

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

ANA LUISA SOUSA FARIA

**O IPTU E A TRIBUTAÇÃO INDUTORA COMO INSTRUMENTO PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Manaus
2012

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

ANA LUISA SOUSA FARIA

**O IPTU E A TRIBUTAÇÃO INDUTORA COMO INSTRUMENTO PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para obtenção de título de Mestre em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Edson Damas

Manaus
2012

F224i Faria, Ana Luisa Sousa
2012

O Iptu e a tributação indutora como instrumento para o desenvolvimento sustentável/ Ana Luisa Sousa Faria; orientador, Edson Damas da Silveira - 2012

1060f; 30 cm

Dissertação (Mestrado)–Universidade do Estado do Amazonas, Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental, 2012.

1.Direito-dissertação.2. Tributação Indutora. 2. Função social da propriedade -iptu I.Universidade do Estado do Amazonas - UEA. II.Título.

CDU 349.6 (043)

ANA LUISA SOUSA FARIA

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, por meio da Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, 26 de março de 2011.

Prof. Dr. Edson Damas da Silveira
Universidade do Estado do Amazonas

Prof. Dr. Walmir de Albuquerque
Barbosa
Universidade do Estado do Amazonas

Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti
Universidade Nilton Lins

*Dedico esta dissertação à minha mãe
Maria Raimunda e Sousa Faria e ao meu
pai Edney Leitão Faria, que são a razão
da minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me permitir ter força quando eu mais preciso.

À minha mãe, que é fundamental em minha vida, orientando-me e acreditando sempre nos meus sonhos.

Ao meu pai, que é incansável e sempre está ao meu lado.

Ao meu namorado Rafael Lacerda pela paciência, compreensão e carinho.

Aos meus padrinhos Eva e Américo que são parte fundamental nessa conquista.

A todos os professores do curso de mestrado, especialmente ao professor Edson Damas e Walmir Albuquerque, pela orientação e pelos valiosos conhecimentos adquiridos.

A todos que se fizeram presentes e me auxiliaram nesta caminhada.

O que define a nobreza de um ser humano é a sua capacidade de enxergar sua pequenez. Você a enxerga? A sabedoria de um ser humano não está no quanto ele sabe, mas no quanto ele tem consciência de que não sabe. Você tem essa consciência? Ninguém desaparece quando morre. Viver com dignidade e morrer com dignidade deveriam ser tesouros cobiçados ansiosamente. Portanto, o princípio da coresponsabilidade inevitável demonstra que nunca poderemos ser uma ilha na humanidade. (...) Somos uma única espécie. Deveríamos amá-la e cuidar dela mutuamente, caso contrário não sobreviveremos.

***O Futuro da Humanidade
(Augusto Cury).***

RESUMO

Preservar e proteger o meio ambiente é competência do Estado, compreendendo-se União, Estado, Distrito Federal e Municípios (CF, art. 23, VI e VII). Trata-se, portanto, de competência comum dos entes federativos tutelar e garantir a preservação ambiental, que deve ser realizada em conjunto com a coletividade (CF, art. 225). Diante da obrigação imposta pela Constituição Federal, o Estado necessita utilizar meios, oferecidos pelo próprio ordenamento jurídico, para desempenhar a função de mentor de uma política ambiental que garanta a defesa do meio ambiente. É nesse prisma que o direito tributário passa a ser instrumento de proteção ambiental, quando além do caráter arrecadatório, função inerente para carrear recursos aos cofres públicos, oferece a função extrafiscal ou indutora para estimular condutas ambientalmente corretas. O tributo surge, então, para estimular os agentes econômicos às escolhas ambientalmente corretas, e desestimular as práticas danosas. Trata-se de uma política de incentivo à preservação fundada em estímulos econômicos. Por esse entendimento, o tributo pode auxiliar também no desenvolvimento regional e na implementação de políticas públicas. Diante da relevância do tema, foi realizada uma pesquisa explicativa, de abordagem qualitativa, com delineamento voltado para a pesquisa bibliográfica, cuja finalidade é compreender como o direito tributário, através das normas tributárias indutoras, especialmente, o IPTU, podem ser instrumento de proteção e desenvolvimento do meio ambiente artificial, para que este atinja o patamar da sustentabilidade.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Tributação Indutora. Função social da propriedade. IPTU.

ABSTRACT

Preserving and protecting the environment is the responsibility of the State, it being understood Federal, State, Federal District and municipalities (Constitution, Article 23., VI and VII). It is therefore common competence of federal guardianship and ensure environmental preservation, to be held in conjunction with the community (CF, art. 225). Faced with the obligation imposed by the Constitution, the State needs to use the means offered by the legal system to play the role of mentor to an environmental policy that ensures protection of the environment. It is in this light that the tax law becomes an instrument of environmental protection, as well as revenue collection of the character, function inherent to adduce resources to the public coffers, extrafiscal offers the function to induce or encourage conduct environmentally sound. The tribute comes, then, to encourage economic agents to environmentally friendly choices and discourage harmful practices. It is a policy of encouraging the preservation founded in economic stimulus. By understanding this, the tax can also assist in regional development and implementation of public policies. Given the importance of the topic, a survey was conducted explanatory qualitative approach, with a design focused on literature, whose purpose is to understand how the tax law, tax law through the inductor, especially property taxes, can be an instrument of protection and development of the artificial environment so that it will reach the level of sustainability.

Key words: Environment. Taxation inducer. Social function of property. IPTU (Taxes).

LISTA DE ABREVIATURAS

APP – Área de Preservação Permanente

CC – Código Civil

CE – Constituição Estadual

CF – Constituição Federal

CTN – Código Tributário Nacional

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

EC – Emenda Constitucional

IPTU – Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ISS – Imposto sobre Serviços de qualquer natureza

ITR- Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural

LC – Lei Complementar

PIM – Pólo Industrial de Manaus

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Nacional

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

ZFM – Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	16
2.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE	18
2.2 ESPÉCIES DE MEIO AMBIENTE	20
2.2.1 Meio ambiente natural	21
2.2.2 Meio ambiente artificial	22
2.2.3 Meio ambiente cultural	22
2.2.4 Meio ambiente do trabalho	24
2.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL	25
2.3.1 Princípio da essencialidade do meio ambiente	26
2.3.2 Princípio da equidade integracional	27
2.3.3. Princípio da incolumidade ambiental	29
2.3.4 Princípio da precaução e prevenção	31
2.3.5 Princípio do poluidor-pagador	33
2.3.6 Princípio da responsabilização	35
2.3.7 Princípio do desenvolvimento sustentável	37
3 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL – TRIBUTO COMO OBJETO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	39
3.1 CONCEITO DE TRIBUTO	43
3.2 ELEMENTO TELEOLÓGICO DO TRIBUTO	45
3.2.1 Tributos fiscais	45
3.2.2 tributos extrafiscal ou indutor	46
3.2.2.1 <i>extrafiscalidade e espécies tributárias</i>	49
3.3 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	54
3.3.1 Pela União	54
3.3.2 Pelos Estados-membros	56
3.3.3 Pelos municípios	57
3.4 O TRIBUTO AMBIENTAL NO DIREITO COMPARADO	59
4 O IPTU COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	64
4.1 O MUNICÍPIO ENQUANTO ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL PELA INSTITUIÇÃO DO IPTU	64
4.2 O IPTU E O MEIO AMBIENTE URBANO	68
4.2.1 A política urbana e o meio ambiente urbano	69
4.2.2 A progressividade do IPTU e sua correlação com a política de desenvolvimento urbano	73
4.2.2.1 <i>O IPTU progressivo no tempo</i>	75
4.2.2.2 <i>A cobrança de IPTU de acordo com o valor, a localização e uso do imóvel</i>	78
4.2.3 O IPTU como instrumento para o uso adequado e ocupação do solo urbano	80
4.3 O IPTU NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO DE MANAUS E NO PLANO DIRETOR	82
4.4 O IPTU SOBRE AS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	84
4.5 ANÁLISE DA LEI 1.091/2006 – POLÍTICA FISCAL DO MUNICÍPIO PARA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE	89
4.5.1 O IPTU verde e as Reservas Naturais de Patrimônio Nacional	91

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	
REFERÊNCIAS	

92
96

1 INTRODUÇÃO

Este estudo pretende articular o Direito Ambiental e o Tributário. O primeiro é a área do conhecimento jurídico que estuda as interações do homem com a natureza e os mecanismos legais para proteção do meio ambiente. O Direito Tributário, como ramo do direito público, regula a cobrança de tributos, principal fonte de receitas públicas para garantir a formação de uma sociedade justa e sustentável. No âmbito da junção dessas duas vertentes do direito, esta pesquisa propõe um estudo das normas tributárias indutoras, especificamente, o Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana (IPTU) como instrumento para o desenvolvimento do meio ambiente artificial e da função social das cidades.

Segundo Fiorillo e Ferreira (2005, p. 111) “a utilização de instrumentos do direito tributário, de que é exemplo a concessão dos benefícios fiscais relativamente aos recursos naturais não é prática nova no ordenamento jurídico brasileiro”.

A proteção ao meio ambiente foi introduzida no texto constitucional de 1988. Prevê o art. 225 deste texto legal 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.

Preservar o meio ambiente é consagrar o direito à vida (CF, art. 5º, “caput”), o mais fundamental dos direitos fundamentais, pois só é possível uma existência digna quando se vive em um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.

As ações de controle que visam à preservação ambiental exigem do Poder Público um dever de adotar medidas administrativas que se descumpridas poderão acarretar em responsabilidade civil e penal. A responsabilidade pública do Estado em assegurar um ambiente sustentável a todos, não desobriga, contudo, o cidadão de ter consciência de seu dever de preservá-lo e defendê-lo, como coletividade.

O Estado é o mentor dos princípios que regem o art. 170 da Constituição Federal (Dos princípios gerais da atividade econômica), portanto, cabe a ele a intervenção na economia para induzi-la à proteção ambiental. Pretende-se garantir que o desenvolvimento econômico não ultrapasse os limites aceitáveis de dano

ambiental; adequando as normas do art. 170 com as do art. 225, ambos da CF, que devem conviver pacificamente, conforme o princípio da ponderação.

Ao interferir na economia, o Poder Público tem como instrumento o tributo sob seu caráter extrafiscal¹ ou indutor. Carraza (2006, p.107-108) observa que “há extrafiscalidade 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 os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa”.

Nesse aspecto, cabe ao Estado em conjunto com a coletividade, garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Na Carta de Manaus, divulgada em 07 de setembro de 2009, ao final da Conferência Nacional sobre Direito Ambiental e a Questão da Amazônia, reiterou-se no item 8, esse mesmo entendimento: “Reafirmar a necessidade da criação de incentivos para o uso sustentável de produtos e serviços da biodiversidade e para a valorização dos conhecimentos tradicionais na utilização responsável da diversidade biológica, reconhecendo tal conhecimento como um valor inestimável para as gerações vindouras. (grifo nosso).

Diante do Sistema Constitucional Tributário vigente no país, não é plausível a criação de tributos que incidam sobre ações danosas ao meio ambiente. Jamais se pode perder de vista que tributo não é sanção (CTN, art. 3). Entretanto, é possível utilizar os tributos com caráter extrafiscal, aplicando o princípio da seletividade².

Os tributos que objetivam a preservação do meio ambiente são chamados de tributos verdes ou “*green taxes*”. Esse mecanismo tributário visa a influenciar na decisão econômica de modo a tornar mais interessante a opção ecologicamente mais adequada. As decisões são orientadas pelo custo-benefício: se os custos da degradação ambiental não forem refletidos nos preços, as decisões econômicas nunca serão ecologicamente corretas.

Os três princípios do direito ambiental que justificam, plenamente, os tributos verdes são: (I) princípio da precaução; (II) princípio da cooperação; (III) princípio do poluidor-pagador.

¹ O tributo é fonte de recursos para que o Estado realize atividades inerentes à administração pública, entretanto, não se pode abandonar a concepção extrafiscal do tributo, que é ferramenta para orientar a atuação do contribuinte para setores mais produtivos ou mais adequados ao interesse público.

² Ocorre a seletividade quando o tributo possui alíquota maior ou menor, conforme a essencialidade do produto.

O princípio da precaução visa a impedir que haja dano ecológico, e por isso adota critérios preventivos. O segundo é a idéia de que toda sociedade deve participar do processo de proteção ao meio ambiente. Por último, “impõe-se ao sujeito econômico (produtor, consumidor, transportador) que nesta relação possa causar um problema ambiental, arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano” (DERANI, 2001, p. 158).

O IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano - é o tributo que será objeto específico dessa pesquisa, contextualizado na realidade do município de Manaus. A Lei ordinária nº 1.697 de 20 de dezembro de 1983 (Código Tributário de Manaus) é que autoriza a cobrança do referido imposto, previsto no art. 2, I, a), regulamentado pelo Decreto nº 3.890 de 22 de dezembro de 1983. Por esta lei, o IPTU é denominado de Imposto Imobiliário³.

Inicialmente, será feita uma abordagem do meio ambiente na Constituição Federal de 1988, bem como dos princípios que guarnecem o direito ambiental. O terceiro capítulo tratará do Estado e seu poder de tributar, analisando-se, analiticamente, o tributo e suas espécies. Neste capítulo, também, será abordada, de forma genérica, a tributação ambiental na legislação brasileira e no direito comparado.

O quarto capítulo abordará o tema central da pesquisa, que é o IPTU como instrumento para o desenvolvimento sustentável. O imposto será analisado sobre duas perspectivas: a) através de sua característica inata que é a fiscal ou arrecadatória, b) a sua utilização como norma tributária indutora, quando se utiliza do seu caráter extrafiscal ou indutor (IPTU progressivo no tempo, previsto no Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus – Lei nº 671 de 04 de novembro de 2000) para promover o desenvolvimento urbano e implementar a função social das cidades. O IPTU Verde, criado pela Lei municipal nº 1.091 de 29 de dezembro de 2006, também será analisado na pesquisa.

A abordagem será qualitativa na medida em que se pretende partir do fundamento de que o conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa como sugere Chizzotti (1998, p. 79). Na abordagem qualitativa o sujeito-observador, portanto, o pesquisador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes

³ Lei n. 1.697/83, art. 2. Integram o sistema tributário do município os seguintes tributos: I – Impostos: a) Imposto Imobiliário, regulamentado pelo Decreto n. 3.890/83).

um significado, portanto, não é neutro assim como o objeto é pleno de significações e complexidades.

Sendo assim, pretende-se compreender os efeitos socioambientais decorrentes das ações danosas sobre o meio ambiente, a partir da metodologia qualitativa, que nos conduzirá a apreensão dos fenômenos sócio-econômicos e políticos que envolvem os instrumentos existentes para o desenvolvimento sustentável, na atualidade.

A pesquisa apresenta-se como de relevante importância do ponto de vista científico, pois ao mesmo tempo em que atua na área jurídica atingindo a teoria do direito positivo, está voltada para a preservação do meio ambiente, que é princípio informador da Ordem Social na República Federativa do Brasil, consistindo em preceito fundamental intransponível a ser seguido pelos componentes dos setores públicos e privados da sociedade.

Tem como fim maior compreender como o direito tributário, através das normas tributárias indutoras, especialmente, o IPTU, pode ser instrumento de proteção e desenvolvimento do meio ambiente artificial, quando este atingirá o patamar da sustentabilidade.

2 MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O meio ambiente ganhou “status” constitucional com a Constituição Federal de 1988, quando a carta maior veio exercer o papel unificador do ordenamento jurídico. Prevê o art. 225 deste texto legal 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.

Os parágrafos constantes nesse artigo trazem as medidas a serem adotadas pelo Poder Público para dar efetividade ao que prevê o *caput*, e a responsabilidade dos particulares para com o meio ambiente.

Preservar o meio ambiente é consagrar o direito à vida (CF, art. 5º, “caput”), o mais fundamental dos direitos fundamentais, pois só é possível uma existência digna quando se vive em um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. Expõe Fuks (2001, 73-74) que:

no Brasil, o meio ambiente, com bem tutelado por leis, não se apresenta como um “novo sujeito” de uma nova modalidade de contrato, um contrato natural, mas como objeto de um novo contrato social. Trata-se de uma reformulação da versão hobbesiana do contrato social, em que a ‘guerra de todos contra todos’ assume a forma de uma guerra de todos contra o mundo que nos abriga: o meio ambiente. Portanto, não estão em questão os ‘direitos da natureza’, mas os direitos e interesses de cada membro da sociedade em assegurar a qualidade de vida, desde as condições necessárias à sobrevivência ao padrão de vida decente.

As ações de controle que visam à preservação ambiental exigem do Poder Público um dever de adotar medidas administrativas que se descumpridas poderão acarretar em responsabilidade civil e penal.

Grau afirma (2003, p. 219-220) que:

a Constituição, destarte, dá vigorosa resposta às correntes que propõem a exploração predatória dos recursos naturais, abroqueladas sobre o argumento, obscurantista, segundo o qual as preocupações com a defesa do meio ambiente envolvem proposta de “retorno à barbárie. O Capítulo VI do seu Título VIII, embora integrado por um só artigo e seus parágrafos – justamente o art. 225 – é bastante avançado. O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego.

A responsabilidade pública do Estado em assegurar um ambiente sustentável a todos, não desobriga, contudo, o cidadão de ter consciência de seu dever de preservá-lo e defendê-lo, como coletividade. O titular de um direito deve exercê-lo até o limite de causar danos a outros sujeitos. Nessa ótica, o interesse da coletividade sobrepõe-se ao individual. (PERLINGIERI, 1997, p.120-121).

A Constituição de 1988 não foi a primeira a homenagear o meio ambiente concedendo-lhe status constitucional. Foi precedida pelas Constituições do Equador e do Peru em 1979, Chile e Guiana em 1980, Honduras em 1982, Panamá em 1983, Guatemala em 1985, e Haiti e Nicarágua em 1987 (SEBASTIÃO, 2010, p. 188).

Benjamin (2002, p.101) afirma que esse processo é o “esverdear da legislação”. Expõe, ainda, que:

muitos países, entre eles o Brasil, já ambientalizaram suas constituições. A nossa Constituição em matéria de meio ambiente, situa-se em posição, dotada que está de um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo. Contudo, com em tudo mais que diga respeito à norma constitucional, nossa tarefa não é unicamente fazer a Constituição, mas cumpri-la.

Ao abordar a questão ambiental, a Constituição Federal de 1988, acabou por estabelecer outros contornos para o direito de propriedade e sua função socioambiental, e ainda, o direito da livre iniciativa voltado para a concepção do desenvolvimento sustentável. (SEBASTIÃO, 2010, p. 189).

A competência para legislar sobre o meio ambiente é comum aos entes federativos, cabendo à União a elaboração das normas gerais e aos demais membros, a complementação de lacunas de forma suplementar.

Assevera Sebastião, entretanto, que “de nada adiantaria serem concedidos direitos *in abstracto* se não fossem fornecidos os instrumentos processuais para a efetivação e defesa dos mesmos”. (2010, p. 194).

É nesse prisma que estão disponíveis a ação popular prevista no art. 5º, LXXIII, a ação civil pública, art. 129, III, § 3º, o mandado de segurança coletivo, com previsão no art. 5º, LXX, além de outros instrumentos como tombamento e a desapropriação.

O bem ambiental é bem jurídico incorpóreo e imaterial e sua tutela se dá em caráter preventivo.

Leite e Ayala (2002, p. 185) expõem que:

Como bem – enxergado como verdadeiro *universitas corporalis*, é imaterial – não se confundindo com esta ou aquela coisa material (floresta, rio, mar, sítio histórico, espécie protegida, etc.) que o forma, manifestando-se ao revés como complexo de bens agregados que compõem a realidade ambiental. Assim, o meio ambiente é bem, mas, como entidade, onde se destacam vários bens materiais em que se firma, ganhando proeminência, na sua identificação, muito mais o valor relativo à composição, característica ou utilidade da coisa do que a própria coisa. Uma definição como esta de meio ambiente, como macrobem, não é compatível com a constatação de que o complexo ambiental é composto de entidades singulares (as coisas, por exemplo) que, em si mesmas, também são bens jurídicos: é o rio, a casa de valor histórico, o bosque com apelo paisagístico, o ar respirável, a água potável.

Nesse contexto, a tutela do meio ambiente, realizada pelo direito ambiental ou do meio ambiente, terá um cunho difuso, cujo objetivo é a proteção da vida em todas as suas formas, presentes e futuras, devendo, ainda, basear-se na interdisciplinaridade para suprir a demanda gerada pela crise ambiental.

2.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

“A atitude do crítico que tem interesse no progresso da ciência do direito não é a de buscar apoio para o triunfo das próprias idéias, mas o crítico deve, antes de tudo, compreender a obra e depois livrá-la dos erros a fim de purificá-la”. (BECKER, 2007, p. 21).

Por isso, conceituar determinado objeto é tarefa, demasiadamente, complexa e arriscada, diante da grande quantidade de questões que circunscrevem a realidade ambiental.

Abordando o ambiente do ponto de vista etimológico,

a palavra ambiente é composta de dois vocábulos latinos: a preposição amb(o), ao redor, à volta, e o verbo ire, ir, que se fundem numa aritmética muito simples, amb + ire = ambire. Desta simples operação resulta uma soma importantíssima, ‘ir à volta’. Ambiente, pois, é tudo que vai à volta, o que rodeia determinado ponto ou ser. ‘Ambiente’ começou como participio presente do verbo ambire (ambiens, ambientis), passou a ser adjetivo para assumir depois, em casos precisos como o nosso, a gloriosa posição de substantivo, designando uma entidade que vai à volta de um determinado ser, mas que existe em si mesma. Temos, assim, o ambiente como uma entidade real substantiva que se relaciona com um ser ou conjunto de seres por ela envolvidos. (COIMBRA, 2002, p. 25).

Sugere, ainda, Coimbra (2002, p. 27-29) que para bem definir o meio ambiente necessário se faz levar em consideração três aspectos: aspectos físico-

químicos: água, ar, solo, clima e paisagem; b) o reino animal; c) e decompositores da cadeia trófica: microrganismos, bactérias e fungos.

Canotilho (1998, p. 21-22) conceitua ambiente através de duas grandes opções: conceito amplo de ambiente, formado por componentes naturais, inclusive humanos e por componentes construídos; e conceito estrito de ambiente, englobando, apenas, os componentes ambientais naturais: ar, luz, água, solo, flora e fauna.

Resumindo-o, portanto, em “(...) um sistema global de interpretação completa do mundo e da vida; o que representa sem dúvida um momento de progresso relativamente às concepções antropocêntricas tradicionais”. (CANOTILHO, 1998).

Neste conceito, aglutina-se o homem e o ambiente como atores que devem correlacionar-se e como fatores indissociáveis, sem que um se imponha sobre o outro; ou seja, a defesa do meio ambiente não se justifica apenas para preservação da vida humana, mas tem um fim em si mesmo, que é a defesa da natureza como bem jurídico tutelado.

A ECO/92, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, entretanto, posiciona o ser humano como objeto central para a adoção do desenvolvimento sustentável, quando propõe no 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”. (SOARES, 2003, p. 192).

Apesar desse entendimento, novos valores são considerados quando a exploração desordenada de recursos naturais começa a por em risco à existência do próprio homem e da vida no planeta. (LEITE; AYALA, 2002, p. 45). O meio termo entre a visão antropocêntrica e a *deep ecology* (ecologia profunda), deu origem a uma nova corrente denominada de antropocentrismo alargado. (SEBASTIÃO, 2010, p. 183).

Essa nova vertente foi consolidada pela Constituição Federal de 1988, e pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), quando atribuem responsabilidade social sobre o meio ambiente não apenas ao poder público, mas a toda a coletividade, como garantia de um meio ambiente saudável às futuras gerações.

Seguindo essa nova concepção, Milaré (2004, p. 78) expõe que meio ambiente é:

a combinação de todas as coisas e fatores externos ao indivíduo ou população de indivíduos em questão. Mais exatamente, é constituído por seres bióticos e abióticos e suas relações e interações. Não é mero espaço circunscrito, é realidade complexa e marcada por múltiplas variáveis.

Leite (2007, p. 268-269) afirma que deve haver interdependência entre homem e natureza, já que o homem compõe o meio ambiente, e sem ele não tem condições materiais de sobrevivência.

A Lei nº 6.938/91 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) definiu o conceito de meio ambiente, em seu art. 3º, I, como “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e reage a vida em todas as suas formas”.

Ao utilizar a expressão “que permite, abriga e reage a vida em todas as suas formas”, veio o legislador confirmar a teoria do antropocentrismo alargado, concedendo ao meio ambiente “conceito jurídico indeterminado, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma”. (FIORILLO, 2010, p. 70).

No direito comparado, a constituição espanhola, na sentença STC 64/1982, expõe no mesmo sentido: “meio ambiente (...) há de se qualificar como um conceito jurídico indeterminado com abordagem pluridimensional e, portanto, interdisciplinar”.

Conclui-se, portanto, em consonância com o entendimento de Machado (2010, p. 55) que o conceito atribuído ao meio ambiente pela lei federal é amplo e genérico ao englobar tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e reage.

2.2 ESPÉCIES DE MEIO AMBIENTE

O meio ambiente é uno e indivisível, portanto, traçar as espécies de meio ambiente não é estabelecer divisões. Entretanto, para melhor identificar a atividade degradante e os sujeitos envolvidos, necessário se faz estudar o meio ambiente em seus variados aspectos.

Prevê o art. 225 da Constituição Federal que “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Dessa previsão normativa Silva(2009, p. 81) retira um sujeito imediato (qualidade do meio ambiente) e outro mediato, que são os

componentes ensejadores do conceito “qualidade do meio ambiente”, ou seja, o bem-estar, a saúde e a segurança do cidadão.

A classificação do meio ambiente justifica-se pela complexidade do bem que se quer tutelar. É necessário estudar a relação do homem com a natureza, a relação entre os homens, o ambiente em que vivem e trabalham e o meio urbano onde ocorre toda essa interação de forma a abranger todos os aspectos necessários para se alcançar a proteção à vida saudável.

Nesse ponto, estudar-se-á as quatro espécies de meio ambiente adotada, majoritariamente, pela doutrina brasileira, quais sejam: meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho.

2.2.1 Meio ambiente natural

O meio ambiente natural está adstrito à literalidade do termo, pois abrange o espaço físico constituído pelo solo, subsolo, ar, água, fauna e flora, sem interferências diretas do ser humano.

Fiorillo afirma (2010, p. 71) que,

o meio ambiente natural ou físico é constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas (inclusive pelo mar territorial), pelo solo, pelo subsolo (inclusive recursos minerais), pela fauna e flora. Concentra o fenômeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e meio em que vivem.

Essa espécie de meio ambiente está tutelado, de forma imediata, nos parágrafos do art. 225 da Constituição Federal, quando prevêm que:

Art. 225. (...)

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I- Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

VII- proteger a fauna e 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.

Percebe-se que a intenção do legislador é proteger a natureza e regular a interação dos seres vivos, entre eles o homem, com o meio em que vivem.

Adotando o entendimento de Fagúndez (2004, p. 567), conclui-se, que os “recursos naturais deverão ser protegidos pela legislação, porque a sociedade terá de ter seus bens maiores protegidos”.

2.2.2 Meio ambiente artificial

O meio ambiente artificial é o espaço urbano construído. Nesse sentido, Fiorillo (2010, p. 72) expõe que essa espécie de meio ambiente é “compreendido pelo espaço urbano construído, consistente nos conjuntos de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto).”

Dispõe, ainda, Saleme (2011, p. 283), que “meio ambiente artificial é tudo aquilo que foi construído pelo homem, como, prédios, casas, viadutos, passagens subterrâneas, pontes, estradas e as edificações em geral”.

Esse conceito está diretamente ligado à concepção de cidade e espaço urbano, regulados pela Constituição Federal nos art. 225, 182 (referente à política urbana), art. 21, XX, (em que prevê a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, como habitação, saneamento básico e etc.) e no art. 5º, XXIII, (função social da propriedade). Há, ainda, previsão de proteção ao meio ambiente artificial em leis esparsas, como o Estatuto da Cidade, que será melhor estudado nos capítulos posteriores.

Meio ambiente artificial e natural estão diretamente ligados já que aquele é a modificação desse pela ação do homem. Por esse entendimento, conclui Spantigati (1969, p. 11) que essa espécie de meio ambiente engloba todos os espaços habitáveis, “não se opondo a rural, conceito que nele se contém: possui, pois, uma natureza ligada ao conceito de território”.

Ost (1993, p. 34) afirma, ainda, que “um existe dentro do outro, que entre homem e natureza há envolvimento mútuo e interação”.

2.2.3 Meio ambiente cultural

O conceito de meio ambiente cultural está delimitado no art. 216 da Constituição Federal, da seguinte forma:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I – as formas de expressão; II – os modos de criar, fazer e viver; III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV – as obras, os objetos, documentos, edificações, e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Essa espécie de meio ambiente é “integrada pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior pelo sentido de valor especial”. (FIORILLO, 2010, p. 71).

Trata-se de um patrimônio oriundo da ação do homem em um dado momento histórico e cultural. São traços que identificam a cidadania, princípio fundamental da República Federativa do Brasil.

Saleme (2011, p. 283) expõe que o meio ambiental cultural

consiste nos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadoras da sociedade brasileira, nas quais se incluem as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

A Carta de São Paulo aprovada no 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental proclama que “o patrimônio cultural, juntamente com o patrimônio natural, é o que confere a identidade a determinado povo. O patrimônio cultural é toda forma de vida de um povo e sua preservação representa a sua memória histórica”⁴.

Assim como meio ambiente natural e artificial são indissociáveis, o meio ambiente cultural, também, encontra relação direta com a natureza, pois se desenvolve sobre essa última. Derani (2008, p. 49) expõe que:

O estudo da realidade social pressupõe a compreensão da inafastável unidade dialética entre natureza e cultura. Toda formação cultural é inseparável da natureza, com base na qual se desenvolve. Natureza conforma e é conformada pela cultura. De onde se conclui que tantas naturezas teremos quanto diversificada forem as culturas, e, naturalmente,

⁴ CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 13, 2009, São Paulo. **Carta de São Paulo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

pelo raciocínio inverso, as culturas terão matizes diversos, visto que imersas em naturezas diferentes.

A proteção do patrimônio cultural é de relevante importância, pois quer proteger a memória de um povo, preservando sua identidade e formas de pensar e agir num dado momento histórico.

2.2.4 Meio ambiente do trabalho

O meio ambiente do trabalho é o espaço onde o homem realiza suas atividades. Fiorillo (2010, p. 73) expõe que essa espécie de meio ambiente é

o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos e etc.). Caracteriza-se pelo complexo de bens imóveis e móveis de uma empresa ou sociedade, objeto de direitos subjetivos privados e invioláveis da saúde e da integridade física dos trabalhadores que a frequentam.

A proteção constitucional a essa espécie de meio ambiente encontra-se no art. 200, quando prevê que “ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendida a do trabalho”.

Ainda no texto constitucional, entre outros direitos dos trabalhadores, está o direito à redução de riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, XXIII). Nesse sentido Diniz (2008, p. 687-688) expõe que:

(...) exige intervenção tutelar do Poder Público, que deverá encontrar formas de diminuição dos riscos laborais, por meio da edição de normas de saúde, higiene e segurança e da percepção do adicional de remuneração para atividade perigosas ou insalubres, cabendo ao Sistema Único de Saúde (SUS) a execução das ações de saúde do trabalhador e de colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (CF, arts. 7º, XXII e XXIII e 200, II e VII; CLT, arts. 189 e 197).

Imprescindível ressaltar que a proteção ao direito do trabalho é distinta da proteção que se dispensa ao meio ambiente do trabalho, pois nesta última, o que se quer preservar é a saúde e a segurança do trabalhador no seu ambiente de trabalho.

Por outro lado, o direito do trabalho, vem, simplesmente, regular a relação jurídica entre empregado e empregador. (FIORILLO, 2010, p. 74).

Percebe-se, por fim, que as espécies de meio ambiente estão interligadas, sendo interdependentes e objetivam um fim maior: que é a qualidade de vida do homem.

2.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Os princípios do direito ambiental são construções teóricas que auxiliam na formação de uma corrente lógica de desenvolvimento; são conceitos básicos que orientam na construção dos instrumentos normativos da política ambiental.

Apesar de não estarem, expressamente enumerados, no ordenamento jurídico brasileiro, auxiliam na sistematização do direito ambiental. Expõe Hope (1989, p. 17) que tais princípios são “instruções para ações políticas visando a uma política ambiental racional”

Cabe, portanto, à doutrina, nacional e estrangeira o desenvolvimento do tema. Os princípios da precaução, prevenção, da responsabilidade e/ou poluidor pagador e da cooperação são a base estruturante para o estudo do direito ambiental. (SEBASTIÃO, 2010, p.195).

Ressalta Derani (2008, p. 140) que esses princípios mencionados não são exclusivos do direito ambiental, pois são encontrados em outros ramos do direito, inclusive o econômico. Por isso, a necessidade de um estudo conjunto desses ramos do direito, “sobretudo, quando está em pauta o desenvolvimento de políticas econômicas e ambientais”.

Fiorillo (2010, p. 77) afirma que “o direito ambiental é uma ciência nova, porém, autônoma”. Essa independência lhe é garantida porque o direito ambiental possui os seus próprios princípios diretos, presentes no art. 225 da Constituição”. Esclarece, ainda, que a Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei 6.938/81, dando continuidade à política nacional de meio ambiente, consolidando a expressão “ecologicamente equilibrado”.

Os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente são diferentes dos princípios relativos a uma Política Global do Meio Ambiente. Estes últimos estão presentes no art. 225 da Constituição Federal, são genéricos e foram formulados na Conferência de Estocolmo/72 sendo revistos na ECO/92. Os princípios que

embasam a Política Nacional do Meio Ambiente são a aplicação desses princípios gerais, amoldados a cada sociedade. (FIORILLO, 2010, p. 78).

Aragão (1997, p. 67) acresce ao rol dos princípios do direito ambiental, o princípio da correção na fonte, princípio muito semelhante ao da cooperação.

Milaré (2004, p. 110-126), além dos princípios já mencionados, acrescenta o princípio do ambiente ecologicamente equilibrado, o da natureza pública da proteção ambiental, o do controle do poluidor pelo Poder Público, o da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento, o da participação comunitária, da função socioambiental da propriedade e do direito ao desenvolvimento sustentável.

Leite e Ayala (2002, p. 62 e 82-102), de forma inovadora, acrescentam a este rol o princípio da equidade integracional, bem como Machado (2010, p. 49-52), recentemente, apresentou o princípio do acesso equitativo aos recursos naturais.

Nesse estudo ter-se-ão por base os princípios estruturantes e inovadores do direito ambiental, quais sejam: o princípio da essencialidade do meio ambiente, o princípio da equidade intergeracional, o princípio da incolumidade ambiental, princípios da prevenção e precaução, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da responsabilização e o princípio do desenvolvimento sustentável.

2.3.1 Princípio da essencialidade do meio ambiente

O princípio da essencialidade reflete a idéia de que o meio ambiente é essencial para vida humana e para vida no planeta.

Sebastião afirma (2010, p. 197) que:

o princípio da essencialidade do meio ambiente representa grande opção de cidadania ecológica, que é a de considerar o meio ambiente como bem essencial à manutenção da vida humana, motivo pela qual as regras consagram a esse direito um caráter fundamental, sem prejuízo de que o mesmo transcenda à própria espécie humana. Vem associado, portanto, a uma forte carga do valor sobrevivência e sadia qualidade de vida para todas as formas de vida do planeta.

Birnfeld (2003, p. 196) expõe que esse é “o menos denso de todos os princípios, e, se a língua permitisse o mais estruturante de todos”.

Machado (2010, p. 47-48) traz o princípio da essencialidade do meio ambiente contido no princípio do direito à sadia qualidade de vida. Milaré (2004, p. 112), nesse mesmo entendimento, afirma que:

o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer tanto ao aspecto da dignidade desta existência a qualidade de vida – que faz com que valha a pena viver.

É direito fundamental e essencial do cidadão viver em um ambiente saudável e equilibrado, não se tratando, apenas, de direito subjetivo e individual, mas de um bem social e coletivo. (ANTUNES, 1996, p. 22). Trata-se de uma ruptura com sociedade industrial e com o crescimento econômico para se consolidar o conceito de desenvolvimento sustentável. Sobre esse entendimento, Birnfeld (2003, p. 196), expõe que

esta opção civilizatória estabelece, de forma ampla, uma ruptura com o modelo que vê os bens naturais apenas como objeto de apropriação e fator de produção e que não toma em consideração a relação da manutenção deste conjunto como fator essencial à manutenção da vida humana, cujo mais significativo exemplo é o modelo da sociedade industrial que sucedeu o feudalismo, e que marcou especialmente os séculos XIX e XX.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está diretamente ligado ao direito à vida, à saúde e à liberdade, sem os quais o homem não vive em harmonia com o meio e com o próximo, e não exercita o princípio da dignidade da pessoa humana.

2.3.2 Princípio da equidade intergeracional

O princípio da equidade intergeracional é uma extensão do princípio da essencialidade do meio ambiente, na medida em que a preservação ambiental é essencial, não só para as gerações presentes, como também para as futuras gerações.

Expõe Sebastião (2010, p. 199) que

é de grande profundidade por despertar um sentimento de solidariedade para com os futuros habitantes do planeta, redimensionando o próprio direito de propriedade e os paradigmas da sociedade industrial, buscando

equalizar a relação das gerações presentes e futuras sobre o meio ambiente.

A equidade intergeracional forma uma relação triangular que envolve as gerações presentes, as gerações futuras e o meio ambiente. Esse princípio reforça o direito da igualdade, já que homens são iguais em direitos e obrigações, sem se considerar um tempo determinado, ou seja, a equidade é aplicada no espaço e no tempo. (LEITE; AYALA, 2002, p. 89).

Nessa corrente Machado (2010, p. 51) afirma que “a equidade no acesso aos recursos ambientais deve ser enfocada não só com relação à localização espacial dos usuários atuais, mas em relação aos usuários potenciais das gerações vindouras”.

A equidade intergeracional conhecida, também, como solidariedade intergeracional, tem sido a base para a política de preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável, que tem como ideologia a manutenção do meio ambiente saudável para as presentes e futuras gerações.

Válido ressaltar que esse princípio vem retomando os conceitos da ética da alteridade estudados por Wolkmer (1994, p. 241):

A ‘ética da alteridade’ é uma ética antropológica da solidariedade que parte das necessidades dos segmentos humanos marginalizados e se propõe a gerar uma prática pedagógica libertadora, capaz de emancipar os sujeitos históricos oprimidos, injustiçados, expropriados e excluídos. Por ser uma ética que traduz os valores emancipatórios de novas identidades coletivas que vão afirmando e refletindo uma práxis concreta comprometida com a dignidade do ‘outro’, encontra subsídios teóricos não só nas práticas sociais cotidianas e nas necessidades históricas reais, mais igualmente em alguns pressupostos epistemológicos da chamada Filosofia da Libertação.

Esse conceito traz implicitamente valores de solidariedade e dignidade humana, que devem ultrapassar as barreiras do tempo, para estarem garantidos às futuras gerações, pois preservar o meio ambiente é garantir a manutenção do acesso à diversidade biológica e cultural.

2.3.3 Princípio da incolumidade ambiental

O princípio da incolumidade ambiental não é sinônimo de intangibilidade ou inalterabilidade dos recursos naturais. A incolumidade ambiental é a base da sustentabilidade, objetivo maior do direito ambiental.

“Com a sustentabilidade, macro-objetivo do direito ambiental, propõe-se uma administração racional dos sistemas naturais, de modo que a base de apoio da vida seja repassada em condições iguais ou melhores às gerações futuras”. (BIRNFELD, 2003, p. 206).

Conforme demonstrado anteriormente, a economia de mercado que tem predominado nas últimas décadas baseia-se na obtenção de lucro. E este, sob o ponto de vista ambiental, é a associação do capital investido, da mão-de-obra produtora e da matéria-prima, que é o bem ambiental em sentido estrito. (SEBASTIÃO, 2010, p. 202).

Como a matéria-prima é o combustível para as atividades economicamente produtivas, a escassez desse produto, obriga o grande investidor e o poder público encontrarem saídas para evitar o esgotamento da fonte e os problemas sociais inerentes.

O constituinte de 1988, para solucionar a questão, inseriu entre os princípios gerais da atividade econômica (art. 170 e incisos), a defesa do meio ambiente, no intuito de alocar economia e preservação ambiental a um mesmo patamar.

Expõe Derani (2008, p. 242) que:

uma vez que o desenvolvimento econômico previsto pela norma constitucional deve incluir o uso sustentável dos recursos naturais (corolário do princípio da defesa do meio ambiente, art. 170, VI; bem como, dedutível da norma expressa no art. 225, IV), é impossível propugnar-se por uma política unicamente monetarista sem se colidir com os princípios constitucionais, em especial os que regem a ordem econômica e os que dispõem sobre a defesa do meio ambiente.

Portanto, o desenvolvimento econômico deve agregar a atividade econômica com a utilização sustentável dos recursos naturais, sobrepondo-se a qualidade de vida ao aumento do consumo, idéia basilar do conceito de desenvolvimento sustentável. Retomando os princípios anteriores, o desenvolvimento deve atender às necessidades do presente sem comprometer a disponibilidade dos recursos para as gerações futuras.

Azevedo (1998, p. 286) afirma que:

a expressão desenvolvimento sustentável resultou da percepção dos efeitos perniciosos, quando não irremissíveis, produzidos pelo núcleo econômico da ideia desenvolvimentista, de modo a compatibilizá-la com o imperativo da preservação do meio ambiente, consistindo na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do

bem-estar da presente geração, assim como sua conservação no interesse das gerações futuras.

A preservação do meio ambiente não deve ser considerada empecilho para o desenvolvimento econômico, na medida em que é a natureza a matéria-prima básica para o desenvolvimento. “Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento”. (MILARÉ, 2004, p. 42).

Nunes (2002, p. 628) explica que:

se por um lado, a depredação da natureza deve ser contida em face de seu crescente esgotamento, por outro, há que se superar a visão romântica que por vezes ainda se tem da mesma como santuário intocável. Assim, a compatibilização de interesses com a qual lida a sustentabilidade deve se fundar sobre três pilares: relevância social, prudência ecológica e viabilidade econômica.

Conclui-se, pois, que o desenvolvimento deve ser ambientalmente sustentável na preservação da biodiversidade, socialmente sustentável para reduzir a desigualdade social e promover a justiça e a equidade, culturalmente sustentável na conservação do patrimônio histórico e cultural e politicamente sustentável ao garantir a democracia e a participação de todos nas decisões públicas. (GUIMARÃES, 2001, p. 53).

O princípio da incolumidade do meio ambiente, ou princípio da defesa do meio ambiente ou da sustentabilidade ambiental envolve o respeito aos recursos naturais que garantem a sustentabilidade, ao preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Portanto, a proteção do meio ambiente depende de políticas públicas que evitem a lesão à riqueza ambiental ou a reparação, caso ocorra, objetivo básico dos princípios da precaução e prevenção, oriundos do conceito de incolumidade.

2.3.4 Princípio da precaução e da prevenção

A precaução e a prevenção são princípios basilares do direito ambiental. Derani (2008, p. 149) afirma que são a “essência do direito ambiental”.

Têm “natureza proativa” e são preceitos fundamentais para a manutenção da incolumidade do meio ambiente, pois o dano ambiental, em sua maioria, é irreparável. (SEBASTIÃO, 2010, p. 206).

O princípio da precaução vem sendo estudado desde a Conferência de Estocolmo/72 e foi alçado à categoria de megaprincípio do direito ambiental na ECO-92, explícito no princípio 15.

Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiente.

Na Constituição Federal de 1988 o princípio da prevenção está incutido no *caput* do art. 225, quando estabelece que é dever do poder público e da coletividade preservar o meio ambiente.

Fiorillo (2010, p. 112) afirma que:

A prevenção e preservação devem ser concretizadas por meio de uma consciência ecológica, a qual deve ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental. De fato, é a consciência ecológica que propiciará o sucesso no combate preventivo do dano ambiental. Todavia, deve-se ter em vista que a nossa realidade ainda não contempla aludida consciência, de modo que outros instrumentos tornam-se relevantes na realização do princípio da prevenção. Para tanto, observamos instrumentos como estudo de impacto ambiental, manejo ecológico, o tombamento, as liminares, as sanções administrativas etc.

Além das medidas citadas por Fiorillo (2010), é papel do Estado punir o poluidor e conceder incentivos fiscais à atividades não degradantes e que utilizem de técnicas ambientalmente corretas para consolidar o princípio da prevenção.

Apesar de muitos autores tratarem precaução e prevenção como expressões sinônimas, Sebastião (2010, p. 207) afirma que não se confundem, “sendo que o segundo complementa o primeiro, na medida em que ambos prezam pela ação preventiva, evitando a ocorrência do dano ambiental e sua consequente reparação”.

O princípio da precaução é oriundo do direito alemão e visa à efetiva proteção do meio ambiente, caso aja a possibilidade de dano ambiental. (ARAGÃO, 1997, p. 68).

Comparando-se o princípio da precaução com o da atuação preventiva, observa-se que o segundo exige que os perigos comprovados sejam eliminados. Já o princípio da precaução determina que a ação para eliminar possíveis impactos danosos ao ambiente seja tomada antes de um nexo causal ter sido estabelecido com evidência científica absoluta. (LEITE, 2003, p. 47).

O princípio da prevenção é aplicado, portanto, quando se quer evitar que determinada atividade, que se tem conhecimento, ser perigosa possa produzir dano ambiental. Na precaução, tem-se a dúvida, e desde logo, iniciam-se os procedimentos preventivos. Esta opera com o risco; aquela com o perigo.

“Neste sentido, num ambiente de incerteza sobre o risco, o pressuposto estabelecido é da existência deste, contra o qual devem ser dirigidas as provas contrárias, numa construção que vem sendo denominada, *in dubio pro natura*”. (BIRNFELD, 2003, p. 224).

Ensina Mateo (1992, p. 447):

Pero aun cuando el daño ambiental sea remediable se há comprovado em términos económicos que es más barato no contaminar que limpiar a posteriori, lo que es válido para los dispositivos insdustriales y su eventual incidéncia en la contaminación atmosférica, o de las aguas, que exigen depuraciones más costosas que lo que puede suponer la modificación em muchos casos delos processos productivos.

Nota-se, portanto, que princípio da prevenção é mais robusto que o princípio da precaução, pois este lida com um dano cujo perigo é real e tangível.

Uma aplicação prática do princípio da prevenção pode ser realizada, também, pelo Poder Judiciário e pela Administração Pública. Na ótica do Judiciário tem-se a possibilidade de ações que visem uma atuação preventiva para evitar o início de uma degradação, através de liminares e tutela antecipada. Na administração pública a aplicação desse princípio ocorre através das licenças, das fiscalizações e das sanções administrativas.

Precaução e prevenção devem aplicadas conjuntamente para proteger a sociedade de riscos que comprometam a integridade do meio ambiente e da vida no planeta.

2.3.5 Princípio do poluidor-pagador

O princípio do poluidor-pagador tem função de integrar o direito ambiental (art. 225, CF) com o direito econômico (art. 170).

Imprescindível ressaltar que esse princípio não é uma autorização para poluir o meio ambiente. Ensina Fiorillo (2010, p. 88) que:

não traz como indicativo “pagar para poder poluir”, “poluir mediante pagamento”, ou “pagar para evitar a contaminação”. Não se pode buscar através dele formas de contornar a reparação do dano, estabelecendo-se uma liceidade para o ato do poluidor; como se alguém pudesse afirmar: “poluo, mas pago”.

O princípio do poluidor-pagador tem dois objetivos: prevenir a ocorrência de dano ambiental; e repará-lo, caso ocorra, devendo arcar com os custos necessários à diminuição ou eliminação do dano causado.

Oliveira (1991, p. 86) expõe que já em 1989, na publicação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estabelecia-se aos membros a responsabilidade de integrar aos custos de produção, o valor das medidas de preservação ambiental.

A Constituição Federal de 1988 introduziu o princípio do poluidor-pagador no art. 225, § 3º: “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

O Supremo Tribunal Federal pacificou esse entendimento no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.378-6-DF/2008.

Ensina Derani (2008, p. 142) que:

o princípio do poluidor-pagador visa à internalização dos custos relativos externos de deterioração ambiental. Tal traria como consequência um maior cuidado em relação ao potencial poluidor da produção, na busca de uma satisfatória qualidade do meio ambiente. Pela aplicação desse princípio, impõe-se ao ‘sujeito econômico’ (produtor, consumidor, transportador), que nesta relação pode causar um problema ambiental, arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano.

O princípio do poluidor-pagador não deve ser confundido com o usuário-pagador. Segundo Machado (2010, p. 52-53) aquele está contido nesse, muito mais amplo. “A raridade do recurso, o uso poluidor e a necessidade de prevenir

catástrofes, entre outras coisas, podem levar à cobrança do uso dos recursos naturais”.

É uma espécie de pagamento por serviços ambientais para internalizar as externalidades ambientais, já que o bem ambiental é finito. As externalidades, normalmente, são negativas, geradas pela produção, e caso não seja internalizadas, serão todas suportadas pela coletividade, enquanto ao empreendedor gerarão apenas lucros.

Sebastião, citando Prieur (2010, p. 214), esclarece que:

Numa concepção ampla este princípio visa imputar ao poluidor o custo social da poluição que ele dá causa. Isto implica na adoção de um mecanismo de responsabilidade pelo dano ecológico abrangendo todos os efeitos de uma poluição não somente sobre os bens e as pessoas, mas também sobre a própria natureza. (...) Em termos econômicos, é a internalização dos custos externos ou teoria das externalidades. Numa concepção mais limitada, que é a adotada pela OCDE e pela CEE, o princípio poluidor-pagador visa encarregar o poluidor das despesas de combate contra a poluição.

O princípio poluidor-pagador tem caráter cautelar e preventivo para evitar a lesão ao meio ambiente, portanto, o ônus é para que deixe de poluir e não porque polui. Para tanto, as medidas impostas pelo Estado devem ter caráter educador e serem, de tal forma, atrativas que pareça ao poluidor mais vantajoso pagar para não causar o dano ao meio ambiente.

Derani (2008, p. 147) afirma que o sucesso dessa implantação pode ser consolidado pela utilização do “ótimo de Pareto”. “O proprietário de um bem natural só participará para a sua conservação, à medida que os custos para evitar o dano ambiental fiquem abaixo do custo de reparação do dano”. Deve-se ressaltar que a internalização dos custos não tem a intenção de prejudicar o desenvolvimento de atividades de cunho econômico, e sim orientar comportamentos, de modo que preservar o meio ambiente seja mais lucrativo.

Birnfeld (2003, p. 230-231), entretanto, considera idealismo enquadrar o princípio poluidor-pagador como princípio econômico, pois é fruto de “um conjunto de paradigmas civilizatórios construídos no âmbito das perspectivas da construção de um Estado de bem-estar ambiental pela cidadania ecológica”.

Nessa ótica, entende o autor que o princípio da internalização do custo ambiental deve ser estudado separadamente do poluidor-pagador, já que aquele

tem como objetivo o preço final do produto e quer evitar que produtos poluidores concorram com produtos ecologicamente corretos.

Deve-se ressaltar, por fim, que tanto a precaução, quanto a prevenção e o princípio do poluidor-pagador visam preservar a incolumidade ambiental, ameaça concreta nos dias de hoje.

2.3.6 Princípio da responsabilização

O princípio da responsabilização é similar ao princípio do poluidor-pagador, entretanto ambos têm naturezas diferentes. Sebastião (2010, p 221) expõe que o fator principal para diferenciá-los é através da distinção entre responsabilização e responsabilidade.

A responsabilidade, enquanto, obrigação ordinária, sem a presença de ilícito de qualquer natureza é configurada a partir de dois elementos fundamentais, quais sejam, o sujeito e a norma. Já a responsabilização, que não deixa ser uma segunda acepção de responsabilidade, carrega consigo natureza civil, penal e administrativa. Tem-se, aqui, então, além de sujeito e norma, também outro elemento, que é o Estado, e que atua através dos Poderes Executivos e/ou Judiciário. A presença do ilícito magnetiza outros elementos como a idéia de sanção, dolo ou culpa na esfera penal, e de culpa na esfera administrativa e civil, nexos de causalidade entre a conduta do agente e o resultado do ilícito, na responsabilidade objetiva, como é o caso no dano ambiental.

Por esse entendimento, o princípio do poluidor-pagador baseia-se numa responsabilidade ordinária, ou seja, num ato lícito, onde se pretende uma atitude preventiva de proteção ao meio ambiente. O princípio da responsabilização, por sua vez, “envolve a opção por organizar os aparatos repressivos do Estado para garantir que o poluidor cumpra os encargos decorrentes da sua atividade poluente que não esteja cumprindo ordinariamente”. (BINRFELD, 2003, p. 246).

Observa-se que o princípio da responsabilização tem cunho subsidiário, pois será solicitado quando os mecanismos de defesa forem ineficazes. Nesse caso, o poluidor será acionado civil, penal e administrativamente pelo dano causado.

Entretanto, expõe Leite (2003, p. 67-68) que o objetivo da política ambiental são medidas preventivas, que devem ser arduamente trabalhadas, para que só em caso de iminente dano ambiente, ou de lesão irreparável, seja transferida ao poluidor a responsabilização pelo agressão ao meio ambiente.

Fiorillo (2010, p. 94) trata da responsabilização pelo dano ambiental, como item integrante do princípio do poluidor-pagador. Afirma o autor que a responsabilidade civil, por dano ambiental, é objetiva, ou seja, o poluidor será punido independentemente de culpa ou dolo.

O direito ambiental, atento a essas modificações e considerando a importância dos bens tutelados, adota a responsabilidade civil objetiva. Vale frisar que, anteriormente à Constituição Federal de 1988, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), já previa a responsabilidade objetiva do poluidor no seu art. 14, § 1º. Com a promulgação da Lei Maior tal norma infraconstitucional foi recepcionada, tendo como fundamento de validade o art. 225, § 3º, porquanto não se estabeleceu qualquer critério ou elemento vinculado à culpa como determinante para o dever de reparar o dano causado ao meio ambiente. Consagrou-se, portanto, a responsabilidade objetiva em relação aos danos ambientais. (94-95).

A responsabilização pelo dano ambiental ultrapassa a relação autor e vítima, para alcançar toda a sociedade, não apenas numa perspectiva coletiva, mas difusa.

Numa escala internacional, afirma Wold (2003, p.15) que o princípio da responsabilização evoluiu para o que se denomina de princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada. Isso significa “o reconhecimento de que as atividades econômicas dos países desenvolvidos causam impactos negativos sobre o meio ambiente de forma imensamente maior do que as dos países em desenvolvimento”.

Desse modo, além da responsabilização passou-se a discutir sobre os diversos ecossistemas afetados, sendo que a responsabilidade variará de acordo com a relevância do meio atingido. Esse entendimento faz com que a distribuição de obrigações seja mais equitativa, e os países sejam responsabilizados no *quantum* do dano ambiental causado.

2.3.7 Princípio do desenvolvimento sustentável

O termo desenvolvimento sustentável não tem feições definidas. Veiga (1998) afirma ser uma expressão “convenientemente sem sentido”. Maimon (1996, p. 10), por sua vez, o define da seguinte maneira:

O desenvolvimento sustentável busca simultaneamente a eficiência econômica, a justiça social e a harmonia ambiental. Mais do que um novo conceito, é um processo de mudança onde a exploração de recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento ecológico e a

mudança institucional devem levar em conta as necessidades das gerações futuras.

A expressão desenvolvimento sustentável foi inicialmente divulgada por Robert Allen, no artigo *How to save the world*, em 1980, quando trazia uma nova concepção de que a conservação não era avessa ao desenvolvimento.

O termo foi amplamente divulgado através do Relatório Brundtland (nosso futuro comum) e se consolidou na ECO/92, com a elaboração da Agenda 21, cujo principal objetivo era consolidar um desenvolvimento pautado na ética e o no respeito ao meio ambiente.

Camargo citando Veiga (2008, p. 68) afirma que:

Foi na Rio-92 que todas as organizações internacionais sacramentaram o desenvolvimento sustentável como expressão normativa do vínculo biunívoco e indissolúvel que deveria existir entre crescimento econômico e meio ambiente – produzindo a sensação de um histórico salto qualitativo nesse sentido: tudo indicava que governos e movimentos sociais haviam definitivamente optado por um meio-termo, deixando de lado tanto o otimismo cornucopiano dos idólatras do crescimento, quando o pessimismo malthusiano acerca do esgotamento dos recursos naturais.

O princípio está incutido no *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988, quando prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do Estado e dos cidadãos a sua defesa e preservação para as presentes e futuras gerações.

Segundo Fiorillo (2010, p. 79):

constata-se que os recursos ambientais são esgotáveis, tornando-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias a esse fato. Busca-se com isso a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se o de desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos.

O Estado é o mentor dos princípios que regem o art. 170 da Constituição Federal (Dos princípios gerais da atividade econômica), portanto, cabe a ele a intervenção na economia para induzi-la à proteção ambiental. Pretende-se garantir que o desenvolvimento econômico não ultrapasse os limites aceitáveis de dano ambiental; adequando as normas do art. 170 com as do art. 225, ambos da CF, que devem conviver pacificamente conforme o princípio da ponderação.

Necessário, portanto, que as políticas do Estado sejam voltadas para adequar o trinômio desenvolvimento social – crescimento econômico – preservação do meio ambiente. Deve ressaltar, conforme o entendimento de Sardenberg (1995, p. 3), que

o critério do desenvolvimento sustentável deve valer tanto para o território nacional na sua totalidade, áreas urbanas e rurais, como para toda a sociedade, para o povo, respeitadas as necessidades culturais e criativas do país.

Nesse aspecto, cabe ao Estado em conjunto com a coletividade, garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Ao interferir na economia, o Poder Público tem como instrumento o tributo no seu caráter extrafiscal⁵ ou indutor. Carraza (2006, p.107-108) observa que “há extrafiscalidade 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 os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa”.

O objetivo primordial da política do desenvolvimento sustentável é garantir uma existência digna, direito fundamental do homem. “Por isso, delimita-se o princípio do desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que atenda às necessidades do presente, sem comprometer as futuras gerações”. (FIORILLO, 2010, p. 87).

⁵ O tributo é fonte de recursos para que o Estado realize atividades inerentes à administração pública, entretanto, não se pode abandonar a concepção extrafiscal do tributo, que é ferramenta para orientar a atuação do contribuinte para setores mais produtivos ou mais adequados ao interesse público.

3 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL – TRIBUTO COMO OBJETO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Preservar e proteger o meio ambiente é competência do Estado, compreendendo-se União, Estado, Distrito Federal e Municípios (CF, art. 23, VI e VII). Trata-se, portanto, de competência comum dos entes federativos tutelar e garantir a preservação ambiental, que deve ser realizada em conjunto com a coletividade (CF, art. 225).

Diante da obrigação imposta pela Constituição Federal, o Estado necessita utilizar meios, oferecidos pelo próprio ordenamento jurídico, para desempenhar a função de mentor de uma política ambiental que garanta a defesa do meio ambiente.

É nesse prisma que o direito tributário passa a ser instrumento de proteção ambiental, quando além do caráter arrecadatório, função inerente para carrear os cofres públicos, oferece a função extrafiscal ou indutora para estimular condutas ambientalmente corretas.

O tributo surge, então, para estimular os agentes econômicos às escolhas ambientalmente corretas, e desestimular as práticas danosas. Trata-se de uma política de incentivo à preservação fundada em estímulos econômicos. Por esse entendimento, o tributo pode auxiliar também no desenvolvimento regional e na implementação de políticas públicas.

Costa (1998, p. 302-306) afirma que no Brasil a tributação ambiental ainda não se consolidou como política do Estado para preservação do meio ambiente, e isso ocorre porque o processo de conscientização e educação ambiental está em processo embrionário.

As medidas de cunho preventivo ou indenizatório adotadas pelo Estado para a implantação de políticas ambientais compõem dois sistemas denominados por Sebastião de (2010, p. 226): “comando-e-controle” e “instrumentos econômicos”.

O comando decorre da normatização editada pelo Estado-legislador, e regulamentada pelo Estado-administração, em face do particular, com vistas a determinar condutas a serem adotadas em afinidade com os objetivos de preservação ambiental. O controle se dá através do exercício do poder de polícia ambiental, com a fiscalização posta em prática pelos organismos estatais competentes, cuja atribuição é a de verificar o efetivo cumprimento dos comandos normativos expedidos.

Trata-se, portanto, da produção da norma para regular as atividades potencialmente poluidoras, e da fiscalização sobre o cumprimento da obrigação de fazer ou não-fazer constante na norma editada.(grifo nosso).

Salienta, entretanto, Rosembujj (1995, p.48-49), que apesar das políticas para contensão de danos ambientais serem extensas, muitas vezes, ainda é mais vantajoso para o agente poluidor pagar a multa imputada do que atender as disposições normativas vigentes.

Por esse motivo, os instrumentos econômicos para serem mais atrativos à proteção do meio ambiente, devem trazer recompensas para os agentes econômicos, como diminuição dos custos de despoluição e flexibilização nos mecanismos ambientais, como a desburocratização nos processo de licenciamento ambiental.

Soares, nesse mesmo entendimento, enumera alguns desses instrumentos econômicos que auxiliam na política ambiental, integrando meio ambiente e economia: “preços políticos, taxas e impostos, direitos de poluir negociáveis no mercado, subsídios, fundos de indenização coletivos”. (2001, p. 139-145).

Ensina Sebastião (2010, p. 227) que

O tributo não é o único instrumento econômico de proteção ecológica disponível, mas há que se reconhecer que magnetiza em si a indispensável e efetiva solidariedade na utilização, conservação e restauração do bem ambiental, compatibilizando solidariedade coletiva e interesse geral. O que possibilita esse intercâmbio é, sobretudo, o caráter “policêntrico”, interdisciplinar, do direito ambiental, que vem tocar a teoria geral do direito tributário para transformá-lo e voltá-lo cada vez mais à proteção do meio ambiente.

Necessária, portanto, a junção entre direito tributário e direito ambiental, tendo em vista a natureza deste como macrobem e de interesses difusos, e dos fins extrafiscais do tributo que estimulam a contribuição aos cofres públicos com fins de preservação do meio ambiente.

Se todos têm direito de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, todos, em contrapartida, têm o dever de preservá-lo e contribuir para as políticas públicas com viés ambiental.

Cabe, então, à coletividade a preservação, conservação e restauração do meio ambiente, não só através de comportamentos politicamente corretos, mas também como mantenedor das despesas do Estado nas políticas para esse fim.

Sob esse raciocínio Sebastião (2010, p. 229) afirma que:

Se sob o prisma econômico, apela-se para uma nova neutralidade tributária que seja corretiva das externalidades ambientais numa finalística fiscal, sob o ponto de vista jurídico, descobre-se um novo endereçamento à função extrafiscal do tributo. Pois se, de um lado, os tributos ambientais podem proporcionar uma mudança de comportamento, que é desejada pelo Estado e que tem fundamento constitucional, de outro poderão ser arrecadados recursos necessários para a prevenção, conservação e recuperação dos recursos naturais.

Diante do Sistema Constitucional Tributário vigente no país, não é plausível a criação de tributos que incidam sobre ações danosas ao meio ambiente. Jamais se pode perder de vista que tributo não é sanção (CTN, art. 3). Portanto, “os tributos podem ter finalidade fiscal (ou financeira) ou extrafiscal, excluindo-se obviamente a sancionatória”. (NABAIS, 1998, p. 225).

Soares (2001, p. 305) entende, entretanto, que cabe ao tributo uma função sancionatória, porém esta é secundária ou acessória, na medida em que é uma penalização econômica e não jurídica, quando quer estimular comportamentos.

Sebastião (2010) afirma que os impostos, em caráter preventivo, tem caráter lícito, e, portanto, qualquer majoração em seu quantum não poderá ser considerada como sanção. Aos ilícitos encarregam-se as normas penais e administrativas de comando e controle, não podendo falar-se em penalização, quer seja jurídica, quer seja econômica.

Ensina, ainda, Molina (2000, p. 68), que um tributo ambiental com fato gerador baseado num ilícito é de constitucionalidade duvidosa. As atividades potencialmente poluidoras deverão ser apenadas penal e administrativamente, mas jamais através da exigência de tributos ou da majoração desses.

O tributo é, portanto, imprescindível ferramenta do Estado para além de carrear os cofres públicos, ser instrumento de preservação ambiental. A tributação ecológica deverá compor um sistema tributário ambiental através de uma política em paridade com o conceito de desenvolvimento sustentável.

Ressalta, entretanto, Sebastião (2010, p. 232) que:

Muito embora uma arrecadação zero pareça representar, à primeira vista, o sucesso de um tributo ambiental, o fato é que o desenvolvimento sustentável, ao rezar o aproveitamento racional dos recursos naturais, preza pela compatibilidade entre crescimento econômico (riquezas) em meio ambiente.

Um sistema tributário ambiental eficiente deve atender aos requisitos da ordem econômica, conjugando legalidade, tributação e proteção ambiental, racionalizando os gastos estatais na perspectiva da preservação.

No Brasil a tributação ambiental voltada para proteção do meio ambiente ainda é tímida. A discussão para a implantação da política ambiental tributária teve como marco inicial XIII Congresso de Direito Tributário ocorrido em São Paulo, 1998, quando se abriu a discussão com o tema “tributação, ecologia e meio ambiente”.

Botallo, (1998, p. 69-70) afirmava, naquele momento que:

Então, pode-se dizer que não é uma questão de opinião do legislador, mas um imperativo, uma imposição constitucional, decorrente do princípio da seletividade do IPI, que produtos industriais que estejam relacionados com a proteção do meio ambiente – equipamentos, máquinas, bens de consumo – seja tributados minimamente, ou não tributados pelo IPI; que produtos que possam revelar esse sentido de proteção ao meio ambiente, digamos produtos ecologicamente corretos (materiais biodegradáveis, materiais que não possam causar danos à camada de ozônio, produtos que venham a ser fabricados com reciclagem de resíduos industriais, por exemplo) deverão de ser tutelados por esse preceitos da Constituição, que é posto a serviço de um objeto extrafiscal, no caso o objeto de proteção ecológica.

Figueiredo (1998, p. 80) ressalta, ainda, que a cobrança de taxas pelo exercício efetivo do poder polícia ambiental pode ser muito eficaz e estaria justificado pelo princípio do poluidor-pagador, já incorporado pela legislação brasileira.

A tributação ambiental é, portanto, “o emprego de instrumentos tributários com duas finalidades: a geração de recursos para o custeio de serviços públicos de natureza ambiental e a orientação do comportamento para proteção ambiental”. (COSTA, 1998, p. 73).

Figueiredo (1998), entretanto, apresenta posição contrária à criação de novos tributos, pois os considera simples aumento na carga tributária. Para o autor a solução estaria em mecanismos de estímulo à proteção do meio ambiente. Expõe que,

então, existem iniciativas. A criatividade do homem não tem limites. É preciso realmente incentivá-la, de tal maneira que o meio ambiente possa ser preservado, não com a oneração da carga tributária, repito, mas com instrumentos de política extrafiscal. Eu também acredito que melhor mecanismo para a proteção ambiental e recuperação do meio ambiente seja a utilização dos chamados impostos indiretos, através do princípio da seletividade, como um dos mecanismos, podendo graduar a produção e o consumo através de incentivos, gradação de alíquotas, isenções,

restituições, figuras premiais do direito tributário, etc. (FIGUEIREDO, 1998, p. 83-84).

A adoção de um regime tributário ambiental foi recomendação da Conferência da Organização das Nações Unidas para o meio ambiente, ECO-92, devendo atender os requisitos de eficiência ambiental e econômica, ponderando-se os princípios da ordem econômica e de proteção ao meio ambiente.

3.1 CONCEITO DE TRIBUTO

Conforme ensina Carvalho (1981, p. 53) “todo o edifício da ciência do Direito Tributário tem com ponto de referência principal a noção de tributo”. O vocábulo tributo é originário do latim *tributum* cujo sentido é distribuição ou divisão entre tribos dos encargos necessários para a manutenção de uma vida em sociedade.

Carvalho (p. 54) expõe, ainda, que os tributos são:

as receitas derivadas que o Estado recolhe do patrimônio dos indivíduos, baseado no seu poder fiscal (poder de tributar, as vezes consorciado com o poder de regular), mas disciplinado por normas de direito público que constituem o Direito Tributário.

O tributo é fonte de recursos para que o Estado realize atividades inerentes à administração pública. Machado (2010, p.26) afirma que é “sem sombra de dúvida, o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ele não poderia o Estado realizar os seus fins sociais (...)”.

O tributo, portanto, resulta de uma exigência do Estado, que, nos primórdios da história fiscal, decorria da vontade do soberano, então identificada como a lei, e hoje se funda na lei, como expressão da vontade coletiva. Nessa medida, o tributo é uma prestação que deve ser exigida nos termos previamente definidos pela lei, contribuindo dessa forma os indivíduos para o custeio das despesas coletivas. (AMARO, 2008, p.16-17).

O conceito de tributo está definido no art. 3º do Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda em cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

O tributo é, portanto, uma prestação que deverá ser cumprida em dinheiro ou cheque (art. 162 do CTN), sendo que este é um “requisito inafastável para a configuração do fenômeno tributário”. Trata-se de uma obrigação principal que não pode ser substituída por pagamento *in natura* ou *in labore*, ou seja, por uma prestação de serviço, como por exemplo, o serviço militar ou o serviço eleitoral. (SABBAG, 2009, p. 334).

Trata-se de uma prestação compulsória; não é acordo de vontade entre as partes ou requer voluntariedade do contribuinte, pois deverá ser cumprida independentemente de sua anuência. Carvalho (2007, p.25) ensina que “prestação pecuniária compulsória quer dizer o comportamento obrigatório de uma prestação em dinheiro, afastando-se de plano, qualquer cogitação inerente às prestações voluntárias”.

Imprescindível ressaltar que a compulsoriedade advém do princípio da legalidade (art. 5º da Constituição Federal): ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, se não for por meio de lei. Ou seja, havendo lei que preveja um determinado fato gerador para o tributo, havendo sua concretização, obrigatoriamente, passa a ser devido o tributo. (SABBAG, 2009, p. 335).

O tributo não deve constituir sanção de ato ilícito, pois não é penalidade e com ela não se confunde.

Tôrres (2005, p. 236) expõe que:

são inconfundíveis o tributo e a penalidade. Aquele deriva da incidência do poder tributário sobre a propriedade privada. A penalidade pecuniária resulta do poder penal do Estado e tem por objetivo resguardar a validade da ordem jurídica. O próprio art. 3º do CTN, ao se definir o tributo, exclui do seu conceito a prestação que constitua sanção de ato ilícito.

A multa é, portanto, a penalidade aplicada pelo descumprimento da obrigação tributária; tem caráter punitivo, sendo que sua imposição não desobriga o pagamento integral do tributo devido. (SABBAG, 2009, p. 336).

A cobrança do tributo é para o Estado uma atividade administrativa plenamente vinculada, não cabendo à administração pública realizar juízo de valor sobre a exigibilidade ou não do tributo. O exercício do fato gerador vincula o contribuinte ao pagamento do crédito tributário. (grifo nosso).

Diante do conceito de tributo, imprescindível a análise de sua finalidade.

3.2 ELEMENTO TELEOLÓGICO DO TRIBUTO

No Sistema Tributário Brasileiro os tributos podem ter finalidade fiscal e extrafiscal (indutora). São “valores finalísticos que o legislador imprime na lei tributária, manipulando as categorias jurídicas postas à sua disposição (...) tratando-se de construções puramente doutrinárias”. (CARVALHO, 2007, p. 286).

Nesse estudo, é a função extrafiscal ou indutora dos tributos que faz do IPTU um instrumento para o desenvolvimento sustentável.

3.2.1 Tributos fiscais

Estudar a função do tributo “propicia uma visão do Direito não só como instrumento de legalidade, mas como obtenção de justiça social”. (SEBASTIÃO, 2010, p. 127).

Ataliba (1991, p. 29) expõe que o “tributo é a expressão consagrada para designar *ex lege*, posta a carga de certas pessoas, de levar dinheiro aos cofres públicos” (grifo nosso).

Portanto, a função fiscal do tributo visa a arrecadação de recursos para carrear os cofres públicos, a fim que este possa desempenhar as atividades relacionadas a administração pública, cujo objetivo é o bem-estar comum.

Horvath ensina que um tributo tem escopo fiscal quando “é cobrado com a finalidade precípua de abastecer os cofres públicos de dinheiro, para que o Estado possa realizar os seus fins adrede estabelecidos”. (2002, p. 88).

Para Carvalho (2007, p. 286),

Fala-se, assim, em fiscalidade sempre que a organização jurídica do tributo denuncie que os objetivos que presidiram sua instituição, ou que governam certos aspectos de sua estrutura, estejam voltados ao fim exclusivo de abastecer os cofres públicos, sem que outros interesses – sociais, políticos ou econômicos – interfiram no direcionamento da atividade impositiva.

A fiscalidade do tributo deve atender ao princípio da legalidade, não podendo a arrecadação tributária ser realizada de forma arbitrária, ou com características confiscatórias, portanto, somente a partir de lei específica se dará a “transferência de dinheiro das pessoas privadas – submetidas ao poder do Estado – para os cofres públicos”. (ATALIBA, 1991, p. 25-26).

Moraes (1995, p. 441-442) ensina que:

A primeira razão de todo sistema tributário é a finalidade fiscal dos tributos, ou melhor, é proporcionar ao Estado os recursos financeiros indispensáveis para o cumprimento de suas atividades. Trata-se de finalidade predominante do imposto, diz Salvador Oria. Tal finalidade corresponde à meta econômica dos sistemas tributários mais antigos, que limitavam a utilização de impostos para um fim unicamente fiscal, determinado pelo total das necessidades de economia pública não coberta pelos demais recursos. Os impostos fiscais são denominados, também, impostos neutros, porque não intervêm na ordem social e econômica. Obter recursos para o atendimento dos fins do Estado é a finalidade normal, natural, fiscal, de todo imposto. A economia clássica, condenando, em princípio, toda intromissão do Estado no desenvolvimento econômico, propugna pelo imposto como instrumento exclusivamente financeiro, para servir como carreador de receitas públicas necessárias para as despesas do Estado, não para outros fins.

A finalidade fiscal do tributo é a ele inerente; é sua verdadeira “razão de ser”. Deve-se simples arrecadar recursos para dar ao cidadão uma existência digna nos padrões estabelecidos nos art. 1º e 3º da Constituição Federal. Nesses termos, a função fiscal não deve provocar qualquer ingerência na economia, limitando-se a repartir a receita recolhida para atender os encargos próprios da administração pública. (SEBASTIÃO, 2010, p. 132).

3.2.2 Tributo extrafiscal ou indutor

Se a finalidade fiscal é instrumento do Estado para simples arrecadação de receitas, sem intervenção na economia; a extrafiscalidade é ferramenta oposta.

Borges (1998, p. 55-56), citando o “Manifesto Comunista”, de Marx, afirma que o tributo é um instrumento de reordenação do direito de propriedade e dos meios de produção, visando a “transferência das organizações privadas de produção para a propriedade do Estado e para a nivelção dos rendimentos”.

Ao interferir na economia, o Poder Público tem como instrumento o tributo no seu caráter extrafiscal ou indutor. Carraza (2006, p.107-108) observa que “há extrafiscalidade 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 os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa”.

A extrafiscalidade, portanto, visa induzir o comportamento do contribuinte para estimulá-lo ou desestimulá-lo a determinadas condutas de cunho social, político e econômico desejadas pelo Estado.

Carvalho (2007, p. 287) afirma que:

A experiência jurídica nos mostra, porém, que as vezes a compostura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatários, dá-se o nome de extrafiscalidade.

Deve-se ressaltar que um tributo classificado como extrafiscal, não deixa de trazer incutido em seu bojo a finalidade fiscal, como afirmado anteriormente, essa é uma característica inerente ao tributo, portanto, extrafiscalidade e fiscalidade deverão existir harmonicamente.

Dessa forma, pode-se considerar a extrafiscalidade com instrumento indutor de condutas, cujo objetivo é a intervenção na economia e nas estruturas sociais, de modo a “incentivar iniciativas positivas e desestimular as nocivas ao bem comum”. (OLIVEIRA, 1998, p.37).

Becker (2007, p. 633-634) expõe que:

Na construção jurídica de todos e de cada tributo, nunca mais estará ausente o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão sempre agora de um modo consciente e desejado – na construção jurídica de cada tributo; apenas haverá maior ou menor prevalência neste ou naquele sentido, a fim de melhor estabelecer o equilíbrio econômico-social do orçamento cíclico.

Assim, a extrafiscalidade é uma importante ferramenta para a política fiscal, pois o tributo, além de arrecadar receitas, poderá ser utilizado para se perquirir um determinado fim a serviço da coletividade. Nesse aspecto conclui Moraes (1995, p.443-444) que, “quem tem competência para decretar um imposto, através de legislação específica, tem competência, também, para estimular ou combater atos e fatos ligados ao tributo”.

Carvalho (1976, p. 33) afirma que a extrafiscalidade possui elementos básicos, como:

A existência de esquemas jurídico-tributários; b) que tais esquemas se prestem à tomada de medidas regradoras de atividades sociais; c) que o legislador os empregue para tais finalidades; d) existência ou não de preocupações arrecadatórias, mas no primeiro caso, não exclusivas.

Tem-se, portanto, a função extrafiscal como medida regradora de atividades sociais, quando o Estado exercerá ingerência capaz de estimular condutas individuais que refletirão em transformações em toda a sociedade.

Conforme mencionado anteriormente, a extrafiscalidade trabalha com a indução de condutas. A idéia da utilização do tributo, com caráter indutor, tem origens históricas na teoria da “sanção premial” desenvolvida por Bobbio (2007).

“O prêmio é uma reação a uma ação boa. O bem do prêmio pode consistir tanto na atribuição de uma vantagem quanto na privação de uma desvantagem. Há prêmios que consistem em um bem econômico - uma compensação em dinheiro” (grifo nosso). (BOBBIO, 2007, p. 24).

São “técnicas de encorajamento” que estimulam atos considerados socialmente úteis, retirando do direito o caráter meramente protetor, para dá-lhe uma feição promocional.

A tributação indutora decorre, então, da noção de sanção premial, onde são atribuídos incentivos fiscais ao contribuinte para estimular atitudes positivas, sejam elas econômicas, sociais ou ambientais.

Schoueri (2005, p. 15) considera a tributação indutora como “instrumento do Estado na intervenção do Domínio Econômico”. Trata-se de uma espécie do gênero extrafiscalidade, que decorre “da supremacia do interesse público, que fundamenta, juridicamente, a tributação com fins diversos do puramente arrecadatório” (GOUVÊA, 2006, p. 43).

Oliveira (1999, p. 37) ensina que:

tributação extrafiscal é aquela orientada para fins outros que não a captação de dinheiro para o Erário, tais como a redistribuição da renda e da terra, a defesa da indústria nacional, a orientação de investimentos para setores produtivos ou mais adequados ao interesse público, a promoção do desenvolvimento regional ou setorial e etc.

A tributação indutora abrangerá, então, o tributo sem fins arrecadatórios, que visam não somente o impulsionamento econômico, mas também práticas voltadas para questões sociais e ambientais que possam elevar a qualidade de vida do homem.

3.2.2.1 *Extrafiscalidade e as espécies tributárias*

Fiscalidade e extrafiscalidade são finalismos que compõem qualquer tributo. Carvalho (2007, p. 230) ensina que:

há tributos que se prestam, admiravelmente, para a introdução de expedientes extrafiscais. Outros, no entanto, inclinam-se mais ao setor da fiscalidade. Não existe, porém, entidade tributária que possa dizer pura, no sentido de realizar tão-só a fiscalidade ou, unicamente, a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem harmônicos, na mesa figura impositiva sendo apenas lícito verificar que, por vezes, um predomina sobre o outro.

A extrafiscalidade pode ser utilizada por qualquer dos entes tributantes, desde que tenha por objetivo influir no campo em que situe seu poder de tributar.

O imposto, por ser tributo não-vinculado a determinada atividade estatal, é das espécies tributárias que melhor se adequa à política extrafiscal ou indutora.

Baleeiro (2000, p.212) expõe que:

O imposto, dos mais antigos no mundo, o de importação, evoluiu de receita puramente fiscal para instrumento extrafiscal destinado à proteção dos produtores nacionais e, mais tarde, também, o do câmbio e do balanço de pagamentos. Perdeu, assim, a sua importância como fonte de receita – a maior no tempo da monarquia brasileira – e ganhou relevo como arma de política econômica e fiscal.

No âmbito da União, Carvalho (2007, p. 229) afirma que, tanto imposto de importação como de exportação tem funções predominantemente extrafiscais, sendo considerados importantes instrumentos da política econômica no mercado internacional.

Sebastião (2010, p. 163) expõe que são exemplos dessa realidade:

- a) tributação elevadíssima na importação de automóveis estrangeiros, com vistas a desestimulá-la e incrementar a indústria automobilística nacional; e
- b) a instituição de regime aduaneiro Drawback – modalidade: interno, isenção, suspensão e restituição – para importação de insumos com o compromisso de exportação do produto final.

O imposto sobre a renda, também, pode ser utilizado com a finalística extrafiscal quando o contribuinte substitui o recolhimento do imposto e o aplica como reforço de capital de empresas, construção de hotéis, reflorestamento, com vistas ao crescimento da economia nacional. (CARVALHO, 2007, p. 229).

No caso do imposto sobre produtos industrializados (IPI) a própria Constituição Federal de 1988 prevê que suas alíquotas serão seletivas em função da essencialidade dos produtos (art. 153, § 3º, I), ou seja, reduz as alíquotas dos produtos necessários ao homem e eleva as dos supérfluos. É o que ocorre, por exemplo, com os cigarros, chegando a sua alíquota “a mais de 300%”; neste caso a justificativa estaria em que com isto, as pessoas fumariam menos”. (HORVATH, 1997, p. 93).

O Imposto territorial rural, diante de sua função extrafiscal, é utilizado pela administração pública para atingir objetivos de ordem social e econômica, onera, portanto, as alíquotas dos imóveis inutilizados ou explorados, consagrando o princípio da função social da propriedade.

Horvath (1997, p.93) expõe que:

O imposto sobre a propriedade territorial rural, de seu turno, terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel. Nada mais evidente para salientar o caráter predominantemente extrafiscal de imposto.

No âmbito estadual, o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) é utilizado através da finalística extrafiscal, também, pela essencialidade das mercadorias e serviços.

Sebastião (2010, p. 166) assevera que:

Assistiu-se em passado recente no cenário político-econômico nacional, verdadeira disputa entre os Estados-membros, cujo objetivo era, através de incentivos fiscais diversos, sobretudo isenções e postergações de pagamentos relativos aos Impostos sobre a circulação de mercadorias e serviços, atrair investimentos industriais, principalmente na área automobilística.

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) tem contornos extrafiscais quando utilizado de forma progressiva. A Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) veio regulamentar o art. 182, § 4º da Constituição Federal, e servir de instrumento para cobrar do proprietário do imóvel que lhe dê adequado aproveitamento, conforme o Plano Diretor editado pelo município.

Carvalho (2007, p. 229) afirma que “no IPTU opera-se flagrante majoração na importância final do gravame, na hipótese de trata-se de terreno baldio ou prédio indevidamente aproveitado”.

As taxas, também, podem ser utilizadas com finalidade extrafiscal. Essa espécie tributária, regida pelo princípio da capacidade contributiva, tem caráter preponderante, mas não excepcionalmente remuneratório; e apesar de estar atrelada a uma contraprestação estatal, poderão possuir cunho indutor.

Sebastião (2010, p. 167) entende que:

Enquanto tributo, a taxa é instrumento jurídico apto a auxiliar o Estado no cumprimento de seus objetivos, podendo ser utilizada, tanto para a obtenção de recursos financeiros (fins fiscais), quanto para o atingimento de resultados econômicos, sociais e políticos (fins extrafiscais).

Horvath (1997, p.95) é contrário à utilização das taxas com função extrafiscal, pois entende que este tributo está vinculado a uma prestação de serviço público específico e divisível, não podendo, portanto, ser utilizada para induzir condutas quando o valor máximo para sua exigência é o equivalente ao custo da contraprestação do serviço prestado pelo Estado.

Pereira Filho (2002, p. 59), entretanto, defende a viabilidade da função extrafiscal ou indutora da taxa, ao afirmar que:

o legislador poderá, no entanto, instituir taxa com o intuito de desestimular determinado comportamento do sujeito passivo. Assim, por exemplo, poderá ser criada uma taxa de polícia para os contribuintes que desenvolverem certo tipo de atividade, a qual o Estado não pretende que seja implementada em grande escala. Ocorrendo o exercício do poder de polícia, poderá ser exigida a respectiva taxa (...). Vale assinalar que, no que diz respeito às taxas, ao legislador será factível, também, estabelecer isenção ou redução na tributação do gravame para certo grupo de contribuintes, se o seu objetivo for o de, mediante a desoneração do tributo, fomentar determinada conduta de uma classe específica de sujeitos passivos.

Conclui-se, portanto, que se a intenção é utilizar o tributo como instrumento jurídico indutor de condutas, nada impede que as taxas, em face do poder de polícia estatal, sejam utilizadas pelo Estado através da finalidade extrafiscal.

As contribuições de melhoria, ao contrário dos impostos, são tributos vinculados a uma atividade estatal. Tendo o imóvel sido valorizado em decorrência

de uma obra pública, deverá o contribuinte recolher tal contribuição. Coêlho (1992, p. 538) defende que:

A valorização é erigida com a vantagem obtida pelo particular, mas em contrapartida o custo da obra não poderá ser nunca superado pelo somatório das contribuições de melhoria cobradas dos proprietários. Noutras palavras, a contribuição de melhoria é cobrada para cobrir o custo da obra, valorizada e não para captar mais valia imobiliária (uso extrafiscal), vez que as valorizações somadas poderiam superar o custo da obra valorizada (...).

Corroborando o entendimento de Coêlho, pela impossibilidade de utilização do caráter extrafiscal nas contribuições de Melhoria, Horvath (1997, p. 95) afirma que “tendo com limite individual, o importe correspondente à valorização de imóvel, decorrente de obra pública, impede a extrafiscalidade, a não ser que seja para cobrar menos”.

Oliveira (1998, p. 66), entretanto, é favorável a utilização extrafiscal da contribuição de melhoria voltado para proteção do meio ambiente, pois afirma que “a contribuição de melhoria é um tributo que, pelo seu potencial arrecadador (fiscal), pode transforma-se num elemento estimulador de grandes obras de profundo sentido ambiental”.

Costa (1998, p. 306), adotando o mesmo entendimento afirma que:

Creemos, que a contribuição de melhoria, outrossim, pode prestar-se à proteção ambiental. Pressuposto necessário para sua exigência, a realização de obra pública que venha a provocar valorização imobiliária particular (CR, art. 145, III). Assim, se a obra pública voltar-se à preservação ambiental, como, por exemplo, a construção de parque, poder-se exigir uma contribuição de melhoria “verde”. A absorção de plus-valia pelo Poder Público, está atrelada ao custeio da obra, de modo que, em se tratando de meio ambiente urbano, a contribuição de melhoria pode revelar-se num expediente profícuo para fins urbanísticos.

Entende-se, portanto, que se o caráter extrafiscal da contribuição de melhoria pode ser utilizado para questões voltadas à preservação ambiental, será equivalente, também, sua utilização para o incremento de políticas públicas de cunho econômico e social.

As contribuições especiais caracterizam-se pela destinação específica dos recursos arrecadados pelo Poder Público (função fiscal). Costa, entretanto, sob o mesmo entendimento citado acima, afirma que é possível a utilização do caráter extrafiscal nas contribuições especiais, com vistas à preservação ambiental.

A defesa do meio ambiente, é um dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170, VI), e desse modo, a União pode lançar mão desse tributo para gerar recursos voltados à preservação do meio ambiente. Por exemplo, uma contribuição exigida das empresas do setor madeireiro, para financiar programa de reflorestamento". (1998, p. 306)

As contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDES) têm sido de fundamental importância para implementação da política extrafiscal, quando se trata de contribuições especiais, sobretudo, no que diz respeito à proteção ambiental, conforme se verá adiante.

Os empréstimos compulsórios são tributos finalísticos considerados causais, pois as causas que geram sua incidência podem ocorrer ou não, ou seja, apenas em casos de guerra externa ou sua iminência, calamidade pública, investimentos relevantes urgentes de interesse nacional, é que esse tributo será cobrado (art. 148, I e II da CF). (COÊLHO, 1992, p.428).

Não é comum o uso do empréstimo compulsório com fins extrafiscais. Entretanto, não há na legislação qualquer espécie de proibição quando a essa utilização. Sebastião (2010, p. 171) ensina que:

pelo contrário, tal proposição parece justificável em face de experiência não muito antiga, na qual a União instituiu empréstimo compulsório em quem a compra de passagens internacionais aéreas e marítimas era o fato jurídico tributário. E mais: se atualmente se criasse exação idêntica, isentando a compra de passagens aéreas para os países do Mercosul, estar-se-ia dando atendimento a um dos princípios da República Federativa do Brasil, insculpido no art. 4º, parágrafo único, da Magna Carta, na qual se objetiva a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina (...).

Conclui-se, portanto, em concordância com entendimento supramencionado, que o empréstimo compulsório é importante ferramenta, a ser utilizado, pela União, para implementação da política extrafiscal ou indutora, como forma de estimular condutas e comportamentos.

3.3 TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Conforme se discorreu anteriormente, os tributos podem ser utilizados, através da graduação de alíquotas, isenções e outros incentivos, como importante instrumento de proteção ambiental. E essa ferramenta pode ser utilizada por todos os entes federativos com competência tributária.

3.3.1 Pela União

O imposto sobre produtos industrializados (IPI) é de competência da União, e apresenta grande potencial para ser utilizado como “imposto verde”, pois incide seletivamente na razão inversa da essencialidade do produto, que dentre vários parâmetros, deve observar a imprescindibilidade do meio ambiente.

Afirma Botallo (1998, p.70) que,

se a constituição declara ser dever do Poder Público zelar pelo meio ambiente, se a Constituição declara que é direito de todos usufruir de meio ambiente ecologicamente equilibrado, não há dúvida de que tudo quanto, na área da economia de mercado, estiver relacionado com o propósito firmado por esses preceitos, haverá de ser essencial e, portanto, haverá de merecer a proteção da regra prevista no art. 153, § 3º, I, da Constituição, inclusive com a tutela do judiciário.

Existem vários exemplos práticos de como a diferenciação de alíquotas do IPI pode auxiliar na proteção do meio ambiente e na melhoria da qualidade de vida:

Em 19 de fevereiro de 1993, o Decreto nº 755 estabeleceu alíquotas diferenciadas para automóveis de acordo com o combustível utilizado. Nos carros movidos a gasolina a alíquota variava de 25% a 30%, enquanto que para os carros a álcool essas alíquotas caíam para 20% a 25%. O objetivo primordial dessa variação era incentivar a produção nacional de petróleo e reduzir as importações do produto, entretanto, tal política acabou por reduzir, sensivelmente, os níveis de poluição do ar nas grandes cidades.

O imposto sobre a renda (IR) ganhou caráter de ecotributo com a Lei Federal nº 5.106 de 02 de setembro de 1966, que autorizava o abatimento para pessoas físicas cuja parte da renda fosse investida em projetos ambientais de florestamento e reflorestamento. “Até 50% de desconto do valor do IR a pagar, mediante a comprovação de que o reflorestamento tivesse servido de base à exploração econômica ou à conservação do solo e dos regimes das águas, era permitido às pessoas jurídicas”. (SEBASTIÃO, 2010, p. 270).

O imposto territorial rural (ITR) tem sido a grande ferramenta para consolidação da função social e ambiental da propriedade; prevê o art. 186 da Constituição Federal que para dar função social à propriedade é necessário uma utilização responsável dos recursos naturais. Há previsão, também, no art. 153 do texto constitucional que as alíquotas do ITR, através do seu caráter extrafiscal, serão

variáveis para desestimular as propriedades improdutivas, não sendo aplicável o imposto sobre as pequenas glebas rurais.

A Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996 isenta o pagamento de ITR para as áreas de floresta nativa e de preservação permanente. Borges (1999, p. 179-180) ressalta que

essa lei considera área tributável a área total do imóvel, retiradas: a) de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei n. 4.771/65 (Código Florestal), com a redação dada pela Lei n. 7.803/89; 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 prevista na alínea anterior; c) comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal, declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente, federal ou estadual, dentre outras.

As taxas, também, são tributos relevantes para a política de proteção ambiental. Em 27 de dezembro de 2000, a Lei 10.165 institui a taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, concedendo ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) o exercício regular do poder de polícia para fiscalização de atividades potencialmente poluidoras.

Quanto às Contribuições, Ferraz (2002, p.102) considera a Contribuição para Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) relativas às atividades de importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível como o primeiro tributo ambiental “*stricto sensu* brasileiro”. Afirma que

a figura estruturada no §4º do art. 177, da Constituição é um excelente exemplo do que se conhece no mundo como *green tax*, impostos verdes ou, como temos chamado, tributo ambientalmente orientado, em sua modalidade mais eficiente.).

A Emenda Constitucional nº 33 de 11 de dezembro de 2001 possibilitou a variação de alíquotas das CIDES pelo produto ou seu uso, sendo que, por previsão legal, parte dos valores arrecadados seria remetida para carrear projetos ambientais voltados para a indústria do petróleo e gás.

Essa contribuição traz inculcida em seu bojo o princípio do poluidor-pagador, “na medida em que pode internalizar o custo socioambiental do consumo de combustíveis, a destinação ambiental do recursos e a diferenciação de alíquotas de acordo com o uso ambientalmente mais ou menos adequado”. (SEBASTIÃO, 2010, p. 276).

3.3.2 Pelos Estados-membros

As Constituições Estaduais, a exemplo do texto constitucional, tem dedicado capítulo específico ao meio ambiente. São as Constituições do Rio de Janeiro e de Sergipe as mais avançadas nessa seara, quando procuram inserir, na política tributária ambiental, o princípio do poluidor-pagador e o estímulo ao desenvolvimento e implantação de tecnologias de controle e recuperação ambiental mais aperfeiçoadas, vedada a concessão de financiamentos governamentais e incentivos fiscais às atividades que desrespeitem padrões e normas de proteção ao meio ambiente. (CARDOSO, 1991, p. 62).

A CE do Rio de Janeiro, também, faz previsão de taxa pelo exercício do poder de polícia ambiental para custear a fiscalização e o controle dos recursos naturais e seu uso indevido, além da recuperação do bem degradado e manutenção da qualidade ambiental. (art. 59).

A Constituição do Estado do Amazonas, por sua vez, traz desestímulos tributários para atividades prejudiciais ao equilíbrio ambiental:

Art. 237. As condutas e atividades atentatórias ao meio e de lesa-natureza, de que trata o art. 3, §§ 3º e 13 desta Constituição sujeitarão os infratores a sanções administrativas e penais, independente da obrigação de restaurar os danos causados. (...) § 4º Não usufruirão de privilégios, incentivos, estímulos, isenções ou concessões de qualquer natureza o empreendimento ou pessoa jurídica responsável, inadimplente com a União, Estado ou Município, com referência à obrigatoriedade de licenciamento ambiental, incorrendo em crime de responsabilidade o agente público que os conceder ou permitir.

O ICMS, dentre os imposto estaduais, é o mais utilizado com vistas à preservação ambiental. O “ICMS ecológico” vem sendo adotado em várias legislações estaduais por todo o Brasil.

No Rio de Janeiro, a Lei nº 2.055 de 25 de janeiro de 1993 reduz a alíquota do ICMS de 18% para 12% em “operações com máquinas, aparelhos, equipamentos e veículos destinados à implantação, ampliação e modernização ou realocação de unidades industriais ou agroindústrias (...) e visem à (...) defesa do meio ambiente”. (SEBASTIÃO, 2010, p.280).

Sebastião (2010, p. 280) tem notícia de que o Estado de Tocantins, através da Lei nº 1.095 de 20 de outubro de 1999, concedeu isenção de ICMS nas operações internas de saída de papel usado, aparas de papel, papelão, sucatas de

metais ferrosos ou não ferrosos, plásticos, resíduos de plástico, vidros, cacos de vidros e outros, desde que destinados à reciclagem. Os contribuintes devem estar cadastrados no programa estadual de coleta seletiva de lixo.

O IPVA, também, vem sendo usado para fins de política ambiental. A variação de alíquotas de acordo com o combustível utilizado instituiu o IPVA verde em diversas legislações estaduais.

Expõe Oliveira (1998, p. 52) que:

no Estado do Rio de Janeiro, ainda, é paradigmática a Lei 943/85, que tributa pelo imposto sobre a propriedade veículos automotores os veículos a álcool à alíquota de 2%, enquanto que a referente aos veículos movidos a gasolina é de 3%.

Atualmente, tem-se estudado a implantação de novas alíquotas para carros mistos ou “flex” e movidos a gás, devendo essas ser inferiores a alíquota da gasolina, já que são menos poluentes.

3.3.3 Pelos municípios

Os municípios, dentro de sua competência tributária, também estão autorizados a legislar sobre matéria ambiental e implantar os ecotributos. Expõe Sebastião (2010, p.282) que:

os municípios desempenham importante papel na política de preservação do meio ambiente em face do trato dos assuntos de interesse local. Afinal, para a grande maioria da população é na urbe que o cidadão nasce, cresce, se desenvolve, trabalha, enfim, se relaciona com o meio.

No âmbito municipal, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), é um importante instrumento para política tributária. Através de alíquotas progressivas previstas no texto constitucional (art. 182, §§ 2º e 4º), vinculadas ao correto aproveitamento do solo urbano, esse imposto poderá auxiliar no desenvolvimento do meio ambiente artificial e na implantação de políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida da população.

Folmann (2002, p. 283) ensina que:

(...) o município detém o poder-dever de preservar o meio ambiente e combater a poluição, podendo vale-ser da tributação ambiental como um importante e eficiente instrumento condicionador de condutas dos

particulares, direcionando-as em benefício do ambiente das cidades, promovendo o bem estar social na forma do disposto no art. 225 da CF/88, ou seja, a sadia qualidade de vida no âmbito urbano, sendo o IPTU um tributo potencial para tal fim.

O município de São Paulo, através da Lei nº 10.365 de 22 de setembro de 1987, art. 17, concede incentivo de IPTU aos imóveis que preservarem a vegetação arbórea, considerada preservação permanente ou perpetuada. O incentivo consiste no desconto de 50% no pagamento do imposto, de acordo com a área protegida. (COSTA, 1998, p. 305).

No Rio de Janeiro, o Código Tributário Municipal (Lei nº 691 de 24 de dezembro de 1984) isenta de IPTU: os terrenos e prédios de interesse ecológico ou relevante para a preservação paisagística ou ambiental, áreas declaradas pelo Poder Público como reservas florestais, qualquer terreno de área superior a 10.000 metros quadrados efetivamente cobertos por florestas.

A Lei 6.819 de 24 de dezembro de 1986 do município de Curitiba prevê que, a título de estímulo, gozarão de isenção do imposto Imobiliário, ou redução proporcional ao índice de área verde do terreno, os proprietários ou possuidores de terrenos integrantes do Setor Especial de Áreas Verdes, desde que atendidas às especificações previstas em lei. (art. 6).

No município de Manaus, a Lei 1.091 de 29 de dezembro de 2006 instituiu o IPTU Verde. A Política consiste na concessão de IPTU, taxas de serviço e taxa de licença para as empresas que açodarem um mínimo de 500 empregos diretos, na implantação da atividade e o mantiverem durante o benefício. Essa mesma lei, também, concede incentivos para a proteção das florestas nativas de Manaus. (GUSMÃO, 2008, p.171).

Quanto ao imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS) Costa (1998, p. 305) considera que é possível sua implantação nas atividades que possuam incutido em seu bojo a preservação ambiental, como, por exemplo, o ecoturismo.

No âmbito municipal, além dos impostos, as taxas e a contribuição de melhoria, também são de extrema relevância para política ambiental tributária. Sebastião (2010, p. 287) ensina que “seriam admissíveis como fato jurídico tributário de taxas o licenciamento, a fiscalização e a limpeza ou recuperação ambiental, resguardada a equivalência com o custo dos respectivos serviços”.

Os resíduos sólidos são, hoje, o grande problema enfrentado pelos municípios, no que diz respeito à gestão da política ambiental. Bottalo (1998, p. 72) expõe que:

o custo da atividade é altíssimo e onera fortemente os cofres dos Municípios. E, para agravar essa situação, diretriz jurisprudencial firmada pelo STF tem declarado inconstitucional a taxa de coleta de lixo em termos que inviabilizam, na prática, qualquer tipo de exação sobre essa atividade.

No caso da contribuição de melhoria, conforme o entendimento de Milaré (1999, p. 47), essa, também, pode ser exigida com cunho ecológico quando houver a melhoria da qualidade ambiental para o contribuinte, como saneamento de praias, arborização de ruas e praças, despoluição de córrego ou rio da vizinhança e etc.

Apesar de se considerar os países europeus como precursores da legislação ambiental, observa-se que o esverdear das leis ocorreu, no Brasil, em momento anterior. Desde a década de 80, já havia previsão legal para os tributos ambientais.

3.4 TRIBUTO AMBIENTAL NO DIREITO COMPARADO

Nos Estados Unidos a tributação ecológica tem sido muito utilizada, especialmente, os impostos sobre petróleo e derivados e adicionais a impostos sobre produtos químicos. (OLIVEIRA, 2002, p.117).

Expõe Sebastião (2010, p. 303) que:

A legislação tributária produz grande efeito no uso do solo nos Estados Unidos, uma vez que a maioria dos governos locais e estaduais arrecada um tributo anual dos proprietários com base no valor estimado da terra, aí incluso o valor das árvores, o que acabaria por estimular o desmatamento. Para combater esse efeito perverso, pois o corte de árvores, além de gerar renda, reduz a base de cálculo do tributo, Susan Bass sugere que poderiam os Estados Unidos conceder aos proprietários uma redução da carga tributária condicionada à manutenção da floresta ou à cessão de uma servidão de conservação do poder público.

Quanto ao Imposto de Renda Federal, até 1986, o lucro auferido pela venda de madeira era tributado no mesmo *quantum* dos pequenos ganhos de capital. Após essa data, extinguiu-se o benefício, o que diminuiu consideravelmente o investimento nesse setor.

O Art. 169 da Lei do Imposto Federal de Renda permite, ainda, a depreciação abreviada de instalações e controle de poluição certificadas por autoridades federais ou estaduais competentes. (OLIVEIRA, 1998, p. 121).

Os impostos sobre heranças e doações, também, compõem a política ecológica nos Estados Unidos. Ensina Bass (1997, p. 35) que

Doações de terra ou cessão de servidões de conservação podem tornar o proprietário apto a uma significativa redução fiscal. O direito tributário americano exige que a doação seja um direito real permanente sobre a terra, em favor de um governo ou entidade caritativa com propósitos ambientais que esteja apta a recebê-la.

Em relação às taxas, institui-se o sistema *pay-by-the-bag*, exigida em razão dos serviços de coleta, transporte, e disposição de resíduos sólidos, taxa paga proporcionalmente ao lixo produzido.

Ressalta Sebastião (2010, p. 305) que essa nova taxa “possibilitou a partilha de responsabilidade com os administrados, (...) propiciando mais recursos ao Poder Público investir em programas de reciclagem”.

Além das taxas de coleta de lixo, as *carbon taxes*, também, são exemplos de tributo ambiental. Esse tributo tem sido utilizado pelos países-membros da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), pondo em prática o princípio do poluidor-pagador. (BASS, 1997, p. 35).

O Canadá é considerado pioneiro na implantação de política tributária com vistas à proteção do meio ambiente, pois já em 1991 implantava a *tax on fuel-inefficient vehicles* com o objetivo de influenciar os consumidores a comprar veículos menos poluentes. (ROODMAN, 1997, p.50).

Desde o ano de 1985, os países-membros da OCDE vêm adotando a política tributária ambiental, instituindo as “*eco taxes*”.

Sebastião (2010, p. 306) expõe que:

houve, em 1992, uma Proposta de Diretiva Comunitária para a instituição, na União Européia, de um Imposto sobre o Dióxido de Carbono e a Energia, que findou por fracassar, em face de numerosas modificações posteriores em sua redação. Os países Escandinavos – Suécia, Noruega, Finlândia e Dinamarca – e, embora, em menor proporção, também a Holanda e Alemanha, levaram a efeito uma reforma tributária integrada com a política de proteção ambiental.

Na França existem taxas, que variam de 1800 a 12000 francos, baseadas na natureza da atividade geradora de riscos de poluição, apuradas através de inspeções regulares in loco. (OLIVEIRA, 1998, p. 120-121).

Além da taxa supramencionada são cobradas, também, taxas pela poluição de rios, causadas por indústrias que lá despejam seus dejetos e, ainda, pela emissão de gases poluentes para a atmosfera. (KISS; SHELTON, 1997, p. 128).

Por outro lado, a França já instituiu, em sua legislação, a tributação ambiental, nos parâmetros da sanção premial. Sebastião (2010, p. 307) expõe que existem taxas específicas para empresas que invistam em pesquisa, ensino e desenvolvimento de organismos geneticamente modificados, além de “encargos cumulativos para aquelas destinadas a instalações nucleares de base e sobre refinarias de petróleo, de incidência trimestral”.

Na Bélgica o uso racional de energia ou a redução de impactos sobre o meio ambiente são deduzidos no cálculo do imposto de renda. Segundo Oliveira(1998, p. 120), desde o início da década de 90, esse país tem-se adequado à política de tributação ambiental. Em 1993 criou imposto incidente sobre o consumo de bens descartáveis, desde aparelhos de barbear a câmaras fotográficas. O uso de material reciclável, também, recebe incentivo.

Na Alemanha, a reforma tributária ecológica iniciou-se em 1992, quando instituiu-se Imposto sobre Eletricidade e majoração de Impostos sobre o Petróleo.

Herrera Molina (2000, p 145) expõe que:

La Leyalemana de 24 de marzo de 1999 há pretendido resolver El problema exonerado laelectricidad procedente de energias renovables, cuando El consumidor final este conectado a uma red alimentada exclusivamente por tales energias. Estosuponereducirlaexención a supuestos simbólicos, como lainslatalacion de placas solares em el tejado de ciertos edificios.

A primeira questão judicial envolvendo um imposto “verde” ocorreu na Alemanha, em 1994. Naquela ocasião o Tribunal da Administração Federal julgou constitucional a instituição de imposto sobre pratos, embalagens e talheres. (OLIVEIRA, 1998, p. 46).

A Suécia, criou em 1991, um imposto sobre o enxofre com o objetivo de desestimular a emissão SO_x para atmosfera. Após a instituição, tal emissão reduziu em 40%. Calcula-se, atualmente uma redução anual de 6000 toneladas na emissão de enxofre, em decorrência desse imposto. (OECD, 2003, p. 209).

Na Noruega, há variação nas alíquotas dos produtos para os derivados de petróleo e fertilizantes. (KISS; SHELTON, 1997, p. 129). Sebastião (2010, p. 310) ensina que:

foi introduzido nesse país nórdico, em 1991, imposto incidente sobre emissões de dióxido de carbono, e, em determinados setores da economia existem alternativas viáveis ao uso de combustíveis fósseis, tal imposto contribui para a redução daquelas emissões originárias de combustão estacionária em até 21%, embora em outros setores as reduções tenham sido bem menores.

A lei australiana, desde 1992, deduz dos impostos gastos com despesas ambientais, desde que tais gastos sejam oriundos de atividades de prevenção, combate ou correção de poluição. (OLIVEIRA, 1998, p. 117-118).

Dentre os países do MERCOSUL, a Argentina é um dos que mais investe na política ambiental. Em Buenos Aires existe uma taxa pela concessão de certificado de aptidão ambiental para que as indústrias possam instala-se ou ampliar seu estabelecimento. (NUNES, 2000, p. 150).

Existem, também, incentivos para empreendimentos florestais novos e ampliação dos bosques já existentes, e para a implantação de novos projetos florestais, desde que estejam guarnecidos por projetos que incentivem a utilização racional dos recursos naturais e por medidas preventivas que possibilitem uma exploração ambientalmente sustentável.

No Uruguai, desde 1998, vem sendo concedidos incentivos tributários para os empreendimentos voltados para interesses ecológicos. As atividades madeireiras e os equipamentos utilizados para esse fim são isentos do pagamento de imposto de importação e taxas portuárias, desde que a exploração esteja em consonância com a política florestal. (NUNES, 2000, p. 160).

Nos demais países do MERCOSUL, especialmente o Paraguai, ainda não uma consciência ambiental por parte dos governantes e da população. Nunes (2000, p. 163-164) afirma que:

parece faltar um conjunto de soluções que envolvam incentivos, deduções e isenções tributárias, educação, informação e amplo e eficaz monitoramento, este, relativo às atividades nocivas ao meio ambiente, para que as posturas atuais, sejam modificadas rumo a um desenvolvimento sustentável.

São elevados os índices de poluição do ar, a erosão e perda de fertilidade do solo. Apesar da precária política ambiental existente, está prevista na Constituição Paraguaia a isenção dos tributos incidentes sobre a propriedade ocupadas por povos indígenas.

4 O IPTU COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Para a proteção do meio ambiente, como direito fundamental, são necessários mecanismos para que o Poder Público, juntamente com a sociedade, possam assegurar o direito ao meio ecologicamente equilibrado e uma sadia qualidade de vida. O IPTU em seu caráter extrafiscal, é um forte instrumento na viabilização da política ambiental.

Através da concessão de benefícios fiscais, o IPTU poderá adequar-se à defesa do meio ambiente, estimulando aos agentes condutas, ambientalmente, corretas.

Ao intervir no exercício do direito de propriedade, o IPTU progressivo para atender à função social da propriedade ou IPTU Verde/Ecológico como incentivo à proteção do meio ambiente, é objeto central desse estudo, e será analisado como potente instrumento para o desenvolvimento sustentável no meio ambiente urbano.

4.1 O MUNICÍPIO ENQUANTO ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL PELA INSTITUIÇÃO DO IPTU

Conforme previsão Constitucional, a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (art. 1 da CF). Assim seus componentes deverão zelar pelo bom funcionamento do “ente federativo”, gerando um relacionamento de fidelidade recíproca.

Para que o federalismo possa existir é necessário que os membros estejam em aliança e harmonia, pois a sua “existência não pode basear-se na felicidade de alguns Municípios, construída sobre a infelicidade de outros Municípios”. (MACHADO, 2010, p. 371).

A Constituição Federal traz um sistema de repartição de competências, onde caberá à União competência privativa e concorrente; aos Estados e Distrito Federal competência concorrente e suplementar e aos Municípios resta a competência residual e complementar.

Em se tratando de matéria ambiental, a Constituição Federal estabeleceu, em muitos aspectos, competência concorrente, entretanto, ressalvou para a União o monopólio para legislar sobre águas, recursos minerais, energia e atividades nucleares de qualquer natureza. (art. 22 da CF).

Os Municípios terão, então, competência para legislar em questões de interesse local, e ainda, suplementar as legislações estaduais e federais, no que forem omissas, desde que não sejam matérias privativas daqueles entes. Ensina Machado (2010, p.374) que:

o “interesse local” não precisa incidir ou compreender, necessariamente, todo o território do município, mas uma localidade, ou várias localidades, de que compõem um município. Foi feliz a expressão usada pela Constituição Federal de 1988. Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja de conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um subdistrito ou de um distrito.

Em alguns casos, o interesse local poderá não ser unânime. Poderá ocorrer, por exemplo, de haver conflitos nos próprios interesses locais, quando parte dos munícipes apoiar o desenvolvimento econômico e outra facção ser adepto à conservação do meio ambiente. Cretella Júnior e Meirelles (1991; 1999) afirmam que o interesse local não está adstrito à exclusividade, mas sim, à predominância, o que inclui a sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É de competência dos municípios instituir Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (art. 156, I, CF), Transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a cessão de direitos à sua aquisição (art. 156, II, CF) e sobre os serviços de qualquer natureza (art. 156, III, CF).

Desde a época do Império, as Constituições brasileiras outorgam ao Município a instituição do IPTU. Anteriormente, tal imposto era denominado de *décima urbana* e incidia sobre os imóveis edificados. Seu surgimento ocorreu em 19 de maio de 1799, quando a Rainha D. Maria solicitou do governador da Bahia um empréstimo e propôs como compensação conceder àquele o estabelecimento de décimas, nas casas das cidades marítimas. (BRUNO, 2002, p. 182).

Na Constituição Política do Império, outorgada por D. Pedro em 1824, a questão tributária estava alocada no Título VII – “Da administração e Economias da Província (art. 165 a 172). A competência municipal para a instituição do IPTU adveio do Ato Adicional de 1834 que determinou a criação de Assembleias Provinciais, quando estas deveriam fixar as despesas municipais e provinciais, e ainda, a criação e cobrança de impostos, desde que estes não conflitassem com as

normas relativas à tributação geral do Estado. As constituições posteriores de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 foram incisivas em conceder ao Município a competência para instituição do Imposto Predial e Territorial Urbano. (BRUNO, 2002, p. 183-186).

A constituição de 1988, no art. 156, I, estabelece ser de competência dos Municípios a instituição do IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, e “no âmbito da competência tributária municipal, o IPTU é a grande ferramenta tributária a serviço da conservação ambiental” (SEBASTIÃO, 2010, p. 282), e para a ordenação das cidades, contidas no Plano Diretor. Dessa forma, caberá a esse ente federativo, através da edição de lei ordinária, instituir tal imposto. O Código Tributário Nacional faz essa mesma previsão no art. 32 e seguintes.

Expõe Folmann (2002, p.508) que,

(...) o município detém o poder-dever de preservar o meio ambiente e combater a poluição, podendo valer-se da Tributação Ambiental como importante e eficiente instrumento condicionador de condutas dos particulares, direcionando-as em benefício do ambiente das cidades, promovendo o bem estar social na forma do disposto no art. 225 da CF/88, ou seja, a sadia qualidade de vida no âmbito urbano, sendo o IPTU, um tributo potencial para esse fim.

Não há, nesse patamar, discussão doutrinária quanto à delegação de competência aos Municípios para instituição do IPTU. Tal concessão está intimamente ligada ao fato de que cabe à municipalidade a implementação de serviços públicos essenciais, que poderão beneficiar à propriedade predial e territorial urbana.

Portanto, será contribuinte do IPTU todo aquele com direito de gozo sobre o bem imóvel, seja ele pleno ou limitado. São considerados sujeitos passivos: o proprietário (pleno, ou na condição de co-proprietário), o titular de domínio útil (enfiteuta ou usufrutuário) e o possuidor (quando há a possibilidade de aquisição do domínio ou propriedade pela usucapião).

O fato gerador desse imposto dar-se-á com a propriedade, com o domínio útil ou a posse de bem imóvel, em zonas urbanas do município, consumando-se no primeiro dia do ano civil.

A *propriedade* é o gozo jurídico pleno de uso, fruição e disposição do bem imóvel; *domínio útil* é um dos elementos de gozo jurídico da propriedade plena; a *posse* manifesta-se, no caso de incidência do IPTU, quando alguém age como se fosse titular do domínio útil, portanto, na posse

caracterizada como *usucapionem*. Assim, refere-se à posse juridicamente perfeita, e não àquela de índole irregular. (SABBAG, 2009, p. 917).

O conceito de zona urbana, onde incidirá o IPTU, deverá ser extraído da lei ordinária municipal, a qual conterà ao menos dois dos melhoramentos previstos no art. 32, §§ 1º e 2º do Código Tributário Nacional ⁶.

Os elementos espacial e temporal do fato gerador são o território urbano do município e o momento da apuração, ou seja, no primeiro dia do ano; respectivamente. A base de cálculo do imposto será sempre o valor venal do imóvel, sem computar o valor dos bens móveis que o compuser.

Além da instituição do IPTU pelos municípios, caberá, também, a este ente federativo a criação do Plano Diretor, previsto no art. 182 da CF, cujo objetivo primordial é o planejamento urbano e efetividade da função social das cidades. Segundo Machado (2010, p. 378) trata-se de um conjunto de normas, elaboradas por lei municipal específica para regular as atividades do próprio poder público e das pessoas físicas e jurídicas de Direito Público ou Privado.

No âmbito de sua competência suplementar, caberá aos Municípios utilizar da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85 de 24 de julho de 1985) para induzir os particulares e demais poderes públicos ao cumprimento das obrigações tributárias e ambientais. Diversos Municípios têm criado procuradorias especializadas nessa matéria para orientar e representar a administração pública em seus deveres específicos.

4.2 O IPTU E O MEIO AMBIENTE URBANO

“O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto)”. (FIORILLO, 2010, p. 435).

⁶ Art. 32 (...) §1º. Para efeito deste imposto enten de-se como zona urbana a definida em lei municipal, observando o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I – meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II – abastecimento de água; III- sistema de esgotos sanitários; IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. § 2º. A lei municipal urbana pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

O IPTU é o imposto utilizado como instrumento de política urbana e da consolidação da função social das cidades. Nesse aspecto, tal tributo, utilizado em seu caráter extrafiscal, tem o condão de estimular e desestimular condutas, sem afetar a receita auferida com impostos, devido a previsão do art. 167, IV, CF⁷.

Souza (2004, 91) expõe que:

Em planejamento e gestão urbanos, os tributos não interessam sob o ângulo estritamente fiscal, vale dizer, de seu potencial de arrecadação. Tão ou mais importante é, na verdade, a extrafiscalidade dos tributos, isto é, sua capacidade de permitirem que outros objetivos que não somente o de arrecadação, sejam perseguidos – seja o desestímulo de práticas que atentem contra o interesse coletivo (minimamente salvaguardado, na Constituição de 1998, por meio do princípio da “função social da propriedade”), seja a promoção da redistribuição indireta de renda, seja a orientação e o disciplinamento da expansão urbana, seja, ainda, o incentivo a determinadas atividades.

Serão estudadas, nos próximos tópicos, as regras para utilização do IPTU em seu caráter extrafiscal: progressividade no tempo e em razão do uso e localidade do imóvel; a política urbana e o meio ambiente urbano; a aplicação do IPTU no uso e ocupação do solo urbano e o IPTU com a finalidade de preservação ambiental.

4.2.1 A política urbana e o meio ambiente urbano

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 social da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (art. 182, CF).

A propriedade urbana estará cumprindo com sua função social, sempre que atender as exigências de ordenação das cidades, previstas no plano diretor. (art. 182, § 2º, CF). Dentre tais determinações está a implantação de políticas de preservação e proteção ao meio ambiente, que garantam o bem-estar e a qualidade de vida da população.

⁷ Art. 167. São vedados: IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

Segundo Fiorillo e Ferreira (2005, p. 22-23), a Constituição de 1988 estabeleceu novo tratamento ao meio ambiente, bem como articulou a vida da pessoa humana com o meio. Estabeleceu regramentos ao meio ambiente artificial, que compreende o espaço urbano construído e as complexas relações que envolvem as pessoas em um território. Criou parâmetros e orientação jurídica da política urbana com o objetivo de implementar a função social das cidades e garantir a qualidade de vida de seus habitantes.

O principal objetivo do desenvolvimento urbano é promover a dignidade da pessoa humana, prevista no art. 1, III, da CF/88), garantido o direito a moradia, saneamento básico, infraestrutura urbana, transporte, trabalho, lazer etc. (RAMOS, 2011, p. 30).

Sobre o espaço urbano e o conceito de cidades, Silva (2009, p. 24-26) ensina que

nem todo núcleo habitacional pode receber o título de “urbano”. Para que um centro habitacional seja conceituado como urbano torna-se necessário preencher, no mínimo, os seguintes requisitos: (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direito próprios. Não basta, pois, a existência de um aglomerado de casas para configurar-se um núcleo urbano. (...) O Centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município.

A urbanização ou concentração urbana acaba gerando transtornos que prejudicam o meio ambiente urbano. Para que esses problemas sejam solucionados é necessária a promoção de um projeto de urbanificação, que consiste na reurbanização ou criação de núcleos urbanos. Ramos (2011, p. 32) ensina que não se deve confundir urbanização com urbanificação, sendo que este é o remédio para aquele.

Figueiredo (2005, p.33) entende que a urbanificação deu origem ao direito urbanístico como ciência, sendo este “o conjunto de normas disciplinadoras do ordenamento urbano”.

Para Moreira Neto (1977, p. 60) será de interesse do urbanismo tudo o que diz respeito aos espaços habitáveis, bem como os instrumentos jurídicos à

disposição do Estado para que a convivência da população seja baseada na segurança, funcionalidade e conforto.

Nesse ponto, considera-se que o urbanismo traz incutido em seu bojo o conceito de território, uma vez que engloba o setor urbano e rural, e “objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana”. (MACHADO, 2010, p. 31). Entretanto, ater-se-á ao meio ambiente urbano, objeto espacial desta pesquisa, e a aplicação do IPTU sobre as áreas urbanas.

Prevê o art. 5, XXII da CF/88 que o direito de propriedade é uma garantia fundamental. Entretanto, o próprio texto constitucional estabelece limites ao exercício do direito de propriedade, na medida em que estabelece que esta atenderá a sua função social. (art. 5, XXIII da CF). A ordem econômica, através do princípio da ponderação, conforma os princípios da propriedade privada à função social da propriedade. (Art. 170, II e III, CF).

Figueiredo (2005, p. 34) afirma que no Estado moderno o direito de propriedade tende a se delinear aos interesses sociais, ultrapassando as premissas da propriedade privada – usar, gozar e dispor - entendido como direito, eminentemente, individual.

No entendimento de Tepedido (2001, p. 23):

A propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos extremamente, ou de qualquer modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade.

O código civil de 2002 inaugura a função social da propriedade, quando esta passa a ser instrumento do projeto constitucional de defesa ao meio ambiente, ao adequar a finalidade econômica à proteção da flora, fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitar a poluição do ar e das águas. (art. 1228, § 1º, CC/02).

Juntamente com a proteção do meio ambiente natural, estabeleceu-se a política de desenvolvimento urbano voltada para a propriedade urbana e para garantir o desenvolvimento das funções sociais das cidades e a sadia qualidade de vida de seus habitantes. (art. 182 da CF).

É a Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – que estabelece diretrizes e “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. (art. 1º, parágrafo único).

As cidades atenderão, então, a sua função social quando atingirem o desenvolvimento de suas funções sociais – moradia, lazer, trabalho, interação entre os seres humanos e etc. – previstas no Estatuto da Cidade e reafirmadas pelo Plano Diretor, obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes. (RAMOS, 2011, p. 37).

A Urbanificação das cidades ocorrerá através do planejamento municipal, que seguirá as premissas contidas no art. 4, do Estatuto da Cidade.

Art. 4. Para fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos (...)

III – planejamento municipal, em especial:

- a) Plano diretor;
- b) Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) Zoneamento ambiental;
- d) Plano plurianual;
- e) Diretrizes orçamentárias;
- f) Gestão orçamentária participativa;
- g) Planos, programas e projetos setoriais;
- h) Planos de desenvolvimento econômico e social.

Dentre os itens elencados pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor⁸ é o mais importante para a política de desenvolvimento urbano. Segundo Alochio (2005, p. 24) a ordenação adequada do espaço urbano deve ser realizada por um conjunto de atores – arquitetos, urbanistas, construtores e empreendedores, Poder Público e os operadores do direito – com capacidade para desenvolver ações que melhorem o ambiente artificialmente construído.

Por fazer parte do processo de planejamento municipal, o Plano Diretor Urbano deverá trazer diretrizes que orientem a elaboração do Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que deverá ser cumprido pela Administração Pública.

Por previsão constitucional, o Poder Público Municipal deverá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o adequado aproveitamento, podendo utilizar do parcelamento ou edificação

⁸ O Plano Diretor está regulado no Capítulo III, do art. 39 ao 42 da Lei n. 10.257 – Estatuto da Cidade.

compulsório; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública. (art. 182, § 4º, CF⁹) (grifo nosso).

Para que os instrumentos de política pública sejam implementados, necessitam de aprovação prévia do Plano Diretor pela Câmara Municipal, conforme previsão do art. 41, III, do Estatuto da Cidade. (RAMOS, 2011, p. 40).

O Estatuto da Cidade apresentou normas gerais do direito urbanístico para que a propriedade cumpra a sua função social, gerando o devido equilíbrio do meio ambiente urbano. Cabe, então, aos municípios a elaboração de leis específicas e do Plano Diretor para a efetivação de tais instrumentos. Sundfeld (2002, p. 52-53) expõe que:

De um lado, será preciso que, por meio do plano diretor editado por lei (arts. 39-42), o Município formule o planejamento, tomando necessariamente as seguintes decisões, relacionadas a vários dos instrumentos urbanísticos previsto pelo Estatuto da Cidade: a) delimitar as áreas urbanas em relação às quais se poderá exigir o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5, caput, c/c o art. 42, I); b)fixar o coeficiente de aproveitamento básico dos terrenos para fins de edificação (art. 28, § 2º); c) fixar o coeficiente de aproveitamento máximo dos terrenos para fins de edificação (art. 28, § 3º); d) indicar as áreas em que o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente básico e até o limite do coeficiente máximo, mediante outorga onerosa (art. 28, caput); e) indicar as áreas em que será permitida a alteração onerosa do uso do solo (art. 29). Além disso, o plano deverá fornecer as bases para que leis específicas delimitem áreas em que incidirá o direito de preempção (art. 25) e aquelas em que serão realizadas operações consorciadas (art. 32); bem como para que a lei municipal autorize a transferência do direito de construir (art. 35). Depois, outras leis municipais deverão: (...) b) relativamente ao IPTU progressivo: fixar sua alíquota (art. 7, § 1º).

Portanto, ao Estatuto da Cidade, como lei geral, coube adequar os instrumentos de política econômica, tributária, financeira e dos gastos públicos aos

⁹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:I - parcelamento ou edificação compulsórios;II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

objetivos do desenvolvimento urbano, para que as cidades possam a vir cumprir a sua função social.

O IPTU através de sua função extrafiscal, é forte mecanismo para influenciar na ordenação e preservação do meio ambiente urbano.

4.2.2 A Progressividade do IPTU e sua correlação com a política de desenvolvimento urbano

O Imposto, em seu caráter fiscal, é um tributo exigido para assegurar o funcionamento Estado e da coletividade; todo valor arrecadado deverá ser revestido em educação, saúde, transporte, segurança e outros deveres da Administração para garantir qualidade de vida aos cidadãos. Sob a ótica da função extrafiscal, o tributo torna-se instrumento para estimular e desestimular condutas, especialmente, na esfera ambiental.

Nesse prisma o IPTU, além de auxiliar na manutenção do Estado, poderá ser utilizado em seu caráter extrafiscal, cujo objetivo é assegurar o bom cumprimento da função social da propriedade. (CF, art. 156, § 1º; art. 182, § 4º, II). O princípio da progressividade, de acordo com o texto constitucional, “consiste na majoração de alíquotas na medida em que a base cálculo é elevada”. Trata-se de um aspecto quantitativo que decorre da progressividade fiscal e extrafiscal. A progressividade fiscal tem fins meramente arrecadatários, e está intimamente ligada ao princípio da capacidade contributiva. A segunda, por sua vez, tem o condão de moldar condutas. (MELO, 1997, 9. 35-36).

A progressividade do IPTU está adstrita à política urbana, pois deve ser instrumento para ordenar a função social das cidades, como meio de expansão urbana. Para tanto, serão levadas em conta a localização, a forma de utilização e ocupação da propriedade.

Assim como a instituição do imposto, de acordo com o princípio da autonomia municipal cabe, também, ao Município a política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é o desenvolvimento da função social das cidades e garantir o bem-estar dos cidadãos. Conforme exposto anteriormente, a norma geral para a instituição dessa política é o Estatuto da Cidade (lei n. 10.257/2001) e no âmbito municipal, o Plano Diretor, que deve ser criado, por lei específica, por este ente federativo, e nele deve estar contida a previsão de progressividade do IPTU.

Tal progressividade impõe ao contribuinte a “correta” utilização de sua propriedade, pois, caso contrário, estabelecer-se-á prazo para que se adeque aos preceitos da política urbana, estabelecida no Plano Diretor, e quando descumpridas poderão acarretar na desapropriação do patrimônio imobiliário. Expõe Bruno (2002, p. 201) que

trata-se de uma forma de aplicação de penalidade, imputada ao proprietário de imóvel que não promova sua adequada utilização, e cuja aplicabilidade deverá ser posta em prática de forma seqüencial, isto é, se a **sanção** de parcelamento ou edificação do solo não surtir efeitos que levem a utilização adequada da propriedade, atendendo a sua função social, aí sim, o poder público municipal poderá instituir o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) com alíquotas progressivas no tempo. (grifo nosso)

O IPTU progressivo será, então, aplicado como uma “sanção” de natureza punitiva, valendo-se de seu caráter eminentemente extrafiscal, para se coadunar com a concretização da política urbana e da justiça social.

4.2.2.1 O IPTU progressivo no tempo

O IPTU progressivo no tempo tem previsão constitucional (art. 182, § 4º) e está contido dentro do capítulo referente à Política Urbana.

A progressividade será aplicada quando o proprietário do imóvel urbano não atender à notificação do Poder Público para dar à propriedade sua devida função social. Em consequência, o Poder Executivo Municipal poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não-utilizado, de área prevista no Plano Diretor (art. 5º, Estatuto da Cidade).

É considerado subutilizado o imóvel cujo aproveitamento é inferior ao mínimo definido no plano diretor. (art. 5, § 1º, I, Estatuto da Cidade). Os imóveis não utilizados, normalmente, são oriundos de especulação imobiliária dos proprietários que buscam obter maiores valores com sua comercialização. Ramos(2011, p. 92) ensina que essa não-utilização em áreas dotadas de infra-estrutura pelo Poder Público, acaba gerando o crescimento urbano em outras áreas ainda sem planejamento para tal fim, provocando o “encarecimento per capita dos serviços de utilidade pública”.

Souza (2004, p. 230-231) comenta que é extremamente necessária a progressividade extrafiscal do IPTU, diante da escassez de moradia e dos “vazios urbanos” gerados pela atividade especulativa sobre os imóveis. Por outro lado, argumenta que parece descabida a aplicação de tal progressividade em áreas desprovidas de infra-estrutura básica, pois estará sendo punido indevidamente o proprietário, já que o próprio Poder Público não proporciona meios para que a propriedade exerça sua função social. Para tanto, deve o Estado fornecer a estrutura adequada à expansão urbana, e assim, cobrar que se faça cumprir o planejamento urbano.

A progressividade, no tempo, das alíquotas do IPTU deverá ser precedida de notificação ao contribuinte, dando-lhe, sob condições e prazo determinado, a oportunidade de parcelar, edificar ou utilizar, compulsoriamente, a propriedade em desconformidade.

O Estatuto da Cidade (art. 7º) prevê que se não atendida a devida adequação da propriedade, será aplicado o IPTU progressivo, através da majoração de alíquotas num prazo de cinco anos consecutivos.

O Plano Diretor ou outra lei específica que especificar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória da propriedade não edificada, subutilizada ou não utilizada, deverá, também, fixar o valor da alíquota a ser aplicada a cada ano; sendo que está não excederá duas vezes ao valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. (art. 7º, § 1º, Estatuto da Cidade).

Souza (2004, p. 228) esclarece que o que ocorre, concretamente, caso o proprietário não dê à sua propriedade a devida função social, é o lançamento do valor do IPTU com “uma constante majoração anual, sob a forma de crescente percentual”.

A progressividade do IPTU é, portanto, considerada como uma forma de estimular a função social da propriedade e desestimular a não-utilização ou subutilização do imóvel. Mukai (2001) afirma que o IPTU progressivo é aplicado como penalidade ao proprietário, entretanto, utilizar o termo “pena” ou “sanção” é temerário, pois o tributo é distinto de sanção de ato ilícito, conforme o art. 3º do CTN¹⁰; e utilizar o IPTU de forma sancionatória poderá eivá-lo de ilegalidade. O

¹⁰ Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (Código Tributário Nacional).

problema, entretanto, pode ser superado a partir do entendimento de que a não-utilização da propriedade para cumprir sua função social, não constitui ato ilícito; é mera liberalidade sujeita a sanções administrativas.

Não cumprida a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, por parte do proprietário/contribuinte poderá o Poder Público: a) manter a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação (art. 7, § 2º, Estatuto da Cidade); ou b) proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. (art. 8º, Estatuto da Cidade).

O direito tributário contém o princípio do não-confisco. Isso significa que ao atingir a alíquota máxima, não poderá mais ser cobrado o IPTU progressivo no tempo por mais cinco anos, pois a manutenção da alíquota de quinze por cento será considerada confisco. Dessa forma, cabe ao Poder Público proceder com a desapropriação do imóvel, e pagamento ao contribuinte com títulos da dívida pública. (RAMOS, 2011, p. 94).

Costa (2003, p. 111-112) partilha do mesmo entendimento acima exposto:

As normas contidas nesses dois parágrafos do art. 7 fazem refletir quanto à constitucionalidade de seus comandos. Cabe lembrar que o art. 150, IV, do Texto Fundamental veda às pessoas políticas a utilização de tributo com efeito de confisco. Em estudo monográfico acerca do princípio da capacidade contributiva definimos confisco como a absorção total ou substancial da propriedade privada pelo Estado sem a correspondente indenização. (...) a manutenção da exigência fiscal pela alíquota máxima além do prazo de cinco anos, caso não seja cumprida a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado a que se refere o art. 5 da Lei, revela-se descabida, pois, indubitavelmente, nesta hipótese, o confisco restará consumado.

Souza (2004, p. 45) adverte, também, que o IPTU não poderá prosseguir por tempo indeterminado. “Depois de lançada a cobrança do valor majorado mediante aplicação da alíquota “z”, que é alíquota máxima, (...) o poder público pode desapropriar o imóvel, na forma da lei”

Segundo previsão do art. 7, § 3º, Estatuto da Cidade, é vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva no tempo.

Silva (2000, 440-441) expõe que, diante de uma economia estabilizada, a progressividade é um importante instrumento para a “ordenação urbanística”, através da aplicação do IPTU progressivo no tempo; podendo atingir alíquota de quinze por cento. Percentual, normalmente, superior ao da taxa Selic e da inflação.

O IPTU progressivo no tempo é um dos principais instrumentos, de que dispõe a Administração Pública, para frear a especulação imobiliária. Através desse imposto, a municipalidade pode por em prática os ditames da justiça social e coibir “disparidades sócio-espaciais”. Ademais, além de captar recursos para a melhoria da infraestrutura do município, auxilia também na regulação fundiária “de áreas residenciais segregadas”, o que evita, sobremaneira, os vazios urbanos. (SOUZA, 2004, p. 226-227).

Souza (2004, p. 230) salienta, ainda, que a instituição do IPTU progressivo no tempo deve ser cercada de precauções, especialmente, quanto à especulação imobiliária do terreno, para que não se cometam injustiças a pretexto de realizar justiça social. A primeira coisa a ser feita é definir o tamanho mínimo a partir do qual um terreno, se não mantido ocupado, poderá ser alvo da tributação progressiva no tempo.

Portanto, sob essa ótica, não é necessário que um terreno esteja completamente ocupado para cumpra à função social da propriedade. Esses limites de tamanho deverão ser pré-estabelecidos para que possam ser analisados em caso de subutilização. É o plano diretor quem deverá estabelecer esses parâmetros de acordo com a realidade de cada município.

4.2.2.2 A cobrança de IPTU de acordo com o valor, a localização e uso do imóvel

A redação original do art. 156, § 1º da Constituição Federal de 1988 concedeu aos municípios a competência para instituir o IPTU progressivo, de forma a assegurar a função social da propriedade.

Após a Emenda Constitucional nº 29 de 13 de setembro de 2000, o artigo supracitado passou a dispor, que sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, II da CF, o IPTU poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e o uso do imóvel. (art. 156, § 1º, I e II, CF).

Dessa forma, por previsão constitucional, o IPTU poderá ser: a) proporcional; b) progressivo no tempo; c) progressivo em razão do valor do imóvel; d) possuir alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e o uso do imóvel. (progressividade fiscal e extrafiscal).

Imprescindível ressaltar, que as leis municipais que instituíram a progressão das alíquotas do IPTU de acordo com a localização e o uso do imóvel antes da EC nº 29/2000 padecem de inconstitucionalidade, pois o advento da Emenda não convalida lei inconstitucional. (RAMOS, 2011, p. 98).

Nesse mesmo sentido, ensina Mello (1999, p. 162) que

não é de admitir que Emenda Constitucional superveniente à lei inconstitucional, mas com ela compatível, receba validação dali para o futuro. Antes, ter-se-á de entender que, se o legislador deseja produzir nova lei e com o mesmo teor, que o faça então editando-a novamente, já agora – e só agora – dentro das possibilidades efetivamente comprovadas pelo sistema normativo. Tal solução, única tolerável, é quanto menos, irretorquível nos caso em que a Emenda sucede a breve prazo à lei inconstitucional, patenteando o intuito de coonestar-lhe o vício.

O Supremo Tribunal Federal adotou o mesmo entendimento, através do Recurso Extraordinário nº 357.950-9/RS, onde restou declara a inconstitucionalidade do art. 3, da Lei nº 9.178 de 27 de novembro de 1998. Os municípios, a partir de tal julgado, deveriam elaborar nova legislação e instituir o IPTU progressivo em razão do valor do imóvel e com alíquotas diferenciadas, de acordo com a localização e a utilização do imóvel, pelos preceitos do novo texto constitucional.

Em 24 de setembro de 2003, o STF editou a Súmula nº 668, onde prevê que “é inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo de destinadas a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

Apesar de sumulada pelo STF a questão do IPTU progressivo, não restaram sanadas as dúvidas quanto à inconstitucionalidade da Emenda 29/2000, já que poderia violar direitos e garantias individuais dos contribuintes (art. 60, § 4, IV, CF). Martins e Barreto (2002, p.105/126) asseveram que a Emenda é eivada de inconstitucionalidade, pois afronta cláusula pétrea, já que, por regra, os impostos são proporcionais, e apenas se admite a progressividade autorizada pelo Poder Constituinte originário.

Fiorillo e Ferreira (2010, p. 93-99) adotam o entendimento de que a progressividade do IPTU só será constitucional quanto tiver a finalidade de dar cumprimento à função social da propriedade, de acordo com a interpretação sistemática dos art. 156 e 182 da CF. E concluem que apenas o Poder Constituinte originário poderia excepcionar hipóteses de progressividade para impostos reais.

Tal questão conflituosa foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 423.768-7/SP. O Recurso pretendia a revisão de acórdão que declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 13.250 de 27 de dezembro de 2001, que estabelecia alíquota progressiva para o IPTU tendo por base o valor venal do imóvel. Entretanto, não houve uma decisão conclusiva, pois o julgamento não foi concluído por desistência da parte recorrente.

Em 2006, o Supremo Tribunal Federal novamente voltou a apreciar a questão e, ao dar provimento ao Recurso interposto pelo Município de São Paulo, decidiu pela constitucionalidade da Emenda nº 29/2000 e da lei municipal. Em interpretação sistemática da Constituição Federal, o STF entendeu que a nova emenda apenas elucidou a graduação dos impostos não tendo ferido qualquer direito ou garantia constitucional, já que o texto anterior à emenda já trazia referências quanto à progressividade do IPTU correlacionando-o com a capacidade econômica do contribuinte.

Expõe Ramos (2011, p. 101) que essa progressividade é uma espécie “progressividade-sanção”, pois o instituto da progressividade tributária está intimamente ligado ao cumprimento da função social da propriedade urbana, especialmente, se tomadas por base à política pública necessária à ordenação do solo urbano.

Superada a questão da constitucionalidade da Emenda 29/2000, tem-se que é legítima a progressividade do IPTU dos contribuintes com maior poder aquisitivo, sendo, portanto, uma tributação fundada no caráter fiscal do imposto.

Os municípios poderão adotar, dessa forma, alíquotas diferenciadas em razão da destinação da propriedade – uso residencial, comercial, de serviços e industrial – ou pela localização da propriedade na zona urbana do município, de acordo com a política urbana a ser desenvolvida no município. (RAMOS, 2011, p. 101).

Para que seja utilizado o IPTU com alíquotas diferenciadas pela localização do imóvel, é necessário que os parâmetros estejam devidamente fixados no Plano Diretor. Caso a região seja considerada residencial, uma indústria ou comércio terá alíquota mais elevada para se instalar, por exemplo. A aplicação das alíquotas diferenciadas de acordo com a localização do imóvel deve se fundar em critérios racionais, e sempre deve haver uma correlação com a política de desenvolvimento urbano e de fiel cumprimento da função social da propriedade, sob pena da simples progressão fiscal estar eivada de inconstitucionalidade.

4.2.3 O IPTU como instrumento para o uso adequado e ocupação do solo urbano

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01 é a medida regulamentadora dos art. 182 e 183 da Constituição Federal e o principal instrumento da Administração Pública para orientar o uso, o desenvolvimento e a expansão das cidades.

Ensina Ribeiro (2002, p. 437) que:

essa legislação estabelece normas que regulam o uso da propriedade urbana, visando a uma melhor execução da política urbana, melhoria da segurança, do bem-estar das pessoas e do equilíbrio ambiental. Com eles os municípios dispõem de um marco regulatório para a política urbana, que pode levar a importantes avanços.

O Estatuto da Cidade traz uma política de gestão democrática com a participação popular e de associações representativas da comunidade para a formulação e execução da política de desenvolvimento urbano. O principal objetivo dessa política é garantir o cumprimento da função social da propriedade através de normas que regulem o uso da propriedade em prol da coletividade.

Para a implementação da política de desenvolvimento urbano, o Estatuto da Cidade prevê os seguintes institutos que darão efetividade à função social da propriedade: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Tais institutos estão previstos no art. 5º do Estatuto da Cidade, onde prevê que lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para a implementação da referida obrigação.

O objetivo dessa política é evitar, através da instituição de lei municipal, a utilização inadequada do imóvel urbano, compelindo o proprietário a utilizar a propriedade, dando-lhe a sua devida função social, conforme prevê o art. 182 e 183 da Constituição Federal.

O proprietário de imóvel urbano possui direitos (inviolabilidade do direito à propriedade e a garantia do direito à propriedade) e deveres (toda propriedade deve atender sua função social), constitucionalmente previstos. Tais direitos e deveres são garantias fundamentais previstas no art. 5º, caput, XXII e XXIII e art. 182, § 2º da CF.

O planejamento da política urbana é obrigatório para a Administração Pública e indicativa ao setor privado (art. 174, CF) e o instrumento básico para o desenvolvimento e expansão urbana é o Plano Diretor, que deverá ser elaborado com a cooperação das associações representativas.

A Lei nº 10.257/01 veio regulamentar a normatização constitucional que pretender coibir a especulação imobiliária nas cidades. Portanto, nos municípios com Plano Diretor vigente, as áreas não utilizadas ou subutilizadas, “situadas em regiões dotadas de infra-estrutura”, poderão sofrer edificação e parcelamento compulsórios (art. 5º e 6º). (RIBEIRO, 2002, p. 439).

Ribeiro (2002) expõe que o município é dotado de competência para determinar os critérios para que um solo seja considerado inutilizado ou subutilizado, podendo conceder prazos e condições que induzam ao seu adequado aproveitamento. No caso de descumprimento, o município poderá utilizar-se do IPTU progressivo no tempo.

A progressividade temporal é uma “penalização” ao proprietário/ contribuinte que não dá a sua propriedade a devida função social. A utilização do IPTU progressivo no tempo ocorrerá, somente, quando já tiver sido imposta a obrigatoriedade de parcelamento ou edificação compulsória do solo urbano.

Tais instrumentos como a edificação compulsória, o IPTU progressivo e a desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública poderão efetivar o crescimento das cidades, através de um projeto de urbanização consolidada.

4.3 IPTU NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO DE MANAUS E NO PLANO DIRETOR

A Lei ordinária do Município de Manaus nº 1.697 de 20 de dezembro de 1983 (Código Tributário de Manaus), regulamentada pelo Decreto nº 3.890 de 22 de dezembro de 1983, é quem autoriza a cobrança do Imposto.

Segundo o art. 2º, I e II, da referida Lei, integram o sistema tributário do Município, o Imposto Imobiliário¹¹ e o Imposto sobre Serviços de Qualquer natureza. Em 29 de dezembro de 2006, foi promulgada nova lei para dispor sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, no Município. Portanto, a partir da

¹¹ Lei n. 1.697/83, art. 2. Integram o sistema tributário do município os seguintes tributos: I – Impostos: a) Imposto Imobiliário, regulamentado pelo Decreto n. 3.890/83).

nova lei, o antigo Imposto Imobiliário passou a seguir os novos moldes adotados pela Constituição Federal de 1988.

O IPTU, cuja hipótese de incidência é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, localizado no Município de Manaus (art. 1º, da Lei n. 1.697/83) será exigido dos contribuintes que possuírem imóveis na área urbana¹², definida esta pelo Plano Diretor.

A base de cálculo do imposto será o valor venal do imóvel edificado ou não-edificado, determinada anualmente, por uma Planta Genérica de valores, que será atualizada, periodicamente, com base num procedimento de cálculos a serem determinados pelo próprio município. (Art. 6, da Lei n. 1.697/83).

Pelos parâmetros da Lei Municipal é considerado edificado o imóvel que possua construção ou edificação permanente e que sirvam de gozo, uso ou habitação, independente de sua destinação ou localização. Em contrapartida, serão considerados não-edificados os imóveis em que houver construção paralisada ou em andamento; edificações condenadas, em ruínas ou em demolições; cujas edificações sejam de natureza provisória, ou possam ser removidas sem destruição, alteração ou modificação; que possuam edificações de natureza temporária; ou ainda, aqueles imóveis que tenham construções rústicas ou simplesmente cobertas, sem pisos e sem paredes. (Art. 6, § 1º e § 2º da Lei n. 1.697/83).

Para que seja aplicada a progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana no Município de Manaus, esta deve estar prevista na lei ordinária municipal, sob pena de nítida afronta ao princípio da legalidade. Dessa forma, a Lei 1.697/83, prevê em seu art. 13 que será aplicada a alíquota progressiva no tempo do IPTU, visando o cumprimento da função social da propriedade.

A Lei 1.697/83, em sua redação original, previa alguns incentivos aos contribuintes do IPTU, com vista à preservação do meio ambiente, seja ele natural, artificial, cultural ou do trabalho.

Com a edição da Lei nº 1.131 de 03 de julho de 2007, alguns artigos foram revogados, mas as isenções foram mantidas e até ampliadas. Tais isenções são de cunho econômico, social e ambiental.

¹² Art. 1, § 1º, Lei n. 1.697/83. Entende-se como zona urbana àquela definida em Lei Municipal, desde que observe como requisito mínimo à existência de pelo menos 02 (dois) dos itens seguintes, construídos ou mantidos pelo poder Público: I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II – abastecimento de água; III – sistema de esgotos sanitários; IV – rede de iluminação pública com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V- escola de ensino fundamental ou posto de saúde a uma distância máxima de 03 (três) km do imóvel considerado.

O direito de propriedade, garantia fundamental, está resguardado na supramencionada Lei quando prevê no art. 3, que são isentos de IPTU os contribuintes que possuam somente um imóvel e nele residem desde que a renda familiar não exceda um limite estabelecido por regulamento fixado pelo município.

Em relação às isenções cujo objetivo é a proteção ao meio ambiente, prevê o art. 2º que a área do imóvel, reconhecida pelo Poder Público como Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) está isenta do IPTU.

Estão, também, isentos de IPTU, pelo prazo de três anos, os imóveis de interesse histórico ou cultural, assim reconhecidos pelo órgão municipal competente, que tenham suas fachadas e coberturas restauradas e suas características arquitetônicas originais. (art. 4º). Trata-se de uma proteção ao meio ambiente cultural que resguarda a identidade histórica da população local. Os imóveis objetos da isenção deverão cumprir sua função social, e estes, quando sua utilização envolver o exercício da atividade econômica, obedecerão ao licenciamento concedido pelo Poder Público Municipal.

O Plano Diretor Urbano e Ambiental de Manaus – Lei 671 de 23 de julho de 2002, criado para promover o desenvolvimento urbano e implementar a função social das cidades, também, prevê a possibilidade da progressão do IPTU.

Prevê o art. 81, que o contribuinte que descumprir as condições e dos prazos para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, estará sujeito à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. (art. 82, Lei n. 671/2002).

4.4 O IPTU SOBRE AS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

A questão ambiental, a partir da década de 1970 vem sendo objeto de debates no cenário internacional, o que originou a necessidade de políticas conjuntas entre os países na proteção do patrimônio ambiental.

O Brasil, detentor de rico acervo biológico, acompanhou essa tendência, e desde a Carta Magna de 1988 vem criando uma legislação específica para a

preservação do meio ambiente, especialmente no concerne às Unidades de Conservação. Essas áreas possuem diversas restrições quanto a sua utilização, o que, por vezes, vem conflitar com o direito de propriedade.

A política de desenvolvimento urbano e aplicação do IPTU progressivo no tempo deverão, portanto, adequar-se as Unidades de Conservação urbanas, pois são áreas constitucionalmente protegidas. Ensina Kuntz e Nogueira (2002, p.470) que

No âmbito do direito ambiental, as denominadas Unidades de Conservação são porções delimitadas do território nacional, especialmente protegidas por lei, para preservar os elementos naturais de importância ecológica ou ambiental.

É obrigação da Administração Pública a criação das Unidades de Conservação (art. 225, § 1º, III)¹³. Isso ocorre, porque é dever do Estado a preservação do meio ambiente, que em conjunto com a coletividade, devem evitar que a ação humana cause o esgotamento dos recursos naturais.

Para criar Unidades de Conservação serão analisadas as características naturais do local, e definidos os objetivos da conservação e o nível de intervenção humana, para classificá-la em uma das espécies de UC. Essas áreas foram devidamente regulamentadas pela Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). (KUNTZ; NOGUEIRA, 2002, p. 470).

Existem duas espécies de Unidades de Conservação: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. As primeiras são áreas que visam à preservação integral da natureza, disponibilizando-se, apenas o uso indireto dos recursos naturais, ou seja, não é permitida a coleta, consumo e dano dos recursos existentes. São exemplos dessa espécie: as Reservas Biológicas, Estações Ecológicas, Parques Nacionais, etc.

Nesse caso, há uma interferência direta no direito de propriedade, pois normalmente, não são mantidas a posse e o domínio do proprietário. Essas áreas

¹³ Art. 225, § 1º, III: 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. - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a suspensão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção.

são desapropriadas e passam a compor o acervo de bens público, por disposição legal, e, portanto, não estão sujeitas à tributação.

A segunda espécie são as Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Nesse grupo estão as áreas em que a conservação dos recursos naturais deve estar em compatibilidade com o uso sustentável de parte dos recursos existentes. São as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Áreas de Proteção Ambiental e as Reservas Particulares do Patrimônio.

Ensina Magalhães que essa espécie de UC permite a visitação pública e a utilização sustentável dos recursos naturais, de acordo com o art. 2, XI, da Lei nº 9.985/00¹⁴. Essas áreas podem coexistir em propriedades particulares, sem que esta seja passível de desapropriação. (2001, p. 118).

As Unidades de Conservação que permanecem sob o domínio de seus proprietários estão sujeitas a tributação. Entretanto, a preservação do meio em compatibilidade com o uso racional dos recursos, gera diversas limitações quanto à utilização da propriedade, especialmente no concerne à exploração econômica. (KUNTZ; NOGUEIRA, 2002, p. 472).

Por determinação da Lei nº 9.985/00 as restrições impostas, quanto a alteração da área ou de atividades degradantes e a integração da exploração econômica com o uso sustentável dos recursos naturais deverão estar definidas no Plano de Manejo, a ser elaborado pelo Poder Público com a colaboração da coletividade.

Portanto, o proprietário de Unidade de Conservação de Uso Sustentável deverá obedecer, além da normatização geral, às demais normas estabelecidas pelo Estado, quanto à restrição de utilização da propriedade. Qualquer desobediência a essas normas, estabelecidas no Plano de Manejo, serão punidas nas esferas administrativa, civil e penal.

Kuntz e Nogueira (2002, p. 472)entendem que essas restrições impostas acabam por gerar prejuízo econômico ao proprietário da área onde está contida a Unidade de Conservação.

¹⁴ Lei nº 9.985/00, art. 2, XI: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

Senão vejamos. Não obstante à necessidade do cumprimento de sua função social, já mencionada, e não entrando neste mérito, as restrições impostas pela legislação ambiental às propriedades que permanecem sob domínio privado (sem ocorrer desapropriação), em nosso entendimento, constituem, sem sombra de dúvida, prejuízo do conteúdo econômico da propriedade do imóvel.

Conclui, ainda, que os imóveis que contem Unidade de Conservação, e, portanto, todas as restrições legais que essa área impõe se comparados a um imóvel normal, sem qualquer limitação, não podem sofrer o mesmo tipo de tributação. (KUNTZ E NOGUEIRA, 2002, p. 473).

Os tribunais superiores¹⁵ têm entendido que essas áreas desapropriadas, para instalação de Unidades de Conservação acabam, por “esvaziar” o conteúdo econômico da propriedade particular, o que, por sua vez, gera, também, um tratamento tributário diferenciado.

Portanto, o proprietário encarregado pela preservação ambiental de área abrangida por uma Unidade de Conservação merece tratamento tributário, através de incentivos ou isenções, e até, tributação mais rigorosa em caso de degradação ambiental.

A incidência do Imposto Predial Territorial Urbano para Unidades de Conservação, seguindo esta política, deverá adequar-se como medida protetiva ao meio ambiente, já que é previsão constitucional a aplicação de alíquotas diferenciadas para o IPTU de acordo o uso do imóvel. Portanto, se o imóvel recebe restrição ou gravame quanto à sua utilidade, deve receber, também, um tratamento tributário adequado.

Resta claro, todavia, que a preservação ambiental e a propriedade privada devem ser ponderadas para que se possa atingir o desenvolvimento econômico-social.

Como exemplo dessa política, o Município de São Paulo, com a edição da Lei nº 10.365 de 22 de setembro de 1987, concedeu incentivos ao contribuinte do IPTU em cuja propriedade seja mantida intacta a vegetação e declarada de preservação permanente ou perpétua. O Rio de Janeiro criou a Lei nº 691 de 24 de dezembro de 1984, onde concede isenção de IPTU aos terrenos com relevância para a

¹⁵ “(...) Limitações administrativas que afeta o conteúdo econômico do direito de propriedade (...)” (STF, RE 134.297/SP 1º Turma, relator Min. Celso de Mello)

“(...) esvaziou o conteúdo econômico da propriedade, ao destacar do domínio as prerrogativas de usar e fruir do bem(...)” (STJ, RESP 52.905-0, 1ª Turma, relator Min. Humberto Gomes de Barros.

preservação paisagista, para as reservas florestais, e para qualquer terreno com área superior a 10.000 metros quadrados coberto por florestas. (FOLMANN, 2002, p. 509-510).

O município de Curitiba, através da Lei nº 6.819 de 24 de dezembro de 1986, criou um Setor Especial de Áreas Verdes, composto por imóveis cadastrados no Departamento de Parques, Praças e Preservação da Prefeitura e que contenham áreas verdes. Em relação às áreas degradadas, se estas foram recuperadas receberão isenção total do imposto imobiliário quando a área verde for superior a 80% do terreno; o tributo será reduzido em 80% se mantidas 50% da cobertura florestal; e redução de 50% quando for preservada entre 30% a 49% das áreas verdes. (FOLMANN, 2002, p. 509).

O Município de Manaus abriga diversas Unidades de Conservação, na área urbana. São exemplos: Jardim Botânico Adolpho Ducke, o Parque Municipal do Mindú, o Refúgio da Vida Silvestre Saium Castanheiras e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé.

O Jardim Botânico de Manaus Adolpho Ducke está em uma área de 5km², o que corresponde a 5% da Reserva Florestal Adolpho Ducke. O objetivo do projeto é evitar o crescimento urbano desordenado na zona leste da cidade e explorar o conhecimento sobre a fauna e flora da região e divulgar tais informações à comunidade. Foi criado no ano de 2000, pela Prefeitura de Manaus em Parceria com Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia¹⁶.

O Parque do Mindú foi criado no ano 1989 na Zona Centro-Sul de Manaus, com o objetivo de proteger o Saium-de-Manaus, primata nativo da região. Atualmente, é uma área de grande visitação turística devido às suas trilhas e pela diversidade de elementos do ecossistema amazônico.

O Refúgio da Vida Silvestre Saium Castanheiras é uma espécie de Unidade de Conservação de Proteção Integral. Sua criação advém do Decreto Federal nº 87.455 de 12 de agosto de 1982, com o objetivo de, também, preservar o habitat dos Saium-de-Manaus e das castanheiras. Dentro dessa área encontra-se uma das nascentes do Igarapé do Quarenta. Essa UC resgata e reabilita os animais da fauna amazônica. Em 2009 mais de 3200 animais foram tratados e, aproximadamente, 70% foi devolvida à natureza.

¹⁶ INPA. Unidades de Conservação. Disponível em: [HTTP://pdbff.inpa.gov.br/treina5p.htm](http://pdbff.inpa.gov.br/treina5p.htm). Acesso em 13fev.2012.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé tem por objetivo preservar a natureza e assegurar a qualidade de vida das populações tradicionais, e ainda, conservar o conhecimento tradicional dessas comunidades e suas técnicas de manejo do ambiente. A Reserva foi criada pelo Decreto nº 8.044 de 08 de novembro de 2005 e possui 12.000 hectares.

Conforme afirmado anteriormente, se a propriedade possui restrições, que acabam por afetar seu desenvolvimento econômico, merecem um tratamento tributário diferenciado, especialmente quanto aos tributos que incidem sobre a propriedade.

Existem outras disposições legais do Município de Manaus que prevêem incentivos tributários com vistas à preservação ambiental ao contribuinte, que serão mais bem analisados tópico seguintes.

4.5 ANÁLISE DA LEI 1.091/2006 – POLÍTICA FISCAL DO MUNICÍPIO PARA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

O Município de Manaus está localizado em uma área de livre comércio, cujo projeto é desenvolvido pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), que é uma autarquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. O principal objetivo da Suframa é implementar um modelo de desenvolvimento regional que viabilize o crescimento econômico utilizando os recursos naturais de forma sustentável e garanta a qualidade de vida da população.

A Suframa é composta por três pólos (comercial, industrial e agropecuário) que visam ampliar o projeto de desenvolvimento regional de forma a envolver todos os Estados da área de abrangência, atraindo investimentos e promovendo o crescimento sustentável dos setores econômicos.

O desenvolvimento sustentável – harmonização do crescimento econômico com a proteção ao meio ambiente – é uma necessidade urgente, pois é premissa básica para a sadia qualidade de vida da população.

O princípio 8 (oito) da Declaração do Rio de Janeiro, em 1992, estabelece “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”.

É, então, através de uma política tributária de incentivos, como isenções para a utilização de combustível renovável, produtos não-poluentes, manutenção de florestas nativas que se consolida o princípio do desenvolvimento sustentável. Esse incentivo compatibilizado com a proteção ao meio ambiente é o grande desafio do Estado do Amazonas. (GUSMÃO, 2008, p. 167).

Nessa ótica foi editada a Lei Estadual nº 2.826 de 29 de setembro de 2003, estabelecendo uma política com incentivos fiscais e extrafiscais, cujo objetivo e a consolidação dos pólos que compõem a Suframa, o crescimento econômico do Estado, bem como da proteção ao meio ambiente. (parágrafo único, do art. 1º).

Diversas disposições legais anteriores trataram do tema, entretanto, apresentavam sérias falhas e distorções, como, por exemplo, a ausência de incentivo ao setor florestal¹⁷.

A antiga previsão legal era adepta da teoria naturalista, onde se pretendia somente a proteção ambiental, desestimulando a atividade industrial sem apontar qualquer contrapartida para o desenvolvimento econômico da região. Aguiar(2006, p. 8-9) ensina que o grande problema na Amazônia é a pobreza e a incipiente educação, pois ambas caminham juntas e só poderão começar a ser sanadas com uma gestão adequada dos recursos naturais – usar e preservar.

A nova Lei nº 2.826/03 trouxe uma série de incentivos, como isenções, crédito de estímulo, redução de base de cálculo e alíquotas e crédito fiscal presumido de regionalização, concessão de financiamentos para produtos de origem vegetal e animal, com certificação ambiental, industrial, comercial e de prestação de serviços, entre outros¹⁸.

¹⁷ Regulamento da Política dos Incentivos Fiscais, art. 12, previsto na Lei nº 1.939/89: Excluem-se dos incentivos de que trata a Lei nº 1.939/89, os produtos das empresas que explorem quaisquer das seguintes atividades: V – beneficiamento elementar de produtos de origem vegetal e animal, como preparação primária de couros e peles, beneficiamento de sal, preparação de fumos, serragem de madeiras e outras atividades assemelhadas; (...) VIII – obtenção de produtos de origem extrativista caracterizados por processo elementar de produção (...).

¹⁸ Lei nº 2.826/03: art. 4º. A concessão dos incentivos fiscais caberá unicamente aos produtos resultantes de atividades consideradas de fundamental interesse ao desenvolvimento do Estado. § 1º: Consideram-se de fundamental interesse ao desenvolvimento do Estado, para efeito do que dispõe esta Lei, as empresas cujas atividades satisfaça pelo menos 3 (três) das seguintes condições: I – concorram para o adensamento da cadeia produtiva, com o objetivo de integrar e consolidar o parque industrial, agroindustrial e de indústria de base florestal do Estado; II – contribuam para o incremento do volume de produção industrial, agroindustrial e florestal do Estado; III – contribuam para o aumento da exportação para os mercados nacional e internacional; IV – promovam investimento em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de processo e/ou produto; V- contribuam para substituir importações nacionais e/ou estrangeiras; VI- promovam interiorização de desenvolvimento econômico e social do Estado; VII – concorram para a utilização racional e sustentável de matéria prima florestal e de princípios ativos da biodiversidade amazônica, bem como dos respectivos insumos resultantes

Desta feita, busca-se a harmonização do crescimento econômico com a preservação ambiental, evitando-se, de qualquer forma, atividades que gerem impactos nocivos ao meio ambiente. (art. 8º).

Toda empresa que se instala na região abrangida pelo projeto de desenvolvimento regional deve ter um projeto técnico-econômico, em que fique demonstrada a viabilidade do empreendimento e o atendimento às disposições legais da Lei nº 2.826/03. Deve, portanto, estar munida com a licença prévia expedida pelo órgão responsável pela política estadual de prevenção e controle de poluição, melhoria e recuperação do meio ambiente. (GUSMÃO, 2008, p. 170).

Após aprovado o projeto e expedida a licença prévia, as empresas terão que manter programas de gestão de qualidade, meio ambiente, de segurança e saúde ocupacional (art. 19, IV). Caso infringidas as disposições legais, ficará suspenso o incentivo até que haja a regularização, podendo, ainda perder o benefício em caso de reincidência, em um período de doze meses. (art. 45, II, b) e art. 45, § 2º).

A política de incentivo fiscal do Estado tem o condão de promover o desenvolvimento social e econômico da região, entretanto, toda essa política deve ser compatibilizada com a necessidade de preservação do meio ambiente amazônico.

4.5.1 O IPTU verde e as Reservas Naturais de Patrimônio Nacional

A política de incentivos fiscais para a promoção do desenvolvimento regional criada pelo município de Manaus é voltada para a Zona Franca. O município concede isenção de IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, taxas de licença e de serviços, a todas as empresas que criarem um mínimo de 500 empregos diretos, no início da atividade, tendo que os manter pelo período do benefício. (Lei nº 427 de 08 de janeiro de 1998).

Quanto à política ambiental tem-se concedido incentivos tributários para a preservação de bens ambientais, como as florestas nativas. Trata-se de previsão constitucional, onde a Floresta Amazônica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-

de sua exploração; VIII- contribuam para o aumento das produções agropecuárias e afins, pesqueira e florestal do Estado; IX- gerem empregos diretos e/ou indiretos no Estado; X- promovam atividades ligadas à indústria do turismo.

Grossense, e a Zona Costeira são patrimônios nacionais que devem ser preservados, quanto ao uso dos recursos naturais. (art. 225, §4º da CF).

Em obediência a Constituição Federal de 1988, o município de Manaus criou o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana com fins de preservação ambiental - IPTU Verde¹⁹, onde estarão isentos todos os proprietários das áreas florestais reconhecidos como Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN)²⁰.

Expõe Gusmão (2008, p. 172) que,

As Reservas Particulares de Patrimônio Natural (florestas nativas), uma vez assim reconhecidas, têm caráter perpétuo, não podendo ser desfeita a qualificação. Essas reservas, após o competente licenciamento do órgão municipal responsável por sua qualificação de Patrimônio Natural, podem ser utilizadas para visitação e para a prática de atividades educacionais, científicas, culturais, recreativas e de lazer, devendo, no entanto, ser mantido o objetivo principal de preservação ambiental.

A Lei n. 1.091/06 (art. 43) também prevê a redução de 75% de IPTU aos imóveis destinados às atividades agrícolas, que se encontrem na zona de expansão urbana do município de Manaus, com o intuito de desestimular a manutenção de áreas improdutivas. A isenção, também, poderá ser estendida aos outros imóveis de uso agrícola, desde que previsto nas leis de diretrizes urbanas.

A política ambiental instituída pelo Estado do Amazonas visa a contribuir com a política tributária com vistas a preservação do meio ambiente, por certo que não será capaz de inibir, totalmente, a degradação dos recursos naturais, entretanto, estimulará a utilização desse mecanismo indutor para o desenvolvimento sustentável.

¹⁹ Lei n 1.91/06. Art. 43 A área do imóvel reconhecida pelo Poder Público Municipal como Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), nos termos da Lei Municipal n. 886, de 14 de outubro de 2005, está isento do IPTU, devendo o contribuinte observar os procedimentos regulamentares.

²⁰ São exemplos de Reservas Particulares no Município de Manaus, a RPPN Nazaré das Lages e Lages, com área de 52,06 ha, criada pela portaria n. 49/95, a RPPN Laço do Amor, com área de 8 ha, criada pela portaria 22/2000, a RPPN Bela Vista, com área de 27,35 ha, criada pela Portaria n. 72/95. Recentemente, a prefeitura de Manaus oficializou a criação da RPPN Sócrates Bonfim, pelo Decreto 152/2009, co área de 23 há, localizada próxima ao Igarapé do Tabatinga (prefeitura de Manaus).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A coletividade tem direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como garantia da sadia qualidade de vida, sendo obrigação do Poder Público e da coletividade protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Conforme explanado na pesquisa, entende-se por meio ambiente: o natural, artificial, cultural e do trabalho.

O foco central da pesquisa ateve-se ao meio ambiente urbano, que é o espaço urbano construído, e na política urbana, executada pela administração pública municipal, cujo objetivo é o pleno desenvolvimento da função social das cidades e a qualidade de vida de seus habitantes.

O desenvolvimento urbano está previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 182, § 4º, II) e é regulamento pela Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. A partir da regulamentação federal, cada município, com mais de 20 mil habitantes, estabelecerá as diretrizes de sua política pública, através Plano Diretor a ser editado.

Um dos instrumentos da Administração Pública Municipal para a implementação dessa política, é a utilização da tributação ambiental, que deverá ser utilizada de acordo com o sistema tributário e ambiental projetados pelo constituinte de 1988. É através de uma interpretação sistemática do direito ambiental e tributário e da observância dos princípios pertinentes, que se origina o direito tributário ambiental brasileiro.

Dentro do sistema constitucional tributário existem vários requisitos para a instituição dos tributos e para a distribuição de competências tributárias aos entes da República Federativa Brasileira. A sistemática do direito tributário é rígida e não permite a criação de outros tributos, senão aqueles previstos no texto constitucional, salvo determinadas exceções como o imposto residual a ser instituído pela União, ou outras fontes de custeio para a seguridade social.

Desta feita, só se utilizará de tributos já existente para implementar o desenvolvimento da função social das cidades e do bem-estar do cidadãos, bem como para intervir na economia. O tributo será, então, utilizado, em seu caráter fiscal e extrafiscal para auxiliar nas políticas públicas ambientais.

O projeto da tributação ambiental não é a criação de novos tributos residuais (competência da União), mas sim o desenvolvimento de um sistema que induza o

contribuinte a ter ações mais benéficas ao meio ambiente, já que a carga tributária brasileira é extremamente onerosa, especialmente, se observados os serviços públicos fornecidos à população.

Nessa premissa, o direito tributário dispõe dos tributos extrafiscais ou indutores para estimular ou desestimular condutas, através da concessão de isenções e incentivos aos contribuintes “ambientalmente corretos”. Os tributos adequados para a finalidade de proteção ao meio ambiente obedecerão aos princípios tributários gerais, com seus regramentos específicos, não havendo qualquer tipo de exceção por se tratar de matéria ambiental.

O tributo ambiental, conforme explanado, é delimitado para buscar a efetivação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e esse fator poderá ser especificado pela regra-matriz de incidência tributária. A extrafiscalidade, também, é ponto central nesse estudo, pois é através do caráter finalístico do tributo, que surge a possibilidade de intervenção na atividade econômica e para induzir determinadas condutas sociais, especialmente àquelas voltadas para a preservação ambiental.

Por previsão constitucional (art. 167, IV), é vedada a vinculação de receitas oriundas de impostos, portanto, o imposto ambiental somente poderá ser utilizado como mecanismo de política pública, uma vez que não serão geradas receitas vinculadas a esse viés.

Entretanto, através do caráter indutor do imposto, este poderá ser utilizado para desestimular condutas nocivas ao meio ambiente e estimular o contribuinte a desenvolver sua atividade econômica utilizando de forma racional os recursos naturais.

O IPTU progressivo no tempo é um dos instrumentos imprescindíveis para a implementação das políticas públicas e para o desenvolvimento da função social das cidades e da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. A utilização desse tributo para contribuir com o desenvolvimento sustentável no meio ambiente urbano deverá seguir certos requisitos:

- 1) Elaboração de um plano diretor, com a devida participação popular, nos municípios com mais de 20 mil habitantes;
- 2) Edição de lei específica obrigando que o proprietário do solo urbano, em área abrangida pelo plano diretor, não-edificado; subutilizado ou não utilizado promova o adequado aproveitamento da propriedade;

3) Antes de qualquer outra medida, deverá o proprietário/contribuinte ser notificado para dar a propriedade a sua função social, parcelando ou edificando o terreno, concedendo, ainda, prazo e condições;

4) Não atendidas as exigências estabelecidas acima, poderá ser aplicado o IPTU progressivo no tempo;

5) As alíquotas progressivas do IPTU deverão estar previstas na lei específica que determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, não podendo exceder duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento;

6) Acaso seja atingida a alíquota máxima, a cobrança do IPTU progressivo no tempo, só poderá persistir por cinco anos. Qualquer cobrança após esse período será considerada tributação com efeito confiscatório.

7) Ultrapassado o quinto ano consecutivo da cobrança do IPTU progressivo com alíquota máxima, sem que o proprietário promova a adequada utilização do solo urbano, o município deverá desapropriar o imóvel e indenizar o proprietário mediante pagamento com títulos da dívida pública, previamente aprovados pelo Senado e com prazo máximo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, resguardado o valor real e os juros legais.

Além da progressividade do IPTU no tempo, tal tributo poderá ser progressivo, também, em razão do valor do imóvel (art. 156, § 1º, I, CF) e possuir alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e o uso do imóvel (art. 156, § 1º, II, CF). Essas espécies de progressão do IPTU foram instituídas pela Emenda Constitucional nº 29/2000, e poderão ser utilizadas pelos municípios que editaram a lei específica de cobrança após a emenda.

Através da análise do instituto, percebe-se que o IPTU é importante instrumento para a preservação ambiental, na medida em que a concessão de incentivos estimula e induz o proprietário contribuinte a dar à propriedade sua devida função social, contribuindo, sobremaneira, para o desenvolvimento sustentável do meio ambiente urbano.

Visando a preservação do meio ambiente, o município de Manaus criou o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana com fins de preservação ambiental - IPTU Verde, onde estarão isentos todos os proprietários das áreas florestais reconhecidas como Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN).

O objetivo geral da pesquisa era estudar as normas tributárias indutoras, especificamente, o IPTU, como instrumento jurídico, posto à disposição do Estado, para intervir na economia com a finalidade precípua de preservação ao meio ambiente.

Portanto, conclui-se que a utilização correta do IPTU, seja ele progressivo no tempo, o IPTU verde, ou, ainda, o IPTU progressivo em razão do valor, uso e localização do imóvel são mecanismos fundamentais para, através do direito tributário, induzir o contribuinte/proprietário a preservação do meio ambiente natural e desenvolvimento do meio ambiente urbano.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Raimar da Silva. Amazônia: educação e pobreza. **Revista Via Legis**. Manaus, v. 10, nº 49, 2006.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Do solo criado**: outorga onerosa do direito de construir: instrumento de tributação para a ordenação do ambiente urbano. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

AMARO. Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

AMAZONAS. Prefeitura de Manaus. Disponível em <http://semmas.manaus.am.gov.br/unidades-de-conservacao>. Acesso em 15.02.2012.

_____. Prefeitura de Manaus. Disponível em: <http://www.manaus.am.gov.br/legislacao/> ..http://www2.manaus.am.gov.br/portal/secretarias/semef/legislacaoTributaria/normasGerais/codigo_tributario_do_Municipio_de_Manaus.pdf>. Acesso em: 15 fev.2012.

_____. Prefeitura de Manaus. Disponível em <http://www.manaus.am.gov.br/legislacao/>. ..http://www2.manaus.am.gov.br/portal/secretarias/semef/legislacaoTributaria/leis/Lei_1.091_06.pdf> Acesso em: 15 fev.2012.

_____. Prefeitura de Manaus. Disponível em <http://www.manaus.am.gov.br/legislacao/> ..http://www2.manaus.am.gov.br/portal/secretarias/semef/legislacaoTributaria/leis/Lei_1.131_07.pdf>. Acesso em: 15 fev.2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1996.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **O princípio do poluidor-pagador**: pedra angular da política comunitária do meio ambiente. Coimbra: Coimbra, 1997.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. Do direito ambiental: reflexões sobre seu sentido e aplicação. In: Freitas, Vladimir Passo de. (Org.) **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 1998.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. atual. Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BASS, Susan. Ferramentas legais para o gerenciamento de florestas nos Estados Unidos. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, n. 2, p. 25-39, 1997.

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

BENJAMIN, Antônio Herman. Meio ambiente e constituição: uma primeira abordagem. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). **10 anos da ECO-92: o direito e o desenvolvimento sustentável = tenyearsafter Rio 92: sustainabledevelopmentandlaw**. São Paulo: IMESP, 2002.

BIRNFELD, Carlos André Sousa. **O princípio poluidor-pagador e sua potencialidades para imputação efetiva de todos os encargos decorrentes da poluição ao poluidor**: uma leitura não economicista da ordem constitucional brasileira. Florianópolis, 2003, 409 f. 2. v. Tese (Doutorado em Direito) – Pós-Graduação em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2007.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. Belo Horizonte: LTR, 1999.

BOTALLO, Eduardo. **Tributação, ecologia e meio ambiente**. Revista de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 1998, n. 78, p. 69-73, (s.d.) (Mesa de debates “C” – XIII Congresso Brasileiro de Direito Tributário).

BRASIL. Emenda Constitucional nº 29 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em 03 fev. 2012.

_____. Emenda Constitucional nº 33 de 11 de dezembro de 2001. Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc33.htm>. Acesso em: 14 nov. 2011.

_____. Decreto nº 755 de 19 de fevereiro de 1993. Reduz as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre os veículos automotores que enumera. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/113301/decreto-755-93>>. Acesso 02 fev. 2012.

_____. Decreto nº 3.890 n. 22 de dezembro de 1983. Regulamenta disposições do Código Tributário do Município de Manaus. Disponível em: <<http://semef.manaus.am.gov.br/receita/ementa-decretos/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. Lei nº 427 de 08 de janeiro de de 1998. Concede incentivo fiscais, pelo prazo de dez anos, às empresas industriais que se instalarem na área da Zona Franca de Manaus. Disponível em: <http://www2.manaus.am.gov.br/porta/secretarias/semef/legislacaoTributaria/leis/Lei_427_98.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2012.

_____. Lei nº 671 de 04 de novembro de 2002. Regulamenta o Plano Diretor Urbano e Ambiental, estabelece diretrizes para o desenvolvimento da Cidade de Manaus e dá outras providências relativas ao planejamento e à gestão do território do Município. Disponível em: <<http://www.amud.com.br/ohs/data/docs/1/PlanoDiretorAbril08.pdf>>. Acesso em 14 fev. 2012.

_____. Lei nº 691 de 24 de dezembro de 1984 – Código Tributário do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/283475/lei-691-84-rio-de-janeiro-0>>. Acesso em: 04 nov. 2011.

_____. Lei nº 1.091 de 29 de dezembro de 2006. dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, extingue as taxas de serviços públicos que especifica e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.manaus.am.gov.br/portal/secretarias/semef/legislacaoTributaria/decretos/Decreto_8.914_07.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2012.

_____. Lei nº 1.095 de 20 de outubro de 1999. Isenta 100% do pagamento do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), as operações internas de saída de aparas de papel, papelão, sucatas de metais ferrosos ou não ferrosos, plásticos, resíduos de plásticos, vidros, cacos de vidros e aparas de vidros destinados à reciclagem. Disponível em: <<http://www.folhadomeio.com.br/publix/fma/folha/2000/10/tocantins109.htm>>. Acesso em: 06 dez. 2011.

_____. Lei nº 1.131 de 03 de julho de 2007. Dispõe sobre isenções e demais benefícios concedidos aos contribuintes pela lei nº 1.091, de 29 de dezembro de 2006, relativos ao imposto predial e territorial urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/824833/lei-1131-07-manaus>>. Acesso em: 05 nov. 2011.

_____. Lei nº 1.697 de 20 de dezembro de 1983 – Código Tributário do Município de Manaus. Dispõe sobre o Código Tributário do Município e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>>. Acesso em: 12 nov.2011.

_____. Lei nº 2.055 de 25 de janeiro de 1993. Dispõe sobre alíquotas do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços-icms. e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/91257/lei-2055-93-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em: 13 fev. 2012.

_____. 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. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/g/2fhg/lei-governador-do-estado-do-amazonas-n-2826-de-29092003>>. Acesso em 02 fev. 2012.

_____. Lei nº 5.106 de 02 de setembro de 1966. Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5106&tipo_norma=LEI&data=19660902&link=s>. Acesso em: 03 fev. 2012.

_____. Lei nº 6.819 de 24 de dezembro de 1986. Autoriza a criação de estímulos à preservação e formação de áreas verdes, dispõe sobre o setor especial de áreas verdes, revoga a lei nº 4.857/74, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/734886/lei-6819-86-curitiba-pr>>. Acesso em 12 fev. 2012.

_____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 15 nov. 2011.

_____. Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 01 fev. 2012.

_____. Lei nº 9.178 de 27 de novembro de 1998. Institui o IPTU progressivo em razão do uso e localização do imóvel. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 06 fev. 2012.

_____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm>. Acesso em: 04 nov. 2011.

_____. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 14 nov. 2011.

_____. Lei nº 10.165 de 27 de dezembro de 2000. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10165.htm>. Acesso em: 06 out. 2011.

_____. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 17 fev. 2012.

_____. Lei nº 10.365 de 22 de setembro de 1987. Disciplina o corte e a poda de vegetação de porte arbóreo existente no Município de São Paulo, e dá outras

providências. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/upload/pinheiros/arquivos/LEI_10365.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2011.

_____. Lei nº 13.250 de 27 de dezembro de 2001. Altera a Lei 6.989, de 29 de dezembro de 1966, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/g/22nv/lei-prefeita-do-municipio-de-sao-paulo-sp-n-13250-de-27122001>>. Acesso em: 01 dez. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 11 fev. 2012. <http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/RE134.297/SP>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/RE52.905-0>> Acesso em 15 fev.2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. STF - Súmula 668. Conteúdo Jurídico, Brasil ia: 15 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=237.2187&seo=1>>. Acesso em: 02 mar. 2012.

_____. Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://pdbff.inpa.gov.br/treina5p.htm>>. Acesso em 13 fev.2012.

BRUNO, Gilberto Marques. A progressividade do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **IPU: aspectos jurídicos relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável: dimensões e desafios**. 4 ed. Campinas: Papirus, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Introdução ao direito ambiental**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CARDOSO, Otamar Lopes. (Org.) **Constituições Estaduais: capítulo do meio ambiente**. 3 ed. Rio de Janeiro: Petrobrás, Serviço de Comunicação social, 1991.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Curso de direito tributário**. 19. ed. São Paulo, Saraiva, 2007.

_____. O instituto da isenção como instrumento da extrafiscalidade. **Projeção: Revista brasileira de tributação e economia**. Brasília. Associação brasileira de técnicos de tributação, n. 11. p. 32-38, out.1976.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Teoria da norma tributária**. 2 ed. São Paulo: editora Revista do Tribunais, 1981.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 1998.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à constituição de 1988: sistema tributário**. 4. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

COIMBRA, José de Ávila Aguiar. **O outro lado do meio ambiente: uma incursão humanista na questão ambiental**. Campinas: Millennium, 2002.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 2009, São Paulo. **Carta de São Paulo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.

COSTA, Regina Helena. Tributação ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.) **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Jurúá, 1998.

_____. Instrumentos tributários para a implantação da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (org.) **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Tributação, ecologia e meio ambiente. **Revista de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, n. 78, p. 79-82, 1998.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro, Forense Universitário, 1991.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed. Saraiva: 2008.

DINIZ, Maria Helena. **O estado atual do biodireito**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ECO-92. Princípios da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Princípio 15**. Disponível em: <<http://www.abdl.org.br/article/view/1824/1/247>>.

ESPANHA. Tribunal Constitucional de España. **Sentença do Tribunal Constitucional (STC) n. 102/1995 transcrevendo trecho da Sentença Constitucional (STC) n. 64/1982**. Disponível em: <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1995-0102>. Acesso: 28 set.2011.

FAGÚNDES, Paulo Roney Ávila. Reflexões sobre o direito ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros (Org.). **Direito ambiental contemporâneo**. São Paulo: Manole, 2004.

FERRAZ, Roberto. Tributação e meio ambiente: o green tax no Brasil (a contribuição de intervenção da Emenda 33/01). In: MARINS, James (Coord.). **Tributação e meio ambiente**: Curitiba: Juruá, 2002. (Coleção Tributação em Debate, V.2).

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Tributação, ecologia e meio ambiente. **Revista de direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1998, n. 79-82.

_____. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FIGUEIREDO, Marcelo. Tributação, ecologia e meio ambiente. **Revista de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 1998, n. 78.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11 ed. rev. atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____; FERREIRA, Renata Marques. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FOLMANN, Melissa. IPTU e tributação ambiental: uma visão sob o enfoque constitucional e tributário. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **IPTU: aspectos jurídicos relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

FUKS, Mario. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no direito tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (org.) **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GUSMÃO, Omara Oliveira de. Zona franca de manaus: extrafiscalidade, desenvolvimento regional e preservação ambiental. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de; PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Tributação na zona franca de manaus: comemoração aos 40 anos de ZFM**. São Paulo: MP Ed, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

HERRERA MOLINA, Pedro M. **Derecho tributário ambiental: la introducción del interés ambiental en el odenamiento tributário**. Madrid: Marcial Pons, 2000. (Monografias jurídicas).

HOPE, Werne; BECKMANN, Martin. **Unweltrecht: juristisches Hurzlehebuch für stadium und praxis**. C. H. Beck'sche. Verlagsbuchhandlung, München, 1989.

HORVATH, Estevao. **O princípio do não-confisco no direito tributário**. São Paulo: Dialética, 2002.

KISS, Alexander; SHELTON, Dinah. **Manual of european environment Law**. 2. ed. Cambridge: University Press/Grotius, 1997.

KUNTZ, Maria Elenir Lacerda; NOGUEIRA, Simone Paschoal. A cobrança de IPTU sobre as áreas de proteção ambiental. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **IPTU: Aspectos jurídicos relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2 ed. rev. atual. eampl. São Paulo: RT, 2003.

_____, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

_____; PILATE, Luciana Cardoso. Evolução da responsabilidade civil ambiental: 25 anos da lei n. 6.938/81. In Rocha, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreias, CAZETA, Ubiratan (Coord.). **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da lei n. 6.938/81**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **Comentários ao código florestal**. 2 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

MAIMON, Dália. **Passaporte verde: gestão ambiental e competitividade**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

MATEO, Ramón Martín. **Tratado de derecho ambiental**. Madrid: Trivium, 1992.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BARRETO, Ayres F. **IPTU: por Ofensa a Cláusula Pétreas, a Progressividade Prevista na Emenda nº 29/2000 é Inconstitucional**. Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo: Dialética, n. 80, 05/2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1999; 32 ed., 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Melo. Leis originalmente inconstitucionais compatíveis com a emenda constitucional superveniente. In: **Grandes Temas tributários da atualidade**. Simpósio Nacional IOB de Direito Tributário. Grandes, 8., São Paulo, 1999.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Dialética, 1997.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

_____. Sistema municipal de meio ambiente – SISMUNA: instrumentos legais e econômicos. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, n. 14, 1999.

MOLINA, Pedro M. Herrera. **Derecho tributario ambiental: la introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario**. Madrid: Marcial Pons: 2000.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de direito tributário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10.7.2001. São Paulo: Saraiva, 2001.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para compensação constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 1998.

NUNES, Jane Elizabeth Cesca. **Instrumentos de tutela ambiental na União Europeia e no Mercosul**: um estudo sobre os tributos e o meio ambiente. Santa Maria, 2000, 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pós-Graduação em Integração Latino-Americana da Universidade Federal de Santa Maria.

NUNES, Paulo Henrique Faria. Desenvolvimento sustentável e mineração. In: BENJAMIN, Antônio Herman. Meio ambiente e constituição: uma primeira abordagem. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Org.). **10 anos da ECO-92**: o direito e o desenvolvimento sustentável = tenyears after Rio 92: sustainable development and law. São Paulo: IMESP, 2002.

OECD. Impuestos ambientales y reforma tributaria 'verde'. **Trimestre fiscal**. Guadalajara: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas – INDETEC, n. 75, p. 183-241, mar. 2003.

OLIVEIRA, José Marcos Domingos de. **Direito Tributário e meio ambiente**: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

_____. Meio ambiente: tributação e vinculação de impostos. **Revista de Direito Tributário**. São Paulo: RT, n. 56, 1991.

_____. Proteção ambiental e sistema tributário – Brasil e Japão: problemas em comum? In: MARINS, James (Coord.). **Tributação e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 103-121. (Coleção Tributação em debate, v.2)

OST, François. Le juste milieu: pour une approche dialectique du rapport homme-nature. In: GÉRARD, Philippe; OST François, KERCHOVE, Michel van de. **Images et usages de la nature en droit**. Bruxelles: Facultés universitaires Saint-Louis, 1993.

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

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

RAMOS, José Eduardo Silvério. **Tributação ambiental: o IPTU e o meio ambiente urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

RIBEIRO, Maria de Fátima. O IPTU como instrumento de intervenção no uso e organização do solo urbano conforme disposições do Estatuto da Cidade. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **IPTU: Aspectos jurídicos relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

ROODMAN. David Malin. **Getting the signals right.: tax reform to protect the environment and the economy**. Washington: World Watch Institute, 1997.

ROSEMBUJ, Tulio. **Los tributos y la protección del medio ambiente**. Madrid: Marcial Pons, 1995.

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

SALEME, Edson Ricardo. **Direito constitucional**. São Paulo: Manole, 2011.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **Ordenação territorial e desenvolvimento sustentável**. Folha de São Paulo, caderno I, p. 3, 1995.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005

SEBASTIÃO. Simone Martins. **Tributo ambiental: extrafiscalidade e função promocional do direito**. 5ª reimp. Curitiba: Juruá, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SPANTIGATI, Frederico. **Manuale di diritto urbanístico**. Milano: Giuffrè, 1969.

_____. **Direito Urbanístico brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

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

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Barueri: Manole, 2003, v. 2.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais (art. 2). In: DALLRI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.) **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TEPEDIDO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TÔRRES, Heleno Taveira (Org.) **Direito ambiental tributário**. São Paulo: Saraiva, 2005.

VEIGA, José Eli da. **Não falta motivo para pensar que o jargão ecológico se tornou retórico e tão palpável quanto o Éden**. Disponível em: <<http://www.estadao.estadao.com.br/jornal/98/07/04/news101.htm>>. Acesso em 10 out.2011.

WOLD, Chris; SAMPAIO, José Adércio Leme. NARDY, Afrânio. **Princípios de direito ambiental**: na dimensão internacional comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. São Paulo: Alfa ômega, 1994.