIDE – Combustíveis, instituída pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (BRASIL, 2005). Parte do produto arrecadado por esse tributo destina-se ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás (art. 1º, §1º, II)²⁴.

Logo, considerando o reduzido campo de atuação do princípio do poluidor-pagador na seara tributária, infere-se que são outros os vetores que devem, com mais vigor, nortear a tributação ambiental brasileira. A ver: princípio da prevenção e princípio da precaução.

²² Art. 17-B. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. (BRASIL, 2015).

²³ Art. 83. Fica instituída a Taxa de Preservação Ambiental, destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o trânsito e permanência de pessoas na área sob jurisdição do Distrito Estadual. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995.) (PERNAMBUCO, 2017).

²⁴ Art. 1º Fica instituída a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), a que se refere os arts. 149 e 177 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional no 33, de 11 de dezembro de 2001.

§1º O produto da arrecadação da Cide será destinado, na forma da lei orçamentária, ao:

II - financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; (BRASIL, 2005).

3.6.3 Tributação ambiental e os princípios da prevenção e da precaução

Quando o assunto remete à preservação ambiental, é incontestável a importância dos princípios da prevenção e da precaução, afinal, muito mais interessante que reparar um dano é impedir que ele aconteça, especialmente porque há danos ambientais que geram consequências permanentes.

Conforme tratado no segundo capítulo, os vetores da prevenção e da precaução visam evitar um acontecimento futuro que, com base em prévios estudos e análises científicos, ou mesmo em suspeita da periculosidade ambiental, acarretaria danos irreparáveis ao meio ambiente.

Por esse ângulo, tais diretrizes amoldam-se muito melhor à tributação ambiental do que o princípio do poluidor-pagador. Em razão dos inúmeros mecanismos fiscais disponíveis, o Poder Público tem total aptidão para elaborar políticas fiscais ecológicas preventivas e precavidas, antecedendo o fato ambiental danoso. De acordo com Trennepohl (2008, p. 44):

Com o planejamento de condutas ambientais e políticas públicas, parece mais importante e significativo abordar o tema sob outro prisma, diverso daquele já idealizado pela maioria, pelo prisma do poluidor-pagador, e estudar mais detidamente a prevenção e a precaução, que sempre, e necessariamente, importam antecedência ao fato ambiental danoso.

Diferente da orientação perfilhada pelo poluidor-pagador que se restringe à imposição tributária, visando à geração de recursos financeiros destinados ao custeamento das despesas referentes à reparação e prevenção do meio ambiente, acarretando em segundo plano um desestímulo de certos comportamentos, os cerne preventivos e de precaução vão além, intensificando o aspecto extrafiscal da tributação para não só desincentivar determinadas condutas, como, principalmente, fomentar e incentivar práticas benéficas ao meio ambiente.

Melhor dizendo, os vetores da prevenção e da precaução guiam a potencialização do caráter indutivo do tributo para que o Poder Público, por meio de uma intervenção indireta na economia, sirva imediatamente à consecução do interesse coletivo, desencorajando e estimulando ações da sociedade de modo a conter os danos que seriam infligidos à natureza.

Não basta, para a efetiva reversão do preocupante quadro de degradação ambiental em escala global, perfilhar a lógica do princípio do poluidor-pagador, baseada na imposição de pesados ônus ao poluidor e ao degradador como forma de desestímulo. A experiência demonstra que a exigência de reparação integral com base na responsabilidade objetiva e solidária dos poluidores diretos e indiretos, a imposição de tributos e de sanções

administrativas e penais não tem impedido que a degradação ambiental avance e tampouco têm possibilitado que ela reverta. O êxito e a efetividade da proteção ambiental dependem da adoção e implementação de políticas e ações que, a par das medidas de desestímulo à poluição e degradação ambientais, prestigiem, ao mesmo tempo, medidas de incentivo à prevenção, calcadas em atrativos econômico-financeiros. (YOSHIDA, 2005, p. 532-533).

E por abranger não só a indução desestimulante como também a incentivadora, a tributação ambiental, orientada pela prevenção e precaução, não fica adstrita aos rígidos limites ao poder de tributar impostos pela Carta Magna quando mira o fomento de atos virtuosos ao meio ambiente. Assim, é evidente que são esses princípios que devem respaldar a tributação com vistas à implementação do desenvolvimento sustentável.

3.7. EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL E OS INSTRUMENTOS EXTRAFISCAIS DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Levando em conta o raciocínio traçado até aqui, não há como chegar a outra conclusão senão a de que a tributação ambiental manifesta sua essência, com mais ênfase, sob o prisma da extrafiscalidade, isto é, em seu caráter indutivo, funcionando como verdadeiro instrumento de política pública que permite o Estado, por meio da majoração, minoração ou supressão da carga fiscal, incitar atividades compatíveis aos valores ecológicos.

Anselmini e Buffon (2020, p. 309) aduzem que a tributação ecológica, no aspecto fiscal, “nem sempre garante a efetivação dos objetivos inicialmente visados”, porque alguns dos recursos arrecadados em razão do tributo desviam-se do fim ambiental previamente estabelecido, “sendo canalizados em outras áreas.”

Dessa forma, a extrafiscalidade se torna uma política eficaz para concretizar o direito coletivo ao meio ambiente saudável, que pode ser efetivada através de duas modalidades: a) a contenção ou cerceamento das atuações antiambientais através do aumento da carga tributária concretizada em impostos ecológicos ou até em agravamentos ecológicos de impostos; b) estímulo ou incentivo das atuações filoambientais através de eco-benefícios fiscais. (ANSELMINI; BUFFON, 2020, p. 309).

Com efeito, é desnecessária a criação de novos tributos, porquanto o que prepondera na tributação ambiental não é a arrecadação, mas sim a indução dos comportamentos particulares em relação à proteção do meio ambiente, sendo certo que os dispositivos existentes já dão condições ao Poder Público para assim proceder, bastando que eles sejam corretamente utilizados em prol da economia sustentável (MANSANO, 2010).

Como demonstrado, a extrafiscalidade ambiental encontra guarida no art. 174, em conjunto com o art. 225, *caput* e §1º, ambos da Constituição Federal, que determina ao Estado a intervenção na economia para corrigir as famigeradas externalidades e a elaboração de políticas que conciliem o crescimento econômico e a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A propósito, ao autorizar o tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, a inteligência do art. 170, VI, assegura o uso extrafiscal do tributo na preservação da natureza. É justamente esse “tratamento diferenciado” que torna a extrafiscalidade ambiental uma ferramenta ímpar no implemento do desenvolvimento sustentável, pois os mecanismos fiscais conferem uma gama de opções para onerar ações que degradam a natureza e premiar aquelas que não atentem contra, ou que sejam benéficas ao meio ambiente, capazes de induzir os comportamentos da sociedade em harmonia com a preservação ambiental, salvaguardando, ao final, tanto a economia quanto, principalmente, a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil e finalidade da ordem econômica. Nos dizeres de Maidana e Ribeiro (2009, p. 7398):

O Poder Público tem na extrafiscalidade tributária uma maneira de conciliar desenvolvimento econômico e defesa do meio ambiente, vez que a Constituição Federal estabelece no art. 170, incisos III e VI combinados com o art. 225, a busca pelo desenvolvimento sustentável.

Buffon (2010, p. 575) defende que o campo da preservação ambiental é um terreno muito fértil para a aplicação da extrafiscalidade, “uma vez que poderão ser concedidos benefícios e incentivos fiscais, relativamente àquelas situações, atividades ou produtos ambientalmente corretos”, podendo haver “uma oneração quando as referidas estiverem na contramão do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado”.

Compactuam desse entendimento Barichello e Araújo (2007b, p. 117), sustentando que “os tributos ambientais podem servir tanto para coibir comportamentos lesivos ao meio ambiente, como para estimular, através de incentivos fiscais ou isenções, condutas empresariais ou individuais ambientalmente corretas, as quais visem não degradar o meio.”

Portanto, é indubitável que a extrafiscalidade ambiental constitui “um dos mecanismos eficientes para a preservação do meio ambiente, pois proporciona ao Estado o direito de agir para desestimular condutas poluidoras, mas também o dever de estimular condutas protetoras ao meio” (MORAES; SOLA, 2019, p. 170).

Dentre os expedientes tributários suscetíveis à implementação do desenvolvimento

sustentável, destaca-se a progressividade e seletividade de alíquotas em razão do impacto ambiental. Sobre a seletividade em específico, ensina Payão e Ribeiro (2016, p. 297):

O Sistema Tributário brasileiro possui alguns tributos com incidências aleatórias sobre situações que podem ensejar o desenvolvimento de atividades econômicas com consequências ambientais. Desta forma, a seletividade de alíquotas nos tributos sobre circulação, produção e consumo, deveria ser não somente em função de sua essencialidade, mas também em consonância com os artigos ambientalistas (5º, XXVII, 170 e 225 da Constituição Federal), em razão da degradação do meio ambiente, da retirada de recursos não renováveis ou mesmo do tempo de duração do produto.

No âmbito federal, por exemplo, o Poder Executivo, com base no art. 153, §1º, da Constituição Federal, tem a prerrogativa de alterar as alíquotas do Imposto de Importação mediante decreto, o que torna possível elevá-las no caso de produtos potencialmente nocivos ao meio ambiente, ou minorá-las quando da importação de bens e tecnologias sustentáveis (ANSELMINI; BUFFON, 2020).

Outrossim, cabe mencionar o Imposto sobre Produtos Industrializados, cujas alíquotas variam em função da essencialidade do produto (art. 153, §3º, I, CF) (BRASIL, 2020a). Nesse cotejo, a seletividade poderia abranger o ideal ambiental, de modo que fossem considerados essenciais os produtos que não degradassem a natureza, imputando-lhe, pois, alíquotas menores; e aqueles prejudiciais, alíquotas maiores.

“No que tange o Imposto de Produtos Industrializados, poderia elevar-se as alíquotas quando for produto que degrade o ambiente, sendo considerado essencial o produto cujo consumo não provoque essa degradação e, portanto, com as alíquotas menores” (ANSELMINI; BUFFON, 2020, p. 311). Esse também é o entendimento de Costa (2011, p. 342):

No Imposto sobre Produtos Industrializados, a regra da seletividade em função da essencialidade do produto é obrigatória (art. 153, § 3º, I) e determina a modulação da tributação - em maior ou menor intensidade - consoante se trate de produto necessário, útil, supérfluo ou nocivo, permitindo, desse modo, a adoção de alíquota mais gravosa para as operações com produtos industrializados tóxicos ou poluentes.

Almeida e Bassoli (2011), defendendo uma “essencialidade ambiental”, ressaltam o antigo Decreto Federal nº 755, de 19 de fevereiro de 1993, que estabeleceu alíquotas diferentes do IPI para carros, conforme a nocividade ambiental dos combustíveis. Ao elevar o percentual do tributo incidente sobre veículos movidos a combustível fóssil, o Estado estimulou tanto a produção de carros menos poluentes quanto o consumo de álcool e biocombustível

(combustíveis “mais limpos” se comparados à gasolina), contribuindo, e muito, na redução da emissão dos gases de efeito estufa na atmosfera.

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (art. 153, VI, CF) também é uma opção no tocante à preservação ambiental, considerando a progressividade de suas alíquotas (art. 153, §4º, CF) aliada às prescrições dos artigos 5º, XXIII²⁵, e 186²⁶, da Constituição Federal, os quais dispõem sobre a função social da propriedade (BRASIL, 2020a). Nos ilustres ensinamentos de Costa (2011, p. 342-343):

Com referência ao Imposto Territorial Rural, a Constituição da República estabelece como um dos requisitos para o atendimento da função social da propriedade rural, sob pena de promoção da desapropriação para fins de reforma agrária, a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 186, II). Portanto, as alíquotas desse imposto devem ser fixadas não somente com vista a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas (art. 153, § 5º), mas também para incentivar tal comportamento.

Anselmini e Buffon (2020, p. 311) vislumbram possibilidade de fomento ao desenvolvimento sustentável inclusive no Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza, sugerindo “a admissão como despesa dedutível do custo de aquisição de um produto ou serviço eficaz, como por exemplo placas solares ou aquecimento de água”, e, no caso das pessoas jurídicas, “de custos necessários à implementação dessas ações ambientais, como por exemplo, o tratamento de lixo ambiental.”

Em nível estadual, o Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação aflora-se como excelente ferramenta na implementação do desenvolvimento sustentável, ante à seletividade de suas alíquotas em função da essencialidade do produto (art. 155, §2º, III, CF) (BRASIL, 2020a). Tal como o IPI, a ideia seria o critério seletivo abraçar o valor ecológico, reputando como essenciais os produtos não poluentes, o que estimularia a circulação e consumo de mercadorias ecologicamente corretas.

O emprego da seletividade no ICM constitui uma relevante ferramenta para a proteção e preservação do meio ambiente, com o objetivo de aumentar o

²⁵ XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

²⁶ 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:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

consumo e a produção de bens que causem um menor impacto ao meio ambiente.

Ademais, o ICM é considerado um imposto indireto, isto é, o valor do tributo é repassado ao consumidor final, dessa forma, é possível estabelecer uma política tributária ambiental voltada aos consumidores, de forma a estimular os mesmos a realizar operações com mercadorias que guardem uma vinculação com a proteção ambiental, tendo em vista que tais operações podem ter uma tributação reduzida, em função da seletividade ambiental, por exemplo.

Assim, pode-se dizer que o uso seletivo do ICM com o escopo de proteção ao meio ambiente direcionará o produtor a adotar condutas ecologicamente mais adequadas, uma vez que a incidência de carga fiscal elevada sobre um produto não ecologicamente correto fará com que este se torne mais caro em face de um produto concorrente que seja ambientalmente correto. (ALMEIDA; BASSOLI, 2011, p. 264).

Ademais, vale destacar o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (art. 155, III, CF), cujas alíquotas podem ser diferenciadas em função do tipo e utilização do veículo (art. 155, §6º, II) (BRASIL, 2020a). Assim, os Estados e o Distrito Federal poderiam graduar esses percentuais de acordo com o potencial poluidor dos veículos, especialmente no que se refere à emissão de gases poluentes, desestimulando, pois, aqueles movidos a combustíveis fósseis (COSTA, 2011).

Já no contexto dos municípios, o Imposto Predial e Territorial Urbano, em vista da progressividade de suas alíquotas (artigos 156, §1º, II, e 182, §4º, CF) conforme o uso do imóvel somando às previsões dos artigos 5º, XXIII, e 182, §2º²⁷, da Constituição Federal – que estabelecem a função social da propriedade –, do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) – que prescreve diretrizes gerais da política urbana, especialmente no que tange ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, garantindo-se o direito às cidades sustentáveis –, e do art. 1.228, §1º²⁸, do Código Civil – que prevê a função socioambiental da propriedade –, poderia a autoridade municipal manejar a percentagem do tributo de acordo com a colaboração dos imóveis na preservação ambiental, fixando alíquotas menores para as propriedades que adotarem práticas ambientalmente desejáveis, como o uso

²⁷ 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.

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 2020a).

²⁸ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2020d).

racional dos recursos naturais.

Não menos importante, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza também dá azo à extrafiscalidade ambiental, ao passo que o ente municipal tem a prerrogativa de fixar alíquotas diferentes a depender dos serviços, desde que respeitados os limites máximos e mínimos fixados em lei complementar. Logo, serviços voltados à preservação do meio ambiente poderiam ter sua tributação reduzida, como o ecoturismo.

E, finalmente, os instrumentos extrafiscais certamente mais importantes na implementação do desenvolvimento sustentável são os incentivos e benefícios fiscais, que se manifestam através das isenções, reduções de base de cálculo e de alíquotas, crédito presumido, anistia, remissão, diferimento. Cavalcante (2012, p. 101-102) bem pontua:

Os incentivos fiscais têm sido no Brasil o melhor instrumento fiscal para fomentar a mudança de postura dos cidadãos e dos empresários. Como afirmado anteriormente, essa fase de concessão de incentivos é bem característica da tese do protetor-recebedor, que com o tempo chegar-se-á ao equilíbrio de já ter incorporado nas atividades empresariais a obrigatoriedade de boas práticas ambientais, passando a vigorar assim, o próximo estágio da sustentabilidade que será o de não protetor-infrator.

Pautando-se nos ensinamentos de Bobbio (2008), que defende a eficácia dos métodos de encorajamento face às tradicionais técnicas de controle social baseadas em sanções negativas, não sobejam dúvidas de que tais benesses fiscais constituem uma ferramenta excepcional no intento da sustentabilidade, em razão da sua capacidade de induzir as ações dos particulares em compatibilidade com os valores ecológicos, sem acarretar qualquer prejuízo àqueles que não se conformam à norma.

“Resta claro que as isenções, subsídios, subvenções, reduções de alíquotas e bases de cálculo são sinais de desenvolvimento com a minoração da carga tributária e podem servir como fomento ao desenvolvimento sustentável ambiental (TRENNEPOHOL, 2008, p. 108)”.

Além do mais, por se tratar de modalidade de indução estimuladora, a concessão de incentivos e benefícios fiscais voltada ao fomento de atos virtuosos ao meio ambiente propicia uma maior gama de possibilidades ao Poder Público, que não fica restrito aos rígidos limites ao poder de tributar impostos pela Carta Magna.

Nesta perspectiva, considerando os elevados patamares que a carga tributária já alcançou no Brasil, a criação de novos tributos ou majoração das alíquotas daqueles já existentes poderia causar certo desconforto e resistência dos contribuintes (JACCOUD, 2006). Assim, interessante que a tributação ambiental venha no sentido de prestigiar aquele que atue

protegendo o meio ambiente.

Na atual conjuntura, a implementação de incentivos fiscais ambientais – supressão ou redução dos tributos, derivadas de comportamentos protecionistas ao meio ambiente – pode mostrar-se um mecanismo eficaz de proteção ambiental, em face da elevada carga tributária percebida pela classe empresarial. (MORAES; SOLA, 2019, p. 170-171).

Há inúmeras benesses fiscais no ordenamento jurídico que podem ser tidas como parâmetro de fomento ao desenvolvimento sustentável, como, por exemplo, o disposto no art. 41, II, “c”, do Código Florestal (BRASIL, 2019), em conjunto com o art. 10, §1º, II, “a”, da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que preveem a possibilidade de se deduzir as Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do ITR, gerando créditos tributários (BRASIL, 2021b).

Nesse cariz, destaca-se o previsto no art. 41, §1º, II, da Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, que autoriza ao Poder Executivo Federal instituir programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, podendo prever a dedução da base de cálculo do imposto de renda do proprietário ou possuidor de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, de parte dos gastos efetuados com a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008 (BRASIL, 2019).

Merecem destaque a recentíssima Resolução nº 69, de 16 de julho de 2020, e a Lei nº 10.312, de 27 de novembro de 2001, que alteraram para zero por cento as alíquotas do Imposto de Importação incidentes sobre equipamentos de energia solar (BRASIL, 2020b), e fixou alíquota zero para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes sobre a receita bruta decorrente da venda de gás natural canalizado, destinado à produção de energia elétrica pelas usinas integrantes do Programa Prioritário de Termoeletricidade (BRASIL, 2011), respectivamente.

Ainda no tocante ao estímulo da produção de energia limpa, em nível estadual, convém citar a Lei nº 14.937, de 23 de dezembro de 2003, do estado de Minas Gerais, que até 28 de dezembro do ano de 2017 previa redução da base de cálculo em 30% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores incidente sobre os veículos movidos exclusivamente a álcool etílico hidratado combustível (MINAS GERAIS, 2021).

Também cabe menção à Lei nº 2.877, de 22 de dezembro de 1997, do estado do Rio de Janeiro, que, nos termos do art. 10, VI, VI-A e VII, prevê alíquotas menores do IPVA incidente em veículos movidos exclusivamente a álcool, gás natural ou motor híbrido, e exclusivamente a energia elétrica (RIO DE JANEIRO, 2019).

Louvável a legislação do estado do Paraná que, melhor ainda, nos termos do art. 14, XIII, da Lei nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003, concedeu isenção do pagamento do IPVA incidente sobre os veículos automotores equipados unicamente com motor elétrico para propulsão, até 31 de dezembro de 2022 (PARANÁ, 2019).

Para arrematar, no âmbito municipal também são encontrados exemplos concretos de leis que utilizam o tributo para estimular a sustentabilidade, como é o caso do município de Guarulhos que, com base no art. 61 da Lei nº 6.793, de 28 de dezembro de 2010, concede descontos até o limite de 20% no valor do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana para os imóveis que adotarem duas ou mais medidas a seguir elencadas: sistema de captação da água da chuva; sistema de reúso de água; sistema de aquecimento hidráulico solar; sistema de aquecimento elétrico solar; construções com material sustentável; utilização de energia passiva; sistema de utilização de energia eólica; instalação de telhado verde, em todos os telhados disponíveis no imóvel para esse tipo de cobertura; separação de resíduos sólidos, benefício a ser concedido exclusivamente aos condomínios horizontais ou verticais, e que, comprovadamente, destinem sua coleta para reciclagem e aproveitamento (GUARULHOS, 2017).

CONCLUSÃO

Em virtude do crescimento econômico desmedido, fundado em produção e consumismo exagerados e inescrupulosos, sem a devida preocupação que merece a natureza, a humanidade tem experimentado as consequências dos danos infligidos ao meio ambiente, os quais, certamente, dificultarão a vida no planeta Terra caso não sejam eliminados, neutralizados ou mesmo minimizados.

Cientes disso, as nações já estabeleceram em âmbito internacional diretrizes de caráter sustentável a serem incorporadas no plano interno dos países, os quais devem elaborar políticas públicas canalizadas à implantação de um desenvolvimento aliado à preservação dos recursos naturais.

Acompanhando tais orientações, o constituinte brasileiro, edificando o a República Federativa do Brasil sobre o fundamento da dignidade da pessoa humana e prevendo-a como fim da ordem econômica, estabeleceu expressamente que a proteção ambiental cabe a todos, Poder Público e coletividade.

Considerando a inegável falibilidade humana, que no Brasil a atividade econômica é desempenhada em maior parte pelos particulares e a insuficiência dos mecanismos de direção para coibir os danos ambientais, a intervenção estatal na economia com escopo de induzir a sociedade a cooperar para a manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado é uma alternativa lógica e que deve ser mais aproveitada.

Nesta perspectiva, o presente trabalho demonstrou que a tributação tem total aptidão para ser essa ferramenta indutiva, podendo e devendo o Estado utilizá-la para influenciar a população à sustentabilidade, desestimulando ações prejudiciais à natureza mediante a majoração da carga fiscal, fomentando condutas ambientalmente desejáveis via desoneração tributária e concessão de incentivos e benefícios fiscais, ao mesmo tempo em que se angaria recursos que subsidiem programas ambientais preventivos e reparatórios.

Diante da variedade de tributos (impostos, taxas, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios, contribuições especiais e de intervenção no domínio econômico), incentivos e benefícios fiscais (isenções, reduções de base de cálculo e de alíquotas, crédito presumido, anistia, remissão, diferimento etc.), e de técnicas tributárias (progressividade e seletividade de alíquotas) constantes do ordenamento jurídico, importante frisar que não se faz necessária a criação de novos tributos, mormente porque a essência da tributação ambiental é extrafiscal, sendo certo que os dispositivos existentes já dão condições ao Poder Público de intervir na economia para induzir práticas sustentáveis.

Quanto mais, tendo em vista os elevados patamares que a carga tributária já alcançou no Brasil, a criação de novos tributos ou a majoração das alíquotas daqueles já existentes poderia ensejar desconforto e resistência por parte dos contribuintes. Aliás, relembra-se que, mesmo nessas hipóteses, o legislador necessitaria observar as rigorosas limitações ao poder de tributar, o que viria em sentido contrário à urgência que demandam as medidas de caráter ambiental.

Dito isso, defende-se que o Poder Público leve a iniciativa privada a concorrer para o desenvolvimento sustentável não por meio de uma tributação mais acentuada, mas através de estímulos e benefícios àquelas atividades que abarquem projetos de preservação e recuperação da natureza.

Por outro lado, isso não quer dizer que o Estado tem total liberdade e discricionariedade para conceder incentivos ou benefícios fiscais, uma vez que a ingerência na economia só será legítima se visar ao melhor interesse da coletividade. Logo, até quando o assunto se remete à proteção ambiental, deve-se ter cautela ao conceder essas vantagens premiais para que elas sejam, de fato, vertidas em proveito social.

De qualquer forma, fato é que a concessão de incentivos e benefícios fiscais voltada ao fomento de atos virtuosos ao meio ambiente propicia uma maior gama de possibilidades ao Poder Público, que não fica restrito aos rígidos limites ao poder de tributar impostos pela Carta Magna, podendo intervir na economia sem acarretar qualquer prejuízo àqueles que não se conformam à norma.

Assim, resta evidenciado que a tributação constitui excelente instrumento de política pública, preponderante na correção das externalidades negativas decorrentes da atividade econômica, como é o caso das que impactam diretamente a fruição dos recursos naturais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Isabella Faddul de; BASSOLI, Marlene Kempfer. Intervenção do estado sobre o domínio econômico por meio da extrafiscalidade em prol da segurança ambiental. **Revista de Direito Público**, Londrina/PR, v. 6, n. 1, pp. 247-268, jan./abr. 2011.
- ALTAMIRANO, Alejandro C. **Tributação & meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2002.
- ALTMANN, Alexandre. O desenvolvimento sustentável e os serviços ambientais. In RECH, A. U. (Org.). **Pagamento por Serviços Ambientais: imperativos jurídicos e ecológicos para a preservação e restauração das matas ciliares**. Caxias do Sul: Educus, 2009, p. 57.
- AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- AMAZONAS. **Lei nº 2.826, de 29 de setembro de 2003**. Regulamenta a Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais nos termos da Constituição do Estado e dá outras providências. Manaus, AM: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, [2021]. Disponível em:
http://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%E7%E3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202003/Arquivo/LE_2826_03.htm#:~:text=Os%20incentivos%20fiscais%20e%20extrafiscais,vistas%20ao%20desenvolvimento%20do%20Estado.&text=Art.,-2%C2%BA%20Os%20incentivos. Acesso em: 10 jan. 2021.
- ANSELMINI, Priscila; BUFFON, Marciano. Extrafiscalidade como meio de realização de políticas públicas: a busca pela concretização do “bem comum” no estado democrático de direito. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.1, 1º quadrimestre de 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16389>. Acesso em: 20 nov. 2020.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. O princípio do poluidor pagador. Boletim da Faculdade de Direito. **Studia Iuridica**, 23, Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Incentivos fiscais e desenvolvimento econômico: a função das normas tributárias indutoras em tempos de crise**. Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional: Finanças Públicas – XV Prêmio Tesouro Nacional, 2010.
- AZEVEDO, Marcelo Tobias da Silva; CLARK, Giovani. Direito ao desenvolvimento: reflexões a partir do direito econômico sobre o desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 10, n. 2, p. 72-87, jul./dez. 2019.
- BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. O tributo extrafiscal como meio de proteção ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v. 6, n. 34, p. 68-79, jul./ago. 2007a.

BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. Tributação ambiental: o tributo extrafiscal como forma de proteção do meio ambiente. **Scientia iuris**, Londrina/PR, v. 11, pp. 113-131, 2007b.

BASSO, Ana Paula; RODRIGUES, Jackson Duarte. Caráter extrafiscal da tributação na implementação do direito ao meio ambiente saudável. **Revista Direito e Desenvolvimento**, Paraíba, a. 2, n.3, pp. 45-56, jan./jun. 2011.

BASTOS. Celso Ribeiro. **Curso de direito econômico**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2003.

BECKER, Alfredo Augusto. **Carnaval tributário**. 2. ed. São Paulo: Lejus, 2004.

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

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOBBIO, Norberto. **Direito e Poder**. Trad. Nilson Moulin. São Paulo: UNESP, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jul. 2020.

BRASIL. Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior. **Resolução nº 69, de 16 de julho de 2020**. Altera para zero por cento as alíquotas do Imposto de Importação incidentes sobre os Bens de Capital que menciona, na condição de Ex-tarifários. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 16, 20 jul. 2020b. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-69-de-16-de-julho-de-2020-267580785?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3DAI%20tera%20para%20zero%20por%20cento%20as%20al%20quotas%20do%20Imposto%20de%20Importa%20C%20A7%20C%20A3o%20incidentes%20sobre%20os%20Bens%20de%20Capital%20que%20menciona&_ga=2.32292414.1218065418.1611282177-1004957883.1610395199. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2021a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 set. 2020.

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. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 01 set. 2020.

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. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2020c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2021b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19393.htm. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.312, de 27 de novembro de 2001.** Dispõe sobre a incidência das Contribuições para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social nas operações de venda de gás natural e de carvão mineral. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110312.htm#:~:text=LEI%20No%2010.312%2C%20DE,natural%20e%20de%20carv%C3%A3o%20mineral. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.** Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110336.htm. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2020d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 01 set. 2020

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 01 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Efeito Estufa e Aquecimento Global.** Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 02 maio 2012. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/195-efeito-estufa-e-aquecimento-global>. Acesso em: 19 jul. 2019.

BUFFON, Marciano. A tributação como instrumento de concretização dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, Uberlândia, v. 38, n. 2,

2010.

CALIENDO, Paulo. Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 33.2, Fortaleza, 2013.

CALIENDO, Paulo. Tributação e ordem econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 20, n. 20, p. 193-234, Curitiba, jul./dez. 2016.

CALIENDO, Paulo; RAMMÊ, Rogério; MUNIZ, Veyzon. Tributação e sustentabilidade ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, DTR\2014\20451, v. 76/2014, p. 471-484, out-dez, 2014.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas**: ciência para uma vida sustentável. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/112938/mod_resource/content/1/FritjofCapraAsconexoesocultas.pdf. Acesso em: 15 dez. 2020.

CARLI, Ana Alice De; COSTA, Leonardo De Andrade. Sustentabilidade ambiental: parâmetro necessário à atividade econômica e requisito essencial à concessão de benefícios fiscais. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol. 09, nº. 02, pp. 843-860, 2016.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental**: uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário**: linguagem e método. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2015.

CASTELLANI, Fernando Ferreira. **Contribuições Especiais e sua Destinação**. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2009.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Tributação ambiental: por uma remodelação ecológica dos tributos. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Santa Catarina, v. 32.2, jul./dez. 2012.

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. **Lusíada**. Direito e Ambiente, Lisboa, n. 2/3, pp. 329-348, 2011.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIMOULIS, Dimitri; Martins, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São

Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

DOMINGOS, Terezinha de Oliveira; CUNHA, Leandro Reinaldo da. A Tributação como Instrumento da Concretização da Dignidade da Pessoa Humana em Face do Desenvolvimento. *In*: MEZZARROBA, Orides; FEITOSA, Raymundo Juliano Rego; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coêlho. (org.). **Direito Tributário II**. 1. ed. Curitiba: Clássica, 2014, v. 1, p. 54-76.

ELALI, André. Incentivos Fiscais, Neutralidade da Tributação e Desenvolvimento Econômico: A questão da Redução das Desigualdades Regionais e Sociais. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Incentivos Fiscais**: questões pontuais nas esferas Federal, Estadual e Municipal. São Paulo: MP Editora, 2007a, p. 37 a 66.

ELALI, André. **Tributação e regulação econômica**. São Paulo: MP, 2007b.

FALCÃO, Maurin Almeida; LIMEIRA, Regina do Vale Almeida. A tributação sustentável em face dos direitos do contribuinte. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte/MG, n. 69, pp. 415 - 439, jul./dez. 2016.

FARIA, Ana Maria Jara Botton. **Instrumentos tributários ambientais**. Faculdade de Educação Superior do Paraná, Paraná, v. 1, n. 3, ISSN: 2527-077X, 2017.

FERNÁNDEZ, German Alejandro San Martín; LALÖE, Florence Karine. Tributação ambiental no Amazonas: Políticas fiscais para o desenvolvimento sustentável. *In*: **XV Congresso Nacional do CONPEDI**, 2006, Manaus.

FERREIRA, Gustavo Assed. Desenvolvimento sustentável. *In*: BARRAL, Welber (org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005, p. 73-94.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. Funcionalização do direito privado e função social. *In*: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (orgs.). **Direito empresarial contemporâneo**. Marília: Unimar, São Paulo: Arte & Ciência, 2007.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. Sustentabilidade negocial em tempo de crise. *In*: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (org.). **Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Arte & Ciência, 2008.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; MAZETO, Cristiano de Souza. Constitucionalização do negócio jurídico e ordem econômica. *In*: **Argumentum**. Revista da Faculdade de Direito da UNIMAR, v. 5. Marília: UNIMAR, 2005, p. 86.

FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; SILVA, Jacqueline Dias da. A soberania no processo de globalização: tradicionais conceitos e seus novos paradigmas. *In*: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (orgs.). **Direito empresarial contemporâneo**. Marília: Unimar, São Paulo: Arte & Ciência, 2007.

FONSECA. João Bosco Leopoldino da. **Direito econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense,

1998.

GOMES, Daniela; ZAMBAM, Neuro José. Sustentabilidade do espaço urbano: novas tecnologias e políticas públicas urbanístico-ambientais. *In: Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, nº 1. ISSN 2317-7721 pp. 310-334, Rio de Janeiro, 2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GREY, Natália de Campos. Tributação do meio ambiente. *Revista Jurídica Tributária*, Porto Alegre, v. 2, n. 5, p. 89-111, abr./jun. 2009.

GUARULHOS. **Lei nº 6.793, de 28 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre o lançamento, arrecadação e fiscalização do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e dá outras providências. Guarulhos, SP: Prefeitura do município de Guarulhos, [2017]. Disponível em: https://leis.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/06793lei.pdf. Acesso em: 01 set. 2020.

HARADA, Kiyoshi. **Responsabilidade fiscal**: Lei complementar n. 101/2000 comentada e legislação correlata anotada. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

HARADA, Kiyoshi; HARADA, Marcelo Kyoshi. **Código Tributário Nacional comentado**. 4. ed. São Paulo: Rideel, 2019.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. *In: Dimensões da dignidade*: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. Org.: Ingo Wolfgang Sarlet. Trad.: Ingo Wolfgang Sarlet, Pedro Scherer de Melo Aleixo e Rita Dostal Zanini. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 102.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário**: o gasto tributário no direito brasileiro. São Paulo: Quartier latin, 2010, p. 36.

HERRERA MOLINA, Pedro Manuel. **Derecho Tributario Ambiental**. Madrid: Marcial Pons, 2000.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**. Tradução de André Arruda Villela. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JACCOUD, Cristiane Vieira. Tributação ambientalmente orientada: instrumento de proteção ao meio ambiente. *In: XV Congresso Nacional do CONPEDI*, Manaus, 2006.

JESUS, Emanuel Fernando Reis de. A importância do estudo das chuvas ácidas no contexto da abordagem climatológica. *Sitientibus*, Feira de Santana, n. 14, p. 143-153, 1996.

LAKS, Larissa Rodrigues. Extrafiscalidade e incentivos à inovação tecnológica. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 11, n. 2, p. 230-259, ago. 2016. DOI: 10.5433/1980-511X.2016v11n2p230. ISSN: 1980-511X.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002, p. 88.

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.

LONDE, Carlos Rogério De Oliveira; GUEDES, Fernanda Antunes. Eventuais efeitos sancionatórios da extrafiscalidade e sua (in)adequação ao ordenamento jurídico pátrio. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 539-562, jul./dez. 2015.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MAIDANA, Ana Paula Duarte Ferreira; RIBEIRO, Maria de Fátima. A constitucionalidade da tributação extrafiscal sócio-ambiental: reflexos na intervenção da ordem econômica e social. Trabalho publicado nos **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**, São Paulo, 2009.

MAIMON, Dalia. **Ensaio sobre economia do meio ambiente**. Rio de Janeiro: APED- Associação de Pesquisa e Ensino em Ecologia e Desenvolvimento, 1992.

MAGANHINI, Thaís Bernardes. **Do Pagamento dos Serviços Ambientais: Análise dos Fundamentos Jurídicos Sustentáveis**. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19170/2/Thais%20Bernardes%20Maganhini.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2020.

MANKIW, Gregory. **Introdução à economia**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MANSANO, Josyane; BARBOSA, Haroldo Camargo. Papel da extrafiscalidade como política pública, mudança de mentalidade quanto a utilização dos recursos ambientais e distribuição de custos e benefícios. **Videre**, Dourados/MS, ano 3, n. 5, pp. 169-188, jan./jun. 2011.

MARTINS, Ives Gandra. As contribuições de intervenção no domínio econômico e a constituição. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 7/8, p. 41-50, 2003/2004.

MARTINS, Regina Célia de Carvalho; FERRER, Walkíria Martinez Heinrinch. A extrafiscalidade como instrumento regulatório ambiental e a função social da empresa. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, Salvador/BA, v. 4, n. 1, pp. 282-299, jan./jun. 2018.

MASSIGNAN, Fernando Bortolon; CALIENDO, Paulo. Desenvolvimento sustentável e extrafiscalidade: o dever de intervenção estatal na economia para concretização de valores sustentáveis. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, Caxias do Sul, v. 7, n. 1, 2017.

MATTHES, Rafael Antoniatti. Extrafiscalidade como instrumento de proteção ambiental no Brasil. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte/MG, v. 8, n. 16, pp. 47-62, jul./dez. 2011.

MESSIAS, Ewerton Ricardo; RIBEIRO, Maria de Fátima. Extrafiscalidade: recuperação ambiental por meio da CIDE combustível. **Revista Catalana de Dret Ambiental**, Catalunha, vol. 10, n. 1, pp. 1-37, 2019.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 2. ed. São Paulo: RT, 2001.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.937, de 23 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA - e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, [2021]. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/114937_2003.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Imposto%20sobre,Art. Acesso em: 01 jan. 2021.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental**. Curitiba: Juruá, 2003.

MONTERO, Carlos E. Peralta. O fundamento e a finalidade extrafiscal dos tributos ambientais. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, vol. 05, nº 2. ISSN 2317-7721, p. 316-364, 2013.

MORAES, William Thiago de; SOLA, Fernanda. Extrafiscalidade ambiental – o estado do conhecimento no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, v. 22, n. 3, p. 157-175, set./dez. 2019, ISSN 1516-6481/2179-7536.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. **Terra-pátria**. Trad. Paulo Azevedo Neves da Silva. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2002, p. 151-161 e 178.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2009.

NABAIS, José Casalta. Tributos com fins ambientais. *In*: **Revista de finanças públicas e direito fiscal**, ano 1, n. 4, pp. 107-144, 2008.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 2. ed. Campinas: Millenium, 2003.

OLIVEIRA, Thaís Soares de; VALIM, Beijaniczy Ferreira da Cunha Abadia. Tributação ambiental: a incorporação do meio ambiente na reforma do sistema tributário nacional. *In*: SACHSIDA, Adolfo (org.); SIMAS, Erich Endrillo Santos (org.). **Reforma Tributária**: IPEA-OAB/DF. Rio de Janeiro: Ipea, OAB/DF, 2018.

ONU, Organização das Nações Unidas. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. [s. l.]: ONU, 09 set. 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em: 01 set. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **A ONU e a mudança climática**. [s. l.]: ONU, [2019?]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/mudanca-climatica/>. Acesso em: 19 jul. 2019.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Cidades e comunidades sustentáveis**. [s. l.]: ONU, [2015?]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: 14 jan. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Cinco razões pelas quais você deve se preocupar com a poluição do ar**. [s. l.]: ONU, 05 jun. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/cinco-razoas-pelas-quais-voce-deve-se-preocupar-com-a-poluicao-do-ar/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)**. Rio de Janeiro, RJ: ONU, 2012. Disponível em: [http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/131-a-rio-20-e-seus-resultados](http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/131-a-rio-20-e-seus-resultadoshttp://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/131-a-rio-20-e-seus-resultados). Acesso em: 01 set. 2020.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, RJ: ONU, jun. 1992. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sc/municipios/itajai/gerco/volume-v>. Acesso em: 01 set. 2020.

OPAS, Organização Pan-Americana da Saúde. **Dez ameaças à saúde que a OMS combaterá em 2019**. Brasília, DF: Organização Pan-Americana da Saúde, 15 jan. 2019. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5848:dez-ameacas-a-saude-que-a-oms-combatera-em-2019&Itemid=875. Acesso em: 20 jul. 2020.

ORTIZ, Gaspar Ariño. **Principios de derecho público económico**. Bogotá: Universidad Externado de Collombia, 2003, p. 295.

PARANÁ. **Lei nº 14.260, de 22 de dezembro de 2003**. Estabelece normas sobre o tratamento tributário pertinente ao Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, [2019]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=143138>. Acesso em: 01 set. 2020.

PAYÃO, Jordana Viana; RIBEIRO, Maria de Fátima. A extrafiscalidade tributária como instrumento de proteção ambiental. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 11, n. 3, p.276-310, dez. 2016.

PAYÃO, Jordana Viana; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. A função social e solidária da empresa no âmbito das relações de trabalho. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1120-1136, 2016.

PERNAMBUCO. **Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989**. Institui os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, dispõe sobre a sua competência tributária e dá outras providências. Recife, PE: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, [2017]. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=3311&tipo=TEXTOATUALIZADO#:~:text=Texto%20Atualizado&text=LEI%20N%C2%BA%2010.403%2C%20DE%2029,GOVERNADOR%20DO%20ESTADO%20DE%20PERNAMBUCO>. Acesso em: 01 set. 2020.

PETTER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica**: o significado e

o alcance do Art. 170 da Constituição Federal. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

RABBANI, Roberto Muhájir Rahnemay. A extrafiscalidade como instrumento da responsabilidade ambiental: os tributos ambientais. **RDIET**, Brasília/DF, v. 12, n. 1, pp. 362-390, jan./jun. 2017.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Empreendimentos econômicos na zona franca de Manaus e o desenvolvimento sustentável da Amazônia. *In*: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (org.). **Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Arte & Ciência, 2008.

RIBEIRO, Maria de Fátima de. A concessão de incentivos fiscais como instrumentos econômicos para a proteção ambiental e a aplicação do princípio da igualdade tributária. *In*: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (org.). **Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Arte & Ciência, 2008.

RIBEIRO, Maria de Fátima de; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. O papel do Estado no Desenvolvimento Econômico Sustentável: Reflexões sobre a Tributação Ambiental como Instrumento de Políticas Públicas. *In*: TORRES, Heleno Taveira (org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

RIBEIRO, Maria de Fátima de; MACIEL, Lucas Pires. Um olhar sobre a efetividade das políticas públicas tributárias na busca da justiça social. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Maranhão, v. 3, n. 2, 2017.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 2.877, de 22 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, [2019]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=156731#:~:text=Art.-,1%C2%BA%20O%20Imposto%20sobre%20a%20Propriedade%20de%20Ve%C3%ADculos%20Automotores%20Terrestres,Estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro>. Acesso em: 01 jan. 2021.

ROSSIGNOLI, Marisa; ALMEIDA, Patrícia Silva de. Governamentalidade neoliberal: reflexões sobre o crescimento econômico e o crescimento inclusivo. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 9, n. 3, p. 219-242, set./dez. 2018. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i3.23440.

ROSSIGNOLI, Marisa; FERRER, Walkiria Martinez Heirich. Constituição Federal e direitos sociais: uma análise econômica e social do atual estado brasileiro. **Revista Argumentum**, ISSN 2359-6889, Marília/SP, v. 19, n. 1, pp. 27-50, jan-abr. 2018.

ROSSIGNOLI, Marisa; FERRER, Walkiria Martinez Heirich. Estado liberal ou intervencionista. Uma análise econômica do atual modelo do Estado brasileiro. Trabalho publicado nos **Anais do XXII Congresso Nacional do CONPEDI**, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e9352a4485132942>. Acesso em: 03 set. 2020.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. Função social e solidária da empresa na dinâmica da sociedade de consumo. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 20, n. 1, p. 119-143, abr. 2016.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; MEDEIROS, Elisângela Aparecida de. Função social e solidária da empresa: impactos na liberdade econômica versus benefícios no desenvolvimento nacional. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 2, n. 47, p. 99-122, jul. 2017. ISSN 2316-753X. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2028>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHULTZ-PEREIRA, Júlia Cristiane; GUIMARÃES, Ricardo Delfino. Consciência Verde: uma avaliação das práticas ambientais. **Qualit@s Revista Eletrônica**, ISSN 1677 4280, Vol.8, No 1 (2009). Campina Grande-PB.

SILVA, Daniel Cavalcante. A finalidade extrafiscal do tributo e as políticas públicas no Brasil. In: **PRISMAS: Dir., Pol. Pub. e Mundial**, Brasília, v.4, n, 1, p. 98-122, jan/jul. 2007

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Livro I. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. In: **Direito Socioambiental: homenagem a Vladimir Passos de Freitas**, org. Alessandra Galli. Curitiba: Juruá, 2010.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Resíduos sólidos industriais: passivo e responsabilidade civil ambiental. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (org.). **Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Arte & Ciência, 2008.

SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. Tributação ambiental e sustentabilidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (org.). **Empreendimentos Econômicos e Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Arte & Ciência, 2008.

SUDENE, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Redução de 75% do IRPJ para novos empreendimentos**. Recife: SUDENE, 27 jan. 2017. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais/reducao-de-75-do-irpj-para-novos-empresendimentos>. Acesso em: 25 jun. 2019.

SUFRAMA, Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. **MODELO ZONA FRANCA – Incentivos**. Manaus: SUFRAMA, c2014. Disponível em: http://www.suframa.gov.br/zfm_incentivos.cfm. Acesso em: 25 jun. 2019.

TABOADA, Carlos Palao. El principio 'quien contamina paga' y el principio de capacidad económica. *In*: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, Heleno Taveira. **A tributação orientada à sustentabilidade ambiental**. São Paulo: Consultor Tributário, 2012. Disponível em: <http://www.idtl.com.br/artigos/397.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016.

TORRES, Heleno Taveira. Desenvolvimento, meio ambiente e extrafiscalidade no Brasil. **Videre**, Dourados/MS, ano 3, n. 6, p. 11-52, jul./dez. 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. Princípios e teoria geral do Direito Tributário Ambiental. *In*: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. v. III: Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008.

VALADARES, André Garcia Leão Reis. Tributação ambiental e sua compatibilidade com o sistema Tributário brasileiro. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 5, n. 1, 2015 (p. 129-160).

VASCONCELLOS, Fernanda Trierweiler. A extrafiscalidade como mecanismo de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Curitiba, v. 2, n. 2, 2016.

VELGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VITA, Jonathan Barros. Isonomia, capacidade contributiva e direitos humanos: nova chave de leitura para a tributação. Trabalho publicado nos **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI**, Vitória, 2011.

WILDNER, Márcio Leandro; OTOBELLI, Suélen. A tributação como ferramenta de controle do consumo: reflexo sobre o meio ambiente. **Revista do Curso de Direito da FGS**, Caxias do Sul/RS, ano 5, n. 9, pp. 169-191, jan./jun. 2011.

WWF, World Wide Fund for Nature. **Amazônia, desmatamento e queimadas: um novo desastre em 2020**. [s. l]: WWF, 2020. Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/amazonia__desmatamento_e_queimadas__uma_nova_tragedia_em_2020/#:~:text=O%20relat%C3%B3rio%2022Queimadas%2C%20Florestas%20e,queimadas%20em%20florestas%20no%20mundo.

Acesso em: 08 dez. 2020.

WWF, World Wide Fund for Nature. **Novo relatório do IPCC sobre aquecimento de 1,5°C pede mais esforços para ação climática.** [s. l.]: WWF, 8 out. 2018. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?67822/Relatorio-do-IPCC-2018-sobre-aquecimento-global-de-15C-incita-mais-esforos-para-ao-climtica-global>. Acesso em: 20 jul. 2020.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Morozimato. A efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários. Ênfase na prevenção. A utilização econômica dos bens ambientais e suas implicações. *In*: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 532-533.