XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

BELINDA PEREIRA DA CUNHA

MARIA NAZARETH VASQUES MOTA

FERNANDO ANTONIO DE CARVALHO DANTAS

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito ambiental e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Coordenadores: Belinda Pereira da Cunha, Fernando Antonio De Carvalho Dantas, Maria Nazareth Vasques Mota – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-152-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Ambiental. 3. Socioambientalismo. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

Apresentação

A presente obra condensa os debates e temas contemplados nos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direito Ambiental e Socioambientalismo 1, do XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Brasília entre os dias 6 a 9 de julho de 2016, na Universidade de Brasília (UnB).

O Congresso teve como temática Direito e desigualdades: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

O grupo de trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo – experiência já consolidada no CONPEDI – enquanto espaço reflexivo de debates sobre as relações indissociáveis entre ser humano e natureza, tem por objetivo refletir sobre o tema nas seguintes dimensões: a proteção de bens e direitos socioambientais em sociedades hoje sustentáveis e sua garantia para as futuras gerações que, por meio do Direito concebido como um importante instrumento de regulação social, permita a regulamentação jurídica de modos de relação com a natureza que não a esgotem, que não a destrua.

Conceitualmente, como reafirmado em ocasiões anteriores, o direito socioambiental baseia-se em um novo paradigma de desenvolvimento e democracia capaz não apenas de promover a sustentabilidade ambiental, mas também a sustentabilidade social, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades ao promover valores como equidade e justiça social, bem como a superação dos limites do sistema jurídico proprietário e individualista.

Os bens socioambientais são aqueles que adquirem essencialidade para a manutenção da vida em todas as suas formas (biodiversidade) e de todas as culturas humanas (sociodiversidade), tais como os direitos de coletividades (povos, culturas, minorias, grupos sociais) por vezes não valoráveis economicamente e não passíveis de apropriação individual, mas essenciais à preservação e à manutenção da vida (meio ambiente sadio, patrimônio cultural, conhecimentos tradicionais, entre outros).

Integram os trabalhos apresentados neste grupo de pesquisa, que totalizam um número de vinte e inscritos, arrolados em temas cruciais, complexos e inovadores que representam os resultados de pesquisas desenvolvidas em todo o país, e, pela relevância temática e

quantidade, desvelam e refletem o crescente interesse em bomo a fundamental importância do tema para o direito no mundo contemporâneo.

Os trabalhos apresentados mantém pertinência direta, com a ementa do grupo, o que indica que a seleção de artigos atende ao necessário rigor científico, demonstrando, assim, a coerência temática.

Deste modo, apresentamos esta obra a toda comunidade científica jurídica com a certeza de que os dados e as reflexões aqui contemplados possibilitarão uma excelente fonte de referências epistemológicas e práticas para a construção do conhecimento jurídico, humanístico, ambiental.

Brasilia, 9 de julho de 2016.

Profa. Dra. Belinda Pereira da Cunha (UFPB)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas (UFG)

Profa. Dra. Maria Nazareth Vasques Mota (UEA)

Coordenadoras e coordenador

INTERVENÇÃO ECONÔMICA E PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL: DO PAPEL DO ESTADO E A EXTRAFISCALIDADE

ECONOMIC POLICY AND ENVIRONMENTAL PROTECTION: THE ROLE OF THE STATE AND THE EXTRAFISCALITY

Mario Jorge Tenorio Fortes Junior [1]
Acácia Gardênia Santos Lelis [2]

Resumo

Os princípios que regem a ordem econômica no Brasil direcionam a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável, pautado em aspectos econômicos, sociais e ambientais. Além da previsão de proteção na ordem econômica, observa-se a expressa previsão do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental intergeracional, competindo ao Estado adotar os mecanismos necessários para assegurar sua eficácia plena. E neste sentido, a extrafiscalidade se apresenta como uma das técnicas mais relevantes para a proteção do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Extrafiscalidade, Desenvolvimento sustentável, Meio ambiente, Política pública

Abstract/Resumen/Résumé

The principles governing the economic order in Brazil direct state action in promoting sustainable development, based on economic, social and environmental aspects. In addition to the protective provision in the economic order, there is the express provision of an ecologically balanced environment as a fundamental right intergenerational, competing the State to adopt the necessary mechanisms to ensure its full effectiveness. In this sense, the extrafiscality itself as one of the most important techniques for protecting the environment and promoting sustainable development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Extrafiscality, Sustainable development, Environment, Public policy

---

[1] Doutorando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM); Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela PUC-PR, Professor Adjunto do Centro Universitário Tiradentes (UNIT/AL) e Advogado.

[2] Advogada, Doutoranda pela Sociedade Superior Estácio de Sá (RJ); Mestre em Direito pela PUC/PR; Conselheira da OAB/SE; Presidente Estadual do IBDFAM/SE; Professora Universitária (UNIT/SE e Faculdade Pio Décimo).

1 INTRODUÇÃO

O art. 170 da Constituição Federal estabelece os princípios gerais da ordem econômica brasileira, nos quais se incluem a “redução das desigualdades regionais e sociais” (inciso VII), o “pleno emprego” (inciso VIII) e a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (inciso VI).

Portanto, o desenvolvimento de atividades econômicas no Brasil deve compatibilizar aspectos econômicos (lucro e geração de emprego e renda), sociais (redução das desigualdades) e proteção ambientais. Tem-se, neste contexto a ideia de desenvolvimento sustentável, extirpando a ideia de que a proteção ambiental impediria o desenvolvimento econômico (ecodesenvolvimento), mas propagando a compatibilização entre a proteção ambiental e o crescimento econômico, buscando-se a eliminação das desigualdades.

> **Desenvolvimento sustentável** é um conceito normativo que surgiu com o nome de **ecodesenvolvimento** no início da década de 1970. Ele surgiu num contexto de controvérsia sobre as relações entre crescimento econômico e meio ambiente, exacerbada principalmente pela publicação do relatório do Clube de Roma que pregava o crescimento zero como forma de evitar a catástrofe ambiental. Ele emerge deste contexto como uma proposição conciliadora, onde se reconhece que o progresso técnico efetivamente relativiza os limites ambientais, mas não os elimina e que o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente para a eliminação da pobreza e disparidades sociais (ROMEIRO, 2010, p. 8).

Segundo Ana Cândida de Paula Ribeiro (2011, p. 648), a definição de vida sustentável inclui tais aspectos, bem como devem ser acrescidos elementos relativos à proteção das comunidades tradicionais e promoção da integração global, podendo ser conceituada a partir da identificação dos princípios abaixo discriminados, *verbis*:

> - respeitar e cuidar da comunidade dos seres vivos;
> - melhorar a qualidade da vida humana;
> - conservar a vitalidade e a diversidade do planeta Terra;
> - minimizar o esgotamento de recursos não renováveis;
> - permanecer nos limites da capacidade de suporte do planeta Terra;
> - modificar atitudes e práticas pessoais;
> - permitir que as comunidades cuidem de seu próprio meio ambiente;
> - gerar uma estrutura nacional para a integração do desenvolvimento e da conservação;
> - constituir uma aliança global (RIBEIRO, 2011, p. 648).

Independente da profundidade dada ao conceito de desenvolvimento econômico, compete ao Estado e à sociedade promover uma mudança na produção e consumo, fomentando-se: a) na produção, o desenvolvimento de tecnologias poupadoras de recursos naturais; e, b) no consumo, promovendo uma mudança no padrão de consumo de forma a reduzir o uso de recursos naturais *per capita*

> A "capacidade de carga" do planeta Terra não poderá ser ultrapassada sem que ocorram grandes catástrofes ambientais. Entretanto, como não se conhece qual é esta capacidade de carga, e será muito difícil conhece-la com precisão, é necessário adotar uma postura precavida que implica agir sem esperar para ter certeza. Nesse sentido, é preciso criar o quanto antes as condições socioeconômicas, institucionais e culturais que estimulem não penas o rápido progresso tecnológico poupador de recursos naturais como também uma mudança em direção a padrões de consumo que não impliquem o crescimento contínuo e ilimitado do uso de recursos naturais *per capita* (ROMEIRO, 2010, p. 7).

Resta, portanto, evidenciado que não se deve renunciar ao crescimento econômico, mas compatibilizá-lo com os demais valores, ou seja, deve-se orientar a condução do Estado e da sociedade para o desenvolvimento econômico (crescimento econômico com proteção do meio ambiente e redução das desigualdades), sendo dever do Estado e da sociedade a adoção de práticas voltadas à proteção ambiental, alçado à condição de um dos principais valores tutelados pelo Estado, seja por sua previsão como princípio da ordem econômica, seja pelo estabelecimento de sua condição como direito fundamental ("meio ambiente ecologicamente equilibrado" nos moldes do art. 225 da Constituição Federal).

Por esta razão, defende-se a ideia de um "Estado socioambiental de direito", marcado pela regulação da atividade econômica de forma a direcioná-la ao desenvolvimento ambientalmente sustentável.

Para tanto, atribui-se ao Estado o dever de praticar todos os atos necessários à preservação do meio ambiente, incluindo-se a regulação do consumo e a substituição de hábitos predatórios por outros protetivos da natureza. E, neste cenário, compete-lhe proceder com a intervenção no domínio econômico com políticas públicas eficazes na proteção socioambiental.

Tal atuação poderá apresentar-se mediante intervenção sobre o domínio econômico (desenvolvendo atividades de direção ou indução); intervenção no domínio econômico, ou seja, como agente executar das atividades em regime exclusivo (absorção) ou concorrencial (participação); ou, por fim, mediante planejamento, assim considerado técnica de racionalização do investimento público e do desenvolvimento de uma determinada região.

Dentro destas várias possibilidades de atuação estatal, pretender-se-á priorizar a extrafiscalidade como mecanismo de controle do mercado (tributação interventiva), orientada ao surgimento, desenvolvimento e proteção de atividades econômicas que assegurem proteção ambiental e consumo consciente.

Inicialmente, estudar-se-á os mecanismos de intervenção do estado no mercado, o segundo será destinado à utilização da extrafiscalidade como mecanismo de indução de comportamentos protetivos ao meio ambiente e, por fim, o terceiro capítulo pretende demonstrar os impactos positivos da atuação estatal na proteção ambiental.

2 MECANISMOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NO MERCADO E DA UTILIZAÇÃO DA EXTRAFISCALIDADE

A Constituição Federal de 1988 consagrou como um dos seus fundamentos a livre iniciativa (art. 1º, IV) e como direito fundamental do cidadão a liberdade de trabalho (art. 5º, XIII). Neste mesmo caminho, o legislador constituinte reafirmou como princípio vetor da Ordem econômica e financeira a liberdade de exercício de toda e qualquer atividade econômica, estando este princípio limitado apenas nos casos expressos em lei. Assim, a regra geral é a liberdade plena (CF/88, art. 170, parágrafo único).

Esta interferência do Estado no domínio econômico ocorre de três maneiras diversas, segundo Celso Antonio Bandeira de Melo: a) Poder de polícia, expresso através da edição de atos normativos, a exemplo de leis, decretos, regulamentos, portarias etc. O Estado exerceria a fiscalização e o planejando, visando influenciar a atividade privada; b) Diretamente, por meio da produção de bens e da prestação de serviços através de pessoas jurídicas criadas para atender estes objetivos; e c) por meio dos benefícios tributários ou financeiros concedidos a iniciativa privada. (2012, p. 810)

Eros Robeto Grau (2006), classificando as formas de atuação do Estado no atual sistema econômico, identificou as seguintes modalidades de intervenção, a saber: por direção (o Estado pressiona os agentes econômicos através de normas e comportamentos compulsórios); por absorção (o Estado atua em regime de monopólio, assumindo integralmente os meios de produção); por participação (o Estado assume parcialmente os meios de produção, agindo em meio competitivo com a iniciativa privada); e, por indução (manipulando os meios de intervenção, as leis de mercado, para atingir determinados fins).

De acordo com Gilberto Bercovici (2005), a Constituição criou uma nova ordem econômica, que objetiva "alterar a ordem econômica vigente, rejeitando o mito da auto-regulação do mercado", entendendo o autor que esta transformação decorre da ampliação da participação política e da inserção de outros atores economicamente desfavorecidos na ordem anterior.

A propriedade privada, base da concepção do capitalista de produção, sofre limites na exigência de cumprimento de sua função social, "é por este sentido dado a propriedade privada que se é capaz de exigir por meios do ordenamento jurídico um uso privado compatível com o interesse público, buscando um equilíbrio entre o lucro privado e o lucro social" (DERANI, 2008, p. 238).

E, neste sentido, a intervenção pode ocorrer em vários ramos do direito, incluindo-se na seara tributária mediante utilização da Extrafiscalidade como instrumento de salvaguarda de um interesse público relevante.

Para tanto, mister destacar que, em seu viés tradicional, a tributação se caracteriza como uma atividade-meio, com a finalidade de geração dos recursos necessários à manutenção do Estado, e, consequentemente, viabilizando o implemento de políticas públicas (fiscalidade). Por esta razão, Alfredo Augusto Becker afirmou ser o orçamento uma forma de constituição periódica do Estado, ou seja, a partir do orçamento ter-se-á um novo Estado, capaz de salvaguardar suas finalidades por meio da geração dos recursos necessários para a realização dos gastos inerentes às suas atividades (BECKER, 2007).

Não obstante, a ampliação do papel do Estado na salvaguarda dos direitos fundamentais resultou no desenvolvimento de uma política de intervenção por meio da tributação denominada extrafiscalidade, que tem por fim "atingir as metas da sociedade, sejam econômicas, educacionais, políticas ou urbanísticas, através da indução dos agentes econômicos" (WEISS, 2006, p. 183). Ou seja, faz-se necessário utilizar-se do tributo para permitir que a sociedade adote comportamentos compatíveis com o objetivo tutelado pelo Estado, ou seja, atribuir à tributação um caráter extrafiscal, utilizando-a para incentivar ou inibir comportamentos, equilibrar a distribuição de riqueza e renda, estabilizar a economia, entre outros.

Assim sendo, além da geração das receitas necessárias ao custeio da máquina estatal, a tributação pode exercer um importante papel na definição de comportamentos sociais, cabendo ao Estado valer-se de técnicas tributárias com o fito de induzir os agentes econômicos à prática daqueles objetivados pela Constituição, especialmente a proteção ambiental, seja pela instituição de tributos baseados na referibilidade (Contribuições sociais,

de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas), seja pela utilização da extrafiscalidade, incluindo a instituição ou majoração de tributos com a finalidade de inibir comportamentos, bem como o estabelecimento de incentivos fiscais para aqueles que realizem o comportamento desejado pela referida política pública.

Por certo, a utilização da tributação como instrumento de tutela de direitos fundamentais e do interesse público permite ao Estado introduzir tributação diferenciada em relação a um rol ilimitado de situações jurídicas, conforme se observa do ensinamento de José Souto Maior Borges (1998, p. 57):

> Dentre os objetivos que podem ser colimados pela extrafiscalidade, podem ser citados alguns, a título meramente exemplificativo: a) combate às depressões, à inflação e ao desemprego; b) proteção à produção nacional (v.g., estímulo industrial por meio de isenções a indústrias novas, direitos alfandegários protecionistas etc); c) absorção da poupança e restabelecimento da propensão para o consumo; d) tributação fragmentadora dos latifúndios improdutivos, pelo imposto territorial rural fortemente progressivo, e imposição incidente sobre a exploração de jogos de azar; e) incentivos à urbanização, pela tributação de terrenos baldios e áreas inaproveitadas; f) tributos gerais fortemente progressivos sobre as grandes fortunas, réditos e heranças(política de nivelamento e redistribuição); g) impostos suntuários de repressão ao luxo; h) combate ao celibato pela imposição, estabelecimento de isenções em favor de famílias prolíficas e agravamento da tributação sobre casais sem filhos.

Quanto aos incentivos a serem estabelecidos pelo Estado, estes podem se apresentar através de cinco instrumentos principais: a) subvenções, ou seja, concessão de benefício de natureza financeira; b) créditos presumidos, cuja natureza complexa permite que se apresente em diversas formas (subsídio, subvenção ou redução da base de cálculo dos tributos); c) subsídios, que podem ser estímulos de natureza fiscal ou comercial, para promover determinadas atividades econômicas por períodos transitórios; d) isenções tributárias, que evitam o nascimento, por lei, da própria obrigação tributária; e, e) diferimento, que representa uma isenção condicionada (ELALI, 2005).

Portanto, a extrafiscalidade é um relevante instrumento de tutela dos direitos fundamentais, incluindo o meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Estado utilizar destas técnicas na tutela desde direito, não como medida excepcional, mas como característica inerente ao sistema tributário brasileiro, cuja extrafiscalidade é uma grande marca das finanças modernas (VALÉRIO, 1987, p. 36), inexistindo, nos dias atuais, uma figura tributária pura (com finalidade apenas fiscal ou apenas extrafiscal), vez que as duas

funções convivem harmonicamente, podendo haver a prevalência de uma em detrimento da outra conforme o caso concreto (CARVALHO, 2010, p. 288).

3 DA PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO OBJETO TUTELADO PELA EXTRAFISCALIDADE

Nas linhas pretéritas, restou assentada a possibilidade de utilização da extrafiscalidade como um instrumento de proteção de um relevante interesse público, incluindo os direitos fundamentais. Para Heleno Taveira Tôrres (2005, p. 79), os incentivos (benefícios) somente se justificam quando amparados por disposição constitucional expressa e com a finalidade de reduzir desigualdades, proteger o bem comum e promover o desenvolvimento regional e nacional.

E, neste cenário, pode-se defender a prática da extrafiscalidade ambiental tanto sob a perspectiva da tutela de um direito fundamental (meio ambiente ecologicamente equilibrado), quanto pelo viés do desenvolvimento sustentável – compreendendo-se para tanto aspectos relativos à estabilidade econômica, meio ambiente, controle da balança de pagamentos, pleno emprego e distribuição de renda (NUSDEO, 2002, p. 11).

Baseado nos ensinamentos de Robert. Alexy, enquadrar a tutela do meio ambiente como um direito fundamental equivale a identifica-la como um fundamento do Estado Brasileiro (elemento substancial) expressamente disciplinado na Constituição (elemento estrutural).

Mais que isso, assegura a máxima proteção constitucional deste direito, definindo-o como individual quanto à titularidade, ou seja, o inclui no rol protetivo estabelecido no art. 60, § 4º, da CF/88, razão pela qual não poderão ser reduzidos ou suprimidos (ALEXY, 2012, p. 66-67 e 146).

E, compulsando o rol dos direitos fundamentais constitucionalmente expressos, o artigo 225[1] expressamente disciplina o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental da pessoa humana, de natureza difusa, intergeracional e pressuposto para o exercício do direito à vida. Todavia, além de um direito fundamental, este pode ser

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

observado como um dever fundamental, competindo ao Estado adotar as medidas necessárias à preservação[2] do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

José Alberto de Oliveira Marum (2011, p.1332-1334), destaca que a proteção ao meio ambiente aparece pela primeira vez positivada numa constituição brasileira a partir de 1988, alcançando a condição de direito fundamental (embora não alocada no art. 5º), gozando de irrevogabilidade e aplicabilidade imediata, impondo ao poder público a prática de atos necessários à sua salvaguarda.

Ademais, a tutela do meio ambiente também foi alçada à condição de princípio norteador da ordem econômica, legitimando-se constitucionalmente a utilização da extrafiscalidade ambiental, conforme art. 170, VI da CF/1988[3], modificado pela Emenda Constitucional nº 42/2003, permitindo o tratamento diferenciado às atividades empresariais em defesa do meio ambiente, possibilitando o tratamento "conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação".

Neste sentido o Estado ganhou maior protagonismo na definição da política econômica e nos objetivos que deseja alcançar, possuindo instrumentos jurídicos de intervenção aptos a atingir fins previamente determinados, dentre estes a superação do subdesenvolvimento e a proteção do meio ambiente.

Além do fundamento relativo ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a proteção ambiental encontra-se fundamentada no direito ao desenvolvimento sustentável, analisado sob a perspectiva do art. 3º, II[4], combinado com o art. 225, todos da CF/88.

Para tanto, o conceito de desenvolvimento deve ser observado sob o viés do desenvolvimento sustentável (compreendido seus aspectos econômico, social, ambiental e cultural), termo produzido pelas Nações Unidas, através da Comissão Mundial sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, e incorporado pela Agenda 21 – na Conferência das Nações

---

[2] Nos moldes da Constituição Federal: Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

[3] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

[4] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] II - garantir o desenvolvimento nacional;

Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ocorrida em 1992, no Rio de Janeiro (MARINS; TEODOROVICZ, 2011, p. 180-181).

> O desenvolvimento sustentável é aquele que não se limita aos objetivos econômicos, avançando sobre as perspectivas econômicas e apontando objetivos na esfera social (novamente) e ambiental. Essas novas perspectivas servem tanto para estender a discussão do desenvolvimento às políticas sociais (renovadas) e ambientais, como também servem de freios de uma política de desenvolvimento que almeje o objetivo econômico pura e simplesmente (MARINS; TEODOROVICZ, 2011, p. 184-185).

E os referidos autores prosseguem destacando que, o desenvolvimento deve estar relacionado com objetivos sociais (melhoria na saúde, emprego, educação, assistência social etc.), que sob o viés ambiental inclui as presentes e futuras gerações, razão pela qual passasse a adotar a expressão desenvolvimento socioambiental como novo parâmetro de atuação estatal (MARINS; TEODOROVICZ, 2011, p. 185).

> [...] a adoção do termo "sustentabilidade" vai se inserindo em vários ramos do conhecimento, sendo trabalhada em seu aspecto econômico, social, ambiental e até cultural, não se limitando mais à noção ambiental pura e simplesmente. E a temática do desenvolvimento não fugiu à regra. A sustentabilidade incorporou-se à noção primordial do desenvolvimento econômico, agregando à este desenvolvimento os aspectos sociais e ambientais. [...]
> [...] a sustentabilidade passa a ser identificada, na temática do desenvolvimento, como desenvolvimento sustentável, traduzindo-se em atuação conjunta de propostas que viabilizem o desenvolvimento das nações, sem esquecer as necessidades de proteção ao meio ambiente, e à própria sociedade. Preservar para progredir, em outras palavras. Garantir a preservação do meio ambiente, e a proteção dos direitos humanos, antes de se pensar em falar no desenvolvimento econômico. Assim, a noção de desenvolvimento passa a apresentar uma complexidade que só poderia ser explicada no estudo conjunto desses três aspectos, sociais, econômicos e ambientais, e que traduzem as necessidades contemporâneas.
> Deve-se buscar o maior desenvolvimento possível, desde que, dentro desse prisma, busque-se também a preservação da biodiversidade ou dos ecossistemas naturais, e nesse aspecto, ressaltamos a relação de inerência à preservação do ser humano, haja vista que a proteção ambiental que desejamos mantém relação intrínseca entre o equilíbrio ecológico e antropológico. Preservar para o progresso, mas, sobretudo, desejando preservação ambiental direcionada pelo primado da sobrevivência da humanidade. Nessa esfera, os direitos do homem, o direito da sobrevivência perante um meio ambiente ecologicamente equilibrado, é pressuposto para alcançar a chamada sustentabilidade sistêmica, da qual, nem o homem, nem o meio ambiente que o cerca, devem se afastar, sob pena de promoção de inevitável polarização entre, de um lado, o progresso "a qualquer custo", e do outro a proteção ecológica sem considerar as necessidades humanas ("ecologia profunda"). De uma forma ou outra, essas polarizações afetam diretamente a perspectiva de sobrevivência do ser humano, e por isso devem ser evitadas em prol do equilíbrio entre a sociedade e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Daí provém a conveniência – e a emergência –

> da adoção da socioambientalidade em nossas políticas contemporâneas (MARINS, James. TEODOROVICZ, Jeferson, 2011, p. 1242-1243).

Assim sendo, a extrafiscalidade, se apresenta como mecanismo de intervenção econômica relevante, podendo (devendo) ser utilizada com vista a proteção socioambiental, incluindo a promoção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se de uma das variadas possibilidades de atuação estatal no controle do mercado (tributação interventiva), podendo ser orientada para atingir o desenvolvimento sustentável, o incentivo a atividades econômicas que assegurem proteção ambiental e o consumo consciente.

4 IMPACTOS DA ATUAÇÃO ESTATAL NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

A alta carga tributária brasileira permite que a aplicação de benefícios fiscais ou outros instrumentos de extrafiscalidade causem impacto relevante no custo final dos produtos e serviços ofertados.

E, neste sentido, Omara Gusmão destaca a importância da utilização da tributação como medida compensatória dos custos de produção, tornando-o atrativo ao produtor (majorando o ônus de produções degradantes) e ao consumidor (reduzindo seu preço e tornando-o competitivo em relação aos que não possuem tal preocupação), *verbis*:

> Nesse sentido, realça a fundamental importância do tributo como compensador dos custos da atividade ambiental. O tributo voltado ao meio ambiente deve exercer, no mínimo, duas funções: a) a de procurar compor o custo sócio-ambiental com o auferimento de recursos destinado a suprir a degradação do meio ambiente perpetrada; b) induzir, positiva ou negativamente, comportamentos no sentido da realização da defesa e da preservação do meio ambiente. Esta última hipótese será vista mais adiante no item destinado à função extrafiscal do tributo como fundamento da tributação ambiental.
> A função do tributo como compensador dos custos sócios-ambientais é "internalizar" o ônus causado pela degradação ambiental e ao mesmo tempo fomentar a mudança de comportamento na busca por uma atividade ou produto mais econômico. Se uma empresa em sua atividade provoca degradação ambiental, por exemplo, no custo de sua atividade ou produto, dever conter um *plus* representativo do que o Estado gastará para corrigir a atividade degradante. Ao mesmo tempo em que o custo é composto, não dependendo o Estado das parcas receitas orçamentárias gerais, mas de recursos oriundos de dentro da própria atividade (internalização de custos), promove-se, ainda, o estímulo a uma mudança de comportamento refletido na busca por soluções mais econômicas, e com isso menos agressivas ou degradantes, para os custos que a atividade causa ao meio ambiente. Por outro lado, a internalização do custo da degradação no produto ou na atividade festeja o princípio do "poluidor-pagador", na medida em que este

> seria o sujeito passivo da obrigação tributária ambiental decorrente da situação degradante provocada por si próprio. (GUSMÃO, 2011, p. 1312)

As sugestões para implementação de uma política extrafiscal ambiental incluem: a) a criação de um tributo específico (impostos ou de natureza contraprestacional), impondo um custo tributário às mercadorias e serviços em desconformidade com as regras protetivas ambientais; b) a adoção de benefícios tributários e redução de encargos para aqueles que se adequam às regras protetivas, tornando os bens e serviços competitivos; c) imposição de alíquotas maiores para produtos e serviços que não se adequem à proteção ambiental, tornando seu custo alto e, consequentemente, menos competitivo no mercado.

Por força do disposto na Constituição Federal, nas normas infraconstitucionais e nos acordos internacionais celebrados pelo país (especialmente a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento), o Brasil encontra-se obrigado a adotar políticas públicas com a finalidade de alcançar o desenvolvimento sustentável, reduzindo e eliminando os sistemas de produção e consumo não-sustentáveis.

Quando optar por beneficiar a conduta ecologicamente adequada, o Estado, amparado pelo princípio do desenvolvimento sustentável, deve estabelecer a concessão de benefícios ou, alternativamente, a redução da carga tributária. Trata-se, portanto, da utilização da tributação para induzir comportamentos socioambientais, tornando produtos e serviços mais baratos que os concorrentes degradantes ou, tão somente, compensando eventuais custos maiores com a redução da carga tributária incidente.

Por sua vez, a opção pela majoração dos custos tributários (imposição de novos tributos ou aumento de alíquotas) para os produtos e serviços que exploram ou degradam o meio ambiente encontra-se atrelada ao princípio do poluidor pagador.

> Nesse contexto, ganha relevo o princípio do desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável é, pois, além de um princípio, um direito e um dever. Não obstante as críticas que envolvem a busca desmedida pelo desenvolvimento econômico, este é uma realidade que não pode ser afastada nas sociedades modernas no sentido de proporcionar o bem-estar da população, embora muitas vezes, em função de políticas distorcidas, não beneficiem a todos. Parte-se, então, da premissa que o desenvolvimento econômico é desejável e é uma realidade, cabendo portanto, compatibiliza-lo com a preservação de um meio ambiente equilibrado. Nesse sentido, o Princípio da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento estabelece que "para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não-sustentáveis e fomentar políticas demográficas apropriadas". A norma tributária que tenda a incentivar a utilização de combustível renovável, como vimos, ou desonerar produtos que não causem agressão ao meio ambiente privilegia o princípio do

> desenvolvimento sustentável ao tempo em que consolida limitação ao incentivo tributário de atividades econômicas contrárias.
> O princípio do poluidor-pagador impulsiona o legislador na atividade legiferante tributária a observar que os custos da degradação ambiental devem ser arcados pelos atores da atividade econômica que a promovam. Assim, a internalização dos custos por via da CIDE, por ser dirigida a sujeitos passivos de atividades econômicas específicas, promove a adequada correlação entre a imposição tributária e aqueles que estão diretamente envolvidos na área econômica potencialmente degradante, oferecendo assim o Direito ambiental a definição de quem sejam os contribuintes do tributo. A limitação do poder de tributar se dá, portanto, na cobrança do tributo diretamente daqueles que se enquadram no papel de contribuintes ou responsáveis (produtor, consumidor, transportador, dentre outros), conforme estabelecido em lei. [...] (Gusmão, 2011, p. 1325)

Em verdade, a majoração da tributação pode ser justificada em qualquer das hipóteses descritas no art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente. Ou seja, compreende as atividades lesivas, as que implicam em risco de degradação e a exploração de recursos naturais.

> Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:
> [...]
> VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Tem-se, na espécie, dupla fundamentação para a tributação majorada: (a) o princípio do poluidor pagador, determinando que a tributação ambiental deve sobrepor os valores para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, de forma a inibir sua ocorrência; e, b) usuário pagador, majorando a tributação daquele que explora recursos naturais com fins econômicos, vez que se beneficia de um bem de uso comum do povo para proveito individual.

Thaís Cíntia Cárnio (2013, p. 8-11) destaca algumas utilizações da extrafiscalidade ambiental no país, especialmente: a) no Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU); b) no Imposto Territorial Rural (ITR); e, c) no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Quanto ao IPTU, o fundamento da extrafiscalidade encontra-se disposto no art. 182, §4º, II, da CF/88 e estabelece a possibilidade de aplicação de alíquotas progressivas no tempo para os imóveis que não tendam à função social, especificamente que não lhe seja dado adequado aproveitamento do solo.

Quanto o ITR, o art. 10 da Lei 9.393/1996[5], estabelece isenção (na verdade, não se inclui na parte tributável) para áreas de preservação permanente e de reserva legal; de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas e que ampliem as restrições de uso nas áreas de preservação permanente e de reserva legal; sob regime de servidão ambiental; cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração.

> Um importante instrumento econômico visando o aumento de áreas florestais preservadas em todo o território nacional é criado a partir da possibilidade de isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) sobre áreas consideradas como Reservas Legais e Unidades de Conservação do tipo RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural. (CÁRNIO, 2013, p. 179)

Em relação ao ICMS, os Estados poderão estabelecer um critério de repasse de recursos econômicos para os Municípios que venham a criar instrumentos de proteção ambiental, tal como no Paraná, em que estabeleceu repasse maior para aqueles criarem novas Unidades de Conservação ou melhorarem as condições de preservação das que já existentes:

> Assim, encontram os Estados uma brecha constitucional para implementarem em seus territórios o ICMS Ecológico, como assim fez o Paraná, pioneiro em 1991, e também São Paulo, o qual o criou através da Lei Estadual 8.510/1993 (CÁRNIO, 2013, p. 182).

Em relação ao Imposto de Importação, a Resolução da CAMEX, de 27/10/2015, concedeu alíquota 0 (zero) para automóveis movidos unicamente a eletricidade ou hidrogênio (antes tributados com alíquota de 35%), mantendo-se a alíquota de até 7% com motores híbridos (elétrico e combustão).

Também em relação aos carros elétricos, observa-se a existência de isenção de IPVA em vários Estados: Ceará, Maranhão, Pernambuco , Piauí, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, São Paulo e Sergipe. Além de São Paulo, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul também dão desconto de 50% no imposto para esses veículos.

---

[5] Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior. [...] II - área tributável, a área total do imóvel, menos as áreas:
a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012; (Redação dada pela Lei nº 12.844, de 2013) (Vide art. 25 da Lei nº 12.844, de 2013)
b) de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declaradas mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, e que ampliem as restrições de uso previstas na alínea anterior;
c) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aqüícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual;
d) sob regime de servidão ambiental; (Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012).
e) cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração; (Incluído pela Lei nº 11.428, de 2006)
f) alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas autorizada pelo poder público. (Incluído pela Lei nº 11.727, de 2008)

Portanto, pode-se afirmar que os entes políticos que se valhem da tributação como mecanismo de promoção do desenvolvimento sustentável (socioambiental), estão cumprindo integralmente o comando constitucional.

5 CONCLUSÃO

Pode-se defender que a ordem econômica brasileira está fundamentada no desenvolvimento sustentável, compatibilizando aspectos econômicos (lucro e geração de emprego e renda), sociais (redução das desigualdades) e proteção ambiental, vez que apresenta no rol de seus princípios basilares (art. 170, CF/88) a "redução das desigualdades regionais e sociais" (inciso VII), o "pleno emprego" (inciso VIII) e a "defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação" (inciso VI).

Além de sua presença no rol dos princípios da ordem econômica, o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/88) apresenta-se como um direito fundamental difuso e intergeracional. E, por se enquadrar neste rol (ainda que não presente no art. 5º, da CF/88), goza de diversos atributos, tais como: irrevogabilidade, eficácia plena e vedação do retrocesso social.

Nesta condição, a garantia da proteção ambiental impõe ao Estado a garantia de sua eficácia plena, ou seja, exige do Estado a prática de atos com a finalidade de salvaguardar o meio ambiente, intervindo sempre que necessário para a tutela deste direito.

Dentro destas políticas públicas a serem desenvolvidas, considera-se a extrafiscalidade como o mecanismo mais adequado, pois pode reduzir os custos da mercadoria e do serviço (quando o empresário agir sob a égide do princípio da sustentabilidade socioambiental), ou tornar a mercadoria (ou serviço) competitivo com aqueles que não seguem as regras protetivas e, por esta razão, sofrem maior punição.

Para legitimar essa intervenção, portanto, faz-se necessário que o direito encontre-se expresso na Constituição e, uma vez confirmado, poderá o Estado agir com a finalidade de: a) subvenções, ou seja, concessão de benefício de natureza financeira; b) créditos presumidos, cuja natureza complexa permite que se apresente em diversas formas (subsídio, subvenção ou redução da base de cálculo dos tributos); c) subsídios, que podem ser estímulos de natureza fiscal ou comercial, para promover determinadas atividades econômicas por períodos

transitórios; d) isenções tributárias, que evitam o nascimento, por lei, da própria obrigação tributária; e, e) diferimento, que representa uma isenção condicionada (ELALI, 2005).

Por óbvio, o rol de extrafiscalidade não é exaustivo, mas deve ser compatibilizado a partir de princípios tributários e ambientais, evitando arbítrio estatal e salvaguardando direitos fundamentais.

Por esta razão, de acordo com as regras de competência tributária, devem ser editadas leis protetivas, caracterizadas: (a) pela aplicação de benefícios tributários respaldados devendo-se no princípio do desenvolvimento sustentável, induzindo comportamentos socioambientais; ou (b) pela majoração de tributos sob a ótica do princípio do poluidor pagador (para inibir atividades efetiva ou potencialmente poluidoras) ou do princípio do usuário pagador (exigindo-se uma contraprestação pela utilização para proveito pessoal de um bem de uso comum do povo).

6 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012.

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

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. 2ª edição. São Paulo: Editora Max Limonada, 1998.

CÁRNIO, Thaís Cíntia. **A extrafiscalidade tributária como instrumento de proteção ambiental**. In: Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 171-186.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ELALI, André. **O Federalismo Fiscal e o Sistema Tributário Nacional**. São Paulo: MP, 2005.

GRAU , Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 11ª Edição São Paulo: Malheiros, 2006.

GUSMÃO, Omara Oliveira de. Proteção ambiental e tributação: O tributo como coadjuvante na concretização do valor constitucional "meio ambiente". *In*: MILARÉ, Édis. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais de Direito Ambiental.** Vol. 4. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1303-1341.

MARINS, James; TEODOROVICZ, Jeferson. **Rumo à extrafiscalidade socioambiental: tributação diante do desafio social e ambiental contemporâneo**. *In*: Simpósio de Direito Constitucional da ADDCOnst. Anais do IX Simpósio de Direito Constitucional da ADDCOnst. Curitiba: ABDConst., 2011, p. 170 -200.
_____. Extrafiscalidade socioambiental. *In*: MILARÉ, Édis. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais de Direito Ambiental.** Vol. 4. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1229-1275.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. Meio Ambiente e Direitos Humanos. *In*: GARCIA, Maria; PIOVESAN, Flávia. **Doutrinas essenciais de Direitos Humanos.** Vol. 3. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1313-1337.

NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento Econômico: Um retrospecto e algumas perspectivas**. In: Regulação e Desenvolvimento. Coordenação: Calixto Salomão Filho. São Paulo: Malheiros, 2002.

RIBEIRO, Ana Cândida de Paula. O desenvolvimento sustentável como diretriz da atividade econômica. *In*: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais de Direito Ambiental.** Vol. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 643 - 659.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade. *In*: MAY, Peter H. **Economia do meio ambiente: teoria e prática.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 3 - 32.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Incentivos Fiscais na Constituição e o Crédito Prêmio do IPI**. In: Direito Tributário Atual – 18. São Paulo: Dialética & Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 2005.

VALÉRIO, Walter Pardes. **Programa de Direito Financeiro e Finanças**. Porto Alegre: Ed. Sulina, 1987.

WEISS, Fernando Lemme. **Princípios Tributários e Financeiros**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Jerrio, 2006.