



PUC GOIÁS

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES
INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO – MESTRADO**

MARCOS RICARDO DA SILVA COSTA

**O USO DO IPVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO
AMBIENTAL**

**Goiânia
2011**

MARCOS RICARDO DA SILVA COSTA

**O USO DO IPVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO
AMBIENTAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Luciane Martins de Araújo.

**Goiânia
2011**

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte

C837u Costa, Marcos Ricardo da Silva.
O uso do IPVA nas políticas públicas de proteção ambiental
[manuscrito] / Marcos Ricardo da Silva Costa. – 2011.
98 f.

Bibliografia: p. 94-98

Orientadora: Professora Doutora Luciane Martins de Araújo
Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de
Goiás, Faculdade de Direito, 2011.

Inclui lista de abreviaturas.

1. Meio ambiente – políticas públicas. 2. Meio ambiente –
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) –
uso. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Direito tributário. I.
Araújo, Luciane Martins de. II. Pontifícia Universidade Católica de
Goiás. III. Título.

CDU: 34:336.22:502.34(043.3)

336.226.332

Em memória de David Pereira Costa e Lady
Gualberto da Silva Costa, meus pais.

AGRADECIMENTOS

Ao elaborar este trabalho visando o título de mestre no Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, tive a oportunidade de conviver com vários colegas professores e servidores do programa, aos quais agradeço pela presteza de sempre. Dentre todos, em especial agradeço ao professor Nivaldo Santos e ao Marcelo Lopes Ferreira; Ao Deputado Ademir Menezes, amigo e incentivador. A FAPEG – Fundo de Amparo a Pesquisa, pelo apoio financeiro à pesquisa desenvolvida.

Agradeço as minhas orientadoras, Dra. Luciane Martins de Araújo e Dra. Glacy Odete Rachid Botelho pelo apoio e paciência e, em especial, aos meus filhos: Victor, Ana Clara e Beatriz, pela alegria de viver e a minha esposa, Nádía, pelo apoio e companheirismo de sempre.

Muito obrigado a todos.

RESUMO

Encontrar um equilíbrio entre o desenvolvimento ambiental e econômico é a das tarefas mais difíceis que terão de ser feitas através de políticas públicas, aplicando-se, principalmente, o Direito Tributário como um equilíbrio desse conflito. O tributo aparece de forma eficiente, principalmente na sua acepção extrafiscal, como viabilizador de instrumento do equilíbrio ambiental e uma melhor qualidade de vida ao lado do desenvolvimento econômico equilibrado. O incentivo fiscal gera a precaução e prevenção ambiental no desenvolvimento econômico. A Constituição brasileira de 1988 diz sobre a necessidade de preservar o meio ambiente para as futuras gerações, assim chamado desenvolvimento sustentável. É neste contexto que o IPVA entra na ordem jurídico-constitucional brasileira, na tentativa de contribuir como um mecanismo coercitivo de redução do efeito estufa na atmosfera. O presente artigo pretende demonstrar como a promoção de políticas fiscais públicas podem ser orientadas para a proteção ambiental. Este centra-se na contribuição do Imposto sobre a Propriedade de Veículos (IPVA) na proteção da preservação do meio ambiente, fazendo um paralelo entre os artigos 170 e 225 da Constituição Federal.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Imposto sobre a Propriedade de Veículos - IPVA; Desenvolvimento Sustentável; IPVA na proteção e na preservação do meio ambiente; Política Fiscal Pública.

ABSTRACT

Finding a balance between the environmental and economic development is one of the most difficult tasks that will have to be made through the public politics, mainly applying the Tax Law as an equilibrium to this conflict. The tribute appears of efficient form, mainly in its extrafiscal meaning, as a viabilizador or instrument of the ambient balance and one better quality of life next to the balanced economic development. The tax incentive generates the precaution and the ambient prevention in the economic development. The Brazilian Constitution of the 1988 says on the necessity to preserve the environment for the future generations, so called sustainable development. It is in this context that the IPVA enters the Brazilian legal-constitutional order in the attempt to contribute as a coactive mechanism of reduction of greenhouse effects in atmosphere. The present article intends to demonstrate like the promotion of public tax politics can be oriented to the environmental protection. This focuses on the contribution of the Tax on the Property of Vehicles (IPVA) in the protection in the preservation of the environment, making a parallel between articles 170 and 225 of the Federal Constitution.

Key-words: Environment; Tax on the Property of Vehicles - IPVA; Sustainable Development; IPVA in the protection and in the preservation of environment; Public Tax .

LISTA DE ABREVIATURAS

CF	- Constituição Federal de 1988
CMMAD	- Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	- Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
CO ²	- Dióxido de Carbono
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
CTN	- Código Tributário Nacional
DAC	- Departamento de Aviação Civil
DNER	- Departamento Nacional de Estradas e Rodagens
DETRAN	- Departamento de Trânsito
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
ICMS	- Imposto sobre Mercadorias e Serviços
II	- Imposto sobre Importação
IE	- Imposto sobre Exportação
IOF	- Imposto sobre Operações Financeiras
IPCC	- Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas
IPI	- Impostos sobre Produtos Industrializados
IPTU	- Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITR	- Imposto Territorial Rural
MEB 2030	- Matriz Energética Brasileira 2030
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
MME	- Ministério das Minas e Energia
OVEGO	- Programa Brasileiro de Óleos Vegetais
PNB	- Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
PNUMA	- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PROALCOOL-	Programa Brasileiro do Alcool Combustível
SENAC	- Serviço Nacional do Comércio
SENAI	- Serviço Nacional da Indústria
SESI	- Serviço Social da Indústria
SISNAMA	- Sistema Nacional do Meio Ambiente
SO ₂	- Dióxido de Enxofre
SO ₃	- Dióxido de Enxofre (variação)
TRU	- Taxa Rodoviária Única

SUMÁRIO

RESUMO	77
ABSTRACT	88
LISTA DE ABREVIATURAS	Errd
Indicador não definido.	9
INTRODUÇÃO	Errd
Indicador não definido.	2
CAPÍTULO 1 - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE	Errd
Indicador não definido.	6
1.1 – O Desenvolvimento Econômico	Erro! Indicador não definido.6
1.2 – A Crise Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável	22
1.3 - Princípios e Direitos Fundamentais ao Meio Ambiente	29
1.3.1 Conceito de Ambiente	29
1.3.2 Princípios Constitucionais	30
1.3.3 Princípios Ambientais	32
1.3.4 Princípios da Ordem Econômica	36
1.3.5 Direitos Fundamentais	38
1.4 – Políticas Públicas e Direito em Prol do Meio Ambiente	Errd
Indicador não definido.	
1.4.1 Políticas Públicas Ambientais	46
1.4.2 Políticas Públicas em favor de Fontes Energéticas mais Limpas	Errd
Indicador não definido.	
1.4.3 Políticas Públicas Tributária Ambiental	Errd
Indicador não definido.	
CAPÍTULO 2 – O IPVA COMO TRIBUTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	Errd
Indicador não definido.	
2.1 – Tributos em Espécie	Errd
Indicador não definido.	

2.1.1 Conceito de Tributo.....	Erđ
Indicador não definido.	
2.1.2 Teoria das Espécies Tributárias	61
2.1.3 Função dos Tributos	70
2.2 - O IPVA e seus Aspectos Legais de Incidência.....	75
2.2.1 Histórico.....	75
2.2.2 Aspecto Pessoal ou Subjetivo sobre o IPVA	79
2.2.3 Aspecto Material ou Objetivo sobre o IPVA.....	81
2.2.4 Aspecto Espacial sobre o IPVA	Erđ
Indicador não definido.	
2.2.5 Aspecto Temporal sobre o IPVA.....	83
2.2.6 Aspecto Temporal sobre o IPVA.....	83
2.3 – O Uso do IPVA como Tributo Ambiental	85
CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS.....	94

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, de alguma maneira, todos nós temos sentido os efeitos da deterioração ambiental gerada pelo desenvolvimento desenfreado e pelo uso inadequado dos recursos naturais. “*O pensamento racional de que o ser humano é o senhor e dominador da natureza, característico da modernidade, foi a justificativa para que houvesse uma exploração indiscriminada dos recursos naturais.*” (Mascarenhas, 2008, p.15). A busca pelo crescimento econômico nos moldes capitalistas gerou uma degradação ambiental.

Cada dia que passa percebe-se com mais clareza a necessidade de mudança no comportamento do ser humano em face do meio ambiente, visto que sua forma de agir tem trazido graves conseqüências não só para o meio ambiente que o circunda, mas para ele próprio, fazendo-se necessário refletir acerca desse comportamento, visando a preservação da própria vida. (MASCARENHAS, 2008, p. 13)

Essa degradação causada pelo homem torna-se cada dia mais freqüente, mais danosa, traz enorme impacto ao ambiente como um todo, e, conseqüentemente, a toda coletividade, que é a titular do bem ambiental. *Demorou muito para que o ser humano percebesse que os problemas ambientais são de ordem planetária, pois os efeitos são sentidos em todos locais do planeta.* (MASCARENHAS, 2008, p. 23)

Na busca de soluções para o problema da degradação e a atenuação de suas conseqüências no país, o poder público e as organizações não governamentais lançam constantemente vários programas, objetivando a conscientização da sociedade e dos mais diversos setores empresariais para a preservação do meio ambiente como forma de melhoria da qualidade de vida.

Entretanto, a educação ambiental não tem sido suficiente para alertar a sociedade dos riscos da degradação e incentivar a adoção de posturas que defendam a causa ambientalista. E esse é um problema de toda a sociedade em geral e se faz necessário que toda ela esteja envolvida nas ações em prol do meio ambiente, possibilitando uma vida saudável *“para à presente e as futuras gerações”*.

Conhecimento é a palavra de ordem. O conhecimento é fundamental para dar consistência as práticas e as ações, inclusive as de políticas públicas adequadas e eficientes. *“Dentro da esfera do mundo jurídico o que cabe ao cientista jurídico é trazer conhecimentos jurídicos de ordem teórica para facilitar o encaminhamento e discussão de problemas”*. (REALE, 2009).

Conhecer melhor direito tributário e a tributação em prol do meio ambiente é fundamental para atingir o objeto deste trabalho. Cumprindo um papel orientador, o direito potencializa suas áreas que, articuladas, permitem melhor enfoque sobre o ambiente, dado a característica do direito como uma poderosa ferramenta de transformação, cujo a tutela é um grande tema a ser enfrentado na atualidade.(TÔRRES et al., 2005, p. 676)

O direito tributário exerce no mundo jurídico um importante papel e um relevante instrumento que pode ser utilizado nas políticas públicas como forma de orientação da conduta da sociedade em geral. A criação de incentivos fiscais para àqueles que de alguma forma contribuem para racionalizar e diminuir os impactos ambientais , seja no sistema produtivo, seja no consumo de produtos de menor poder ofensivo ao meio ambiente, deve ser a conduta adotada pelo poder público e a sociedade em geral. (TÔRRES, 2005, p. 22)

A utilização do Sistema Tributário Nacional como forma de efetivar os valores constitucionais ambientais pode ser um instrumento eficaz na preservação e na proteção do meio ambiente, e, o grande desafio deste trabalho tem como foco trazer conhecimentos jurídicos em matéria tributária, a fim de garantir esse objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e social de forma sustentável, tendo como pressuposto uma visão ambiental tributária do manejo da extrafiscalidade no Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, provando que tem fundamentos constitucionais, doutrinários e legais relevantes e que podem ser colocados em prática em ações de políticas públicas.

Consiste ainda como objeto deste apresentar um viés entre Função Social da propriedade e a Extrafiscalidade Tributária como um excelente contexto para a Tributação Ambiental no IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores. A realização desses estudos busca atribuir uma nova visão a esse imposto, que será a de impostos pertencentes ao grupo de “tributos ambientais com caráter extra-fiscal”, tornando-se uma ferramenta de apoio ao setor público para incentivar ou reprimir determinadas atividades por parte dos agentes econômicos.

Pretender-se-á, por meio da abordagem de aspectos materiais e teóricos das disciplinas envolvidas no tema, salientar que a utilização da extrafiscalidade nesse Imposto é pertinente e viável, tanto em seu aspecto prático quanto jurídico e, para isso, em um primeiro momento, será feito no primeiro capítulo, um breve histórico do desenvolvimento capitalista e sua repercussão nos problemas ambientais.

Na seqüência, ressaltará a relação entre o Direito Fundamental ao Meio Ambiente e os Princípios da Ordem Econômica, através de uma breve análise da Teoria dos Direitos Fundamentais.

Em seguida, será dado enfoque ao Poder de Tributar do Estado e na Tributação, conceituando e analisando de maneira objetiva e sucinta os tributos, as espécies tributárias e suas funções.

E por fim, o objeto da análise é a Tributação sobre o Direito de Propriedade

para fins de Proteção ao Ambiente. Um enfoque mais detalhado será dado ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, analisando de maneira pormenorizada o seu histórico legal e constitucional, seus aspectos: subjetivo, objetivo, espacial, temporal e quantitativo e a viabilidade de sua utilização com vistas a alcançar o objetivo proposto que é o de atribuir uma nova visão a esse imposto e de sua utilização com vistas a alcançar o desenvolvimento econômico sem perder de vista o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado.

Vale acrescentar que a elaboração da presente dissertação é fundamentada na doutrina e jurisprudência do ordenamento jurídico pátrio, com o intuito de estruturar a pesquisa em bases sólidas e adequadas à importância do assunto tratado. A metodologia empregada para o seu desenvolvimento é a dedutiva e histórica, partindo-se de conceitos já estruturados e pacificados, para se chegar à essência da proposta.

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, TUTELA AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 - Desenvolvimento Econômico

O desenvolvimento econômico se constitui em realidade histórica no bojo da “Revolução Capitalista” que deu origem às idéias modernas de Nação, Estado e Estado nação. O Liberalismo Econômico¹ que antecedeu “A Revolução Capitalista” surgiu na Europa e na América no final do século XVIII associado ao liberalismo político nascido nas Revoluções Americana e Francesa. Conhecido como um sistema político-econômico o liberalismo baseava-se na defesa da liberdade individual, nos campos econômico, político, religioso e intelectual da época, contra as ingerências e atitudes coercitivas do poder estatal. (HUGON, 1980. p. 34)

Para Hugon (1980, p. 35), esta nova mentalidade liberalista se tornou uma doutrina econômica que emergiu com ênfase na liberdade de iniciativa econômica, na livre circulação da riqueza, na valorização do trabalho humano e na economia de mercado, embasando-se na defesa da livre concorrência, do câmbio livre e da lei da procura e da oferta como mecanismo de regulação do mercado, opondo-se assim ao intervencionismo do Estado e à adoção de medidas restritivas e protecionistas.

Adam Smith², um dos principais teóricos do liberalismo econômico, baseava-se na idéia de que deveria haver total liberdade econômica para que a iniciativa privada pudesse se desenvolver, sem a intervenção do Estado. A livre concorrência entre os empresários regularia o mercado, provocando a queda de preços e as inovações tecnológicas necessárias para melhorar a qualidade dos produtos e aumentar o ritmo de produção.

¹ O Liberalismo Econômico pode ser definido como um conjunto de princípios e teorias políticas, que apresenta como ponto principal a defesa da liberdade política e econômica. Neste sentido, os liberais são contrários ao forte controle do Estado na economia e na vida das pessoas. O pensamento liberal teve sua origem no século XVII, através dos trabalhos sobre política publicados pelo filósofo inglês John Locke. Já no século XVIII, o liberalismo econômico ganhou força com as idéias defendidas pelo filósofo e economista escocês Adam Smith. HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. São Paulo: Atlas, 1980, p. 30-44.

² Economista e filósofo, Adam Smith nasceu na cidade de Edimburgo, na Escócia, em 1723 e morreu em 17 de julho de 1790. Contribuiu muito com seus estudos econômicos com o conhecido Iluminismo

Associado ao forte incremento da produção e ao desenvolvimento dos transportes, as idéias liberalistas, da forma como foram concebidas, deram origem ao chamado “Capitalismo Industrial e Financeiro”.

O capitalismo, como processo histórico, econômico e social resultou do desmantelamento do antigo modo econômico de produção da sociedade agrícola medieval, substituindo o modelo feudal. Além de possibilitar acumulação de riquezas, o capitalismo produziu uma nova ideologia econômica, social e política até o seio da sociedade industrial, imprimindo um novo ritmo de progresso tecnológico. (MACRIDIS, 1984. p. 38)

Em uma breve análise histórica sobre trajetória do desenvolvimento econômico moderno, a égide das Ciências Econômicas, infere-se que a Revolução Capitalista começa com a Revolução Comercial iniciada pela burguesia medieval, ganhando nova força com a Revolução Industrial.

O processo de formação do capitalismo industrial e financeiro, tem suas origens no século XV com o capitalismo comercial. Nos séculos XV e XVI, a política colonial mercantilista das grandes potências européias provocou a acumulação de capitais financeiros, favorecendo a produção mercantil nas cidades e o crescimento das atividades bancárias, possibilitando a formação do capitalismo comercial e financeiro na Europa, durante os séculos XVI e XVII. (HUGON, 1980. p. 30-44).

A partir do século XVIII, o sistema econômico capitalista sofreu profundas transformações decorrentes de fatores de ordem política, econômica, social e tecnológica, como os conflitos entre os estados e impérios europeus e o aperfeiçoamento do modo produtivo e de técnicas aplicadas às atividades industriais. (HUGON, 1980. p. 30-44)

(movimento surgiu na França do século XVII e defendia o domínio da razão sobre a visão teocêntrica que dominava a Europa desde a Idade Média. Forma de pensamento que segundo os filósofos da época, tinha o propósito de iluminar as trevas em que se encontrava a sociedade). Adam Smith é o mais importante economista do liberalismo econômico, além de ser considerado o pai da economia moderna. Era um defensor da economia sem participação do Estado, que deveria ser regida pelas forças do mercado. Portanto, foi um crítico do mercantilismo aplicado pelas monarquias absolutistas. Suas obras importantes foram: *A Riqueza das Nações* (1776) e *Teoria dos sentimentos morais* (1759). HUGON, Paul. p. 33.

Entre 1760 e 1860, primeira grande etapa da Revolução Industrial, o capitalismo expandiu-se em decorrência do incremento da produção das indústrias e da preponderância do modo de produzir sobre a qualidade dos materiais utilizados, permitindo que as empresas acumulassem o capital, empregado no próprio fomento da industrialização, restringido-se, entretanto, praticamente, à Inglaterra e à fabricação de tecidos, ao uso do tear mecânico, do carvão e do ferro. (GALBRAITH, 1994, p. 18)

Na segunda etapa, entre 1860 a 1900, o capitalismo alcançou quase toda a Europa, os Estados Unidos e o Japão, desenvolvendo-se, nesse período, a indústria química, metalúrgica e automobilística e novas tecnologias aplicadas à produção, da energia elétrica e do aço. (GALBRAITH, 1994, p. 18)

O capitalismo industrial e financeiro determinou uma nova condição econômica e social, com a crescente divisão do trabalho, o aumento da população urbana, o progresso dos sistemas de transportes, da comunicação e da produção em série.

O sistema econômico neoliberalista³, que também nasceu na Europa, se efetivou logo após a II Guerra Mundial, no ápice do *Estado Providência*, apresentando alguns pontos diferenciadores do liberalismo clássico pois além de condenar os mecanismos de regulamentação do mercado os considera totalmente prejudiciais ao desenvolvimento econômico. Esse sistema econômico ficou conhecido por defender a não participação do Estado na economia e de uma total liberdade de comércio, ou seja, de livre mercado. (ANDERSON, p. 9-10)

As idéias dos pensadores neoliberais tornaram-se popular após o colapso do capitalismo industrial, que se deu nos anos setenta, com a crise do modelo econômico do pós-guerra, cresceram entre os economistas e foram adotadas como modelo econômico entre pelos Estados, a partir da década de oitenta. (ANDERSON, p. 9-10)

³ O neoliberalismo resume-se na idéia de que a liberdade econômica deve-se orientar pela a mínima intervenção estatal na economia, presumindo-se deste modo o óbvio: o fomento de uma total liberdade de mercado e o fundamento dessa liberdade política se desencadeando em um processo de globalização hegemônica.

Os defensores do sistema econômico neoliberal, como Milton Friedman⁴, acreditavam que a partir do processo de globalização hegemônica, que se fundamenta em organizar os movimentos do capital em escala global dos circuitos econômicos e financeiro, se impondo independentemente da política que este ou aquele Estado viessem a adotar, se consubstanciaria no objetivo de promover e proporcionar o desenvolvimento econômico e também social dos países, deixando a economia mais competitiva, proporcionado também o desenvolvimento tecnológico, através da livre concorrência.

Entretanto, esse conceito de desenvolvimento econômico capitalista defendido e aplicado nas políticas liberais e neoliberais tiveram conseqüências sociais e ambientais negativas.

Assevera a professora Mascarenhas (2008, p. 15-16):

A visão do homem separado do meio ambiente auxiliou o desenvolvimento econômico das nações [...] processo de evolução da humanidade era subordinado a degradação ambiental [...] e que as conseqüências das ações do ser humano apartado da natureza foram desastrosas. A degradação ambiental ameaça a todos: o efeito estufa que elevou a temperatura de toda a Terra, alterando, por conseguinte, o nível dos oceanos, as chuvas ácidas, que envenenam rios e solos, conseqüência da poluição, não restringem seus efeitos onde ocorre a poluição [...]

Da forma como foi concebido, o crescimento econômico mundial trouxe graves

conseqüências ambientais. Edis Milaré (2007, p. 55), assim define: *[...] os homens, para a satisfação de suas novas e múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputam os bens da natureza, por definição limitados [...]*.

⁴ Foi um dos mais destacados economistas do século XX e um dos mais influentes teóricos economistas. Ganador do Prêmio Nobel de Economia em 1976, é considerado o mais importante teórico da Escola Monetarista, um dos pais do que conhecemos como neoliberalismo. FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

A pressão exercida pelo homem sobre o ecossistema aumentou desde a segunda revolução industrial, degradando o ambiente e aumentando a poluição atmosférica através de um incremento na emissão de gases lançados na atmosfera, além de outros problemas ambientais.

Para Antunes (1996, p. 12), o fato é que: *existem bases reais para uma preocupação séria com a proteção ambiental, pois alguns problemas ecológicos começam a tornar-se dramáticos e exigem resposta de toda a comunidade planetária*.

Os custos sociais e ambientais da busca do crescimento econômico eram e ainda são ignorados no cômputo da produção. O ser humano depara atualmente com a finitude dos recursos ambientais, resultante da degradação e da poluição ocorrida nesse processo produtivo de aceleração do crescimento, e, por esse motivo, está passando por um momento de crise no que diz respeito à sua relação com o meio ambiente, fazendo necessário uma mudança positiva em seu comportamento. (Mascarenhas, 2008, p. 16-17)

A preocupação com o meio ambiente não pode possuir uma visão restrita, apenas aos espaços geográficos de cada país, visto são de cunho planetário. Os efeitos da utilização do meio ambiente de forma indiscriminada são sentidos em todos os locais do planeta e não só onde ocorre a degradação. O grande número de catástrofes ambientais, serviu para demonstrar a importância do meio ambiente para a humanidade. (Mascarenhas, 2008, p. 23)

Diante desses fatos históricos arrolados até aqui, pode se constatar que o

conceito de desenvolvimento econômico capitalista defendido e aplicado nas políticas liberais e neoliberais tiveram conseqüências ambientais e sociais negativas para todo planeta. Conforme afirma Mascarenhas: *em decorrência de ter sempre procurado obter o máximo de benefício com o mínimo de investimento e no mais curto prazo possível, o ser humano, portanto, depara-se com a finitude dos recursos ambientais.* (2008, p.17):

É extremamente necessário, a adequação de um novo modelo econômico técnico-produtivo levando-se em consideração a crise ambiental instalada pelo capitalismo.

Historicamente a mudança da postura do homem com relação à natureza teve início a partir da década de 60. Marco importante no desenvolvimento das ciências ambientais foi o lançamento do livro “Primavera Silenciosa” da britânica Rachel Carson, que mostrava os efeitos negativos do uso indiscriminado de insumos agrícolas.

Mcgnaghten & Urry (1998) em *Contested Natures* afirmam que o livro *Primavera Silenciosa* (1962) de Rachel Carson, e o maior marco da emergência do moderno ambientalismo. A apresentação de McCormick mostra o panorama da questão ambiental, ao levar a argumentação de que:

[...] se a proteção da natureza tem sido uma cruzada moral centrada no ambiente não humano e a conservação e um movimento utilitarista baseado no gerenciamento racional de recursos naturais, o novo ambientalismo direcionou inteiramente o ambiente humano. Para os protecionistas, o assunto era relacionado a vida selvagem e o “habitat”. Para os conservacionistas, o assunto era recursos naturais. Para os novos ambientalistas, a sobrevivência humana era o que contava [...] (McCormick, 1995:56. *apud* Macnaghten & Urry, 1998).

Desde então a preocupação de promover a mudança de comportamento no relacionamento entre o homem e a natureza pôde ser observado. Faz-se necessário a averiguação com maior profundidade da relação entre economia e meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois o desenvolvimento da economia da forma tradicional gera a esgotabilidade dos recursos naturais. (HENDERSON, 2006, p. 2)

O principal objetivo passa a ser o alcance do equilíbrio entre os interesses econômicos conservacionistas e o uso dos recursos naturais de forma racional e menos impactante ao ambiente. Para Tôrres (2005, p. 22), a ordem econômica não pode estar desvinculada dos preceitos de proteção ao meio ambiente, tendo em vista que a relação

entre ambas é simples e clara: não há atividade econômica sem influência no meio ambiente, assim como a manutenção dos recursos naturais é essencial à continuidade da atividade econômica e à qualidade de vida da sociedade.

1.2 - A crise ambiental e o desenvolvimento sustentável

O sistema ambiental no mundo entrou em colapso devido às ações agressoras do homem sobre a natureza. Só recentemente, diante da percepção dos efeitos de um desequilíbrio ecológico, o homem despertou para os fatos da má gestão ambiental: ar poluído; águas envenenadas, reservas florestais dizimadas e o efeito estufa, além de outros fenômenos, são os mais sentidos em razão de desequilíbrio no eco-sistema (TÓRRES, 2005, p. 676-677)

Milaré (2005) ressalta o uso descontrolado dos recursos naturais pelo homem, e nos alerta ao dizer, sobre auto-renovação destes. Na natureza temos os recursos renováveis e não renováveis. O ser humano vem dilapidando ambos. Os não renováveis, como o próprio nome diz, não se renovam, ou seja, a natureza não consegue recompor-se. Já os recursos renováveis, podem ser repostos pela própria natureza. No entanto, se as coisas continuarem como estão não haverá tempo para que eles possam recompor-se, pois os homens os destroem cada dia mais rápido, não havendo assim, tempo para que a natureza os refaça.

A consequência mais nítida dessa crise ambiental resume-se em: aquecimento global e o efeito estufa, que é a elevação da temperatura da terra em razão do alto nível de liberação de dióxido de carbono (CO₂), entre outros gases.

Quando se fala em aquecimento global, refere-se ao fenômeno pelo qual a

atmosfera se torna mais e mais capaz de reter o calor natural da Terra, muito além do nível considerado normal.

Xavier e Kerr (2002, p. 328-332), explicam o seguinte:

A atmosfera terrestre é constituída de gases que são relativamente transparentes à radiação solar, enquanto absorvem grande parte da radiação emitida pela superfície aquecida da Terra. Isso faz com que a sua superfície tenha uma temperatura maior do que se não houvesse a atmosfera. Tal processo é conhecido como Efeito Estufa.[...] Na verdade, a maior preocupação tem sido com mudanças relativamente recentes e ponderáveis nas concentrações de gases, devido a atividades antropogênicas. Isso foi observado mais intensamente após a Revolução Industrial. A geração de energia elétrica, o sistema de transporte, o aquecimento de ambientes internos etc, baseou-se no consumo de energia obtida pela queima de combustíveis fósseis, principal recurso energético empregado até hoje. Esta é a maior fonte antropogênica de gases estufa como o dióxido de carbono, além do que o uso de combustíveis fósseis é responsável por emissões de metano e outros compostos orgânicos.⁵

Coincidência ou não, a história mostra que a Revolução Industrial marcou de forma incisiva o início de um processo de transformações que ocorreram em diversas áreas da humanidade, sobretudo na economia, na sociedade, na tecnologia e também no meio ambiente. Algumas teorias apontam o advento desse fato histórico como o grande responsável pelo início das mudanças no clima.

Após a Revolução Industrial, o equilíbrio climático foi rompido, visto que a temperatura média global aumentou 0,74°C entre 1906 e 2005, assim como a concentração de gases de efeito estufa aumentou, a temperatura também aumentou desde o referido acontecimento histórico, de acordo com o terceiro relatório do IPCC. (IPCC, 2007)⁶

Para o professor André Santos Pereira, a mudança global do clima está fortemente ligada a três aspectos: o advento do tear a vapor, que evidenciou o começo da Revolução Industrial e representou também o início de um aumento acelerado do consumo de combustíveis fósseis;

⁵ Os Modelos Climáticos Globais têm estimado que as emissões antropogênicas estão causando uma intensificação do Efeito Estufa. Avalia-se como consequência que desde 1861 a temperatura média da Terra subiu (0,6 ± 0,2)°C. Mesmo se as concentrações dos gases estufa parassem de aumentar, elas continuariam contribuindo para uma tendência de aquecimento do planeta, porque alguns gases têm

uma vida média longa e, assim, permanecem atuando na atmosfera por um longo tempo após sua emissão. As possíveis conseqüências desse aquecimento seriam: o derretimento da água congelada na cobertura de montanhas e em geleiras, a elevação dos oceanos devido a esse derretimento e à expansão térmica da água, o aumento da quantidade de nuvens, vapor de água e, conseqüentemente, da quantidade de chuvas, alteração das características do ambiente em diferentes regiões... Essas são as tendências avaliadas como mais prováveis e não certezas absolutas. (XAVIER e KERR, 2002, p. 328-333)

⁶ O Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (Representado pela sigla IPCC- Intergovernmental Panel of Climate Change.) é o principal organismo de avaliação das mudanças do clima. Estabelecido pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente (UNEP) e a Organização Meteorológica Mundial (OMM), fornece ao mundo com uma visão clara, trabalhos científicos sobre o estado atual do clima, suas mudança e potencialidades ambientais e sócio-econômicas. O IPCC é uma entidade científica que analisa e avalia as mais recentes informações científicas, técnicas e sócio-econômicas produzidas a nível mundial, que são imprescindíveis para a compreensão das mudanças climáticas. O IPCC é órgão criado pelo PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente).

A utilização de derivados do petróleo, que inicialmente foi utilizada como fonte energética para iluminação através da sua combustão em lâmpões e o uso de derivados de petróleo em motores de combustão, principalmente com a utilização desses motores nos automóveis. Segundo o professor Pereira (2009, p.1):

As emissões de gases originários dos combustíveis fósseis no setor de transporte automotivo individual, por sua vez, são um dos grandes responsáveis pela poluição urbana, posto que sua queima produz enormes quantidades de dióxido de carbono (CO₂), resultando no denominado “efeito estufa”...Os combustíveis fósseis são formados pela decomposição de matéria orgânica através de um processo que leva milhares e milhares de anos e, por este motivo, não são renováveis ao longo da escala de tempo humana, ainda que ao longo de uma escala de tempo geológica, esses combustíveis continuem a ser formados pela natureza.

Para Edis Milaré (2005, p. 50):

[...] Do ponto de vista ambiental o Planeta chegou quase ao ponto de não retorno. Se fosse uma empresa estaria à beira da falência, pois dilapida seu capital, que são os recursos naturais, como se eles fossem eternos. O poder de auto purificação do meio ambiente está chegando ao limite.

Segundo o professor Heleno Taveira Tôres et al. (2005, p. 677):

Na verdade, a preocupação não é nova, uma vez que entre os clássicos como por exemplo, Malthus (Na Essay on the Principle of Population), Marx (O capital) e David

Ricardo (*On the Principles of Political Economy and Taxation*), formava-se uma corrente pessimista sobre a problemática dos recursos naturais; mas ao contrário, Jean Baptiste Say (*Traité d'Economie Politique*) e toda a escola otimista francesa afirmavam a inesgotabilidade desses recursos, esquecendo a poluição e o desperdício, e trabalhando como modelos de crescimento e de desenvolvimento que acabavam por deixar subalternas as questões ambientais e que contribuíam para a degradação e o equilíbrio vital Homem-Natureza.

Além de criar problemas sociais, o sistema capitalista, em busca da aceleração econômica produziu profunda lesões ao ambiente, em razão da utilização de sistema de produção de grande poder impactante. (TÔRRES et al., 2005, p. 677)

Hazel Henderson, economista contemporânea, em um de seus artigos que trata sobre “A Sociedade Sustentável e o Desenvolvimento Sustentável”, faz duras críticas sobre os modelos de “Economia Política”, como foram originalmente denominados e perduraram como modelo até a segunda metade do século passado:

Os Estudos de economia política...ascenderam à proeminência acadêmica depois da publicação, em 1776, da grande obra de Adam Smith: *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* [Investigação da natureza e das causas da riqueza das nações]. Invocando o conhecimento científico da época, Smith relacionou sua famosa teoria da “mão invisível” que guiava as decisões baseadas em interesses próprios dos homens (sic) de negócios para servir o bem público...Os economistas da revolução industrial incipiente fundamentaram suas teorias não só na obra de Adam Smith, mas também em: *The Descent of Man* [A descendência do homem] e *The Origin of Species* [A origem das espécies], de Charles Darwin. Eles se valeram da pesquisa de Darwin sobre a sobrevivência do mais apto e do papel da competição entre as espécies como fundamentos adicionais para sua economia clássica: *laissez faire*, a idéia de que as sociedades humanas podiam promover a riqueza e o progresso simplesmente que a mão do mercado invisível realizasse sua mágica.

Norberto Bobbio et. al. (1986, p. 303) define crise como: *um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, a uma mudança qualitativa em sentido positivo ou em um sentido negativo*. De acordo com a professora Mascarenhas (2008, p. 17), O ser humano está passando por um momento de crise no que diz respeito à sua relação com o meio ambiente, fazendo-se necessária uma mudança positiva em seu comportamento.

A transmutação da “Ideologia do Desenvolvimento” para a “Ideologia do Desenvolvimento Sustentável”, é na verdade, uma forma mediadora resolutiva da “crise ambiental” instalada pelo modelo de desenvolvimento econômico/político neoliberal, imposto a partir da Revolução Capitalista.(HARVEY, 2004, p. 95)

Assevera Luciane M. de Araújo (2008, p. 18) que na segunda metade do século XX, os cientistas päs saram a examinar os sistemas vivos como sistemas integrados. Essa nova visão científica mostra que a natureza do todo é sempre diferente da simples soma das partes.

A rápida evolução dos meios de comunicação demonstrou a reduzida dimensão do planeta e novas concepções globais passaram a ser adotadas pela comunidade internacional, que acordou para esses problemas ambientais.(TÔRRES et al., 2009, p. 678)

O ambiente, deixa de ser mais um fator de produção, para se tornar um paradigma de desenvolvimento, passando de fator de produção a indicador de desenvolvimento, sendo assim, considerado país desenvolvido aquele que, além da grande produção material e de serviços, mantém um ambiente protegido e de qualidade, sendo que o próprio conceito econômico de capital, essencial para a definição desse desenvolvimento, engloba atualmente os bens ambientais. (TÔRRES et al., 2009, p. 678)

A equivocada visão do desenvolvimento a partir de critérios econômicos restritos, desfocada da necessária abordagem multidisciplinar, a partir da década de setenta, cede lugar a um processo que envolve mudanças em estruturas e valores.

Em 1969, o governo da Suécia propôs à Organização das Nações Unidas (ONU) uma conferência internacional para tratar sobre o assunto. (BARBIERI, 2003, p. 17). E em 1972, em Estocolmo na Suécia, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, que reuniu 113 representantes de Estados.

De acordo com a professora Luciane M. de Araújo (2008, p.24), várias reuniões

foram realizadas para firmar as bases de um novo entendimento sobre meio ambiente e desenvolvimento e dessas reuniões, surgiu a proposta de um novo desenvolvimento, a qual se deu o nome de eco-desenvolvimento, recomendando a busca de soluções endógenas, baseadas na realidade de cada região.

Assevera Mascarenhas (2008, p. 26) que essa conferência gerou a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Declaração sobre o Meio ambiente Humano com os seus princípios direcionadores das questões relativas ao meio ambiente e a necessidade de reformulação do conceito de desenvolvimento.

A missão de reformular o conceito sobre desenvolvimento, ficou a cargo de uma comissão, sob a responsabilidade da então primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland. Essa comissão foi criada em 1983, por decisão da assembléia da ONU, teve como objetivo avaliar os resultados na Conferência de Estocolmo e propor estratégias para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Ficou conhecida como Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) ou simplesmente, Comissão de Brutland. Essa comissão elaborou o “Relatório Nosso Futuro em Comum”, um documento que serviu de fontes para elaboração das leis, inclusive da nossa atual Constituição no tocante ao meio ambiente, pois, apresenta formulações científicas e técnicas e que também estão presentes no ordenamento jurídico ambiental. (LUCIANE M. DE ARAÚJO, 2008, p. 26)

A definição de desenvolvimento sustentável é, portanto, um progresso contínuo e evolutivo do conceito de eco desenvolvimento que, por ser um termo mais difícil para debates em conferências foi substituído em 1987, na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. No relatório, a presidente da comissão Gro Harlem Brundtland, utilizou e definiu Desenvolvimento Sustentável, como sendo: *"aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades"* (CMMAD, 1991, p. 46).

Segundo o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (2008, p. 392), desenvolvimento sustentável é: *“processo de desenvolvimento econômico em que se procura preservar o meio ambiente, levando-se em conta os interesses das futuras*

gerações.”

O professor Alvarenga (1995) descreve desenvolvimento sustentável como: *“manejo e conservação da base dos recursos naturais e a orientação da alteração tecnológica e institucional, de tal maneira que se assegure à contínua satisfação das necessidades humanas para as gerações presentes e futuras.”* Para Alvarenga (1995), é um “ideal” sistemático que se perfaz principalmente pela ação, e pela constante busca entre desenvolvimento econômico e ao mesmo tempo preservação do ecossistema.

Desde então “Sustentabilidade” tem sido uma palavra de ordem obrigatória utilizada pela doutrina, na legislação e na pauta das discussões e os discursos científicos, técnicos e políticos. Mas, e no campo da Ação?

Tendo despertado pelos fatos da má gestão ambiental, o homem enfrenta um desafio que exige ações multidisciplinares. Entre esses mecanismos está uma construção jurídica articulando áreas distintas do direito, como o direito tributário, o direito econômico e o direito ambiental, direcionadas a comportamentos voltados às políticas ambientalistas. (TÔRRES et al , 2005, p. 676)

Para Guimarães (1997, p. 351), o desenvolvimento sustentável busca exatamente harmonizar a tensão entre desenvolvimento econômico e preservação do ambiente. Isso leva à preocupação em internalizar as externalidades ambientais, que exigem a imposição de normas técnicas anti-poluição e mecanismos compensatórios às agressões ambientais. (TÔRRES, 2005 et al., p. 680)

De uma certa forma foi percebido pelo constituinte. O modelo econômico definido na Constituição Federal, se funda na livre iniciativa, mas, consagra também, outros valores com os quais aquela deve se compatibilizar. Entre estes o inciso VI, do artigo 170 da Constituição Federal, onde é consagrada a defesa do meio ambiente, dentro dos princípios da ordem econômica. Conciliar a então ordem econômica vigente com as necessidades vislumbradas pelo desenvolvimento sustentável é tarefa complexa que aos poucos vem sendo trabalhada. (TÔRRES et al., 2005, p. 678)

O legislador pátrio, ao elaborar a Constituição Federal de 1988, acertadamente ampliou a tutela aos recursos ambientais mediante prescrição de posturas e condutas de caráter preventivo e reparatório, sempre com vistas à defesa dos direitos fundamentais da sociedade e ao seu livre desenvolvimento, promovendo uma relação direta entre o artigo 170 - princípios da ordem econômica e financeira, e, 225 - política ambiental, todos da Carta Magna, assim, como é possível constatar que o artigo 170 da Constituição Federal, principalmente no que se refere aos fundamentos, aos objetivos e aos princípios da ordem econômica e financeira, está diretamente relacionado à política ambiental prevista no artigo 225. (TÔRRES et al., 2009, p. 678)

1.3 – Princípios e Direitos Fundamentais ao Meio Ambiente

1.3.1 Conceito de Ambiente

O Direito brasileiro, de forma expressa, conceitua o meio ambiente. O conceito legal é importantíssimo, pois, além de dar contornos mais precisos a expressão – alvo de controvérsia em sede doutrinária – também caracteriza o objeto do Direito Ambiental. Milaré (2001, p. 65)

O conceito legal de meio ambiente é dado pelo artigo 3º, inciso I, da Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que reza: *“entende-se por meio ambiente [...] o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida, em todas as suas formas”*.

Comentando o conceito de meio ambiente dado pela norma supra, Antunes (2005, p. 56) afirma que:

O conceito estabelecido na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA merece crítica, pois, como se pode perceber, o seu conteúdo não está voltado para um aspecto fundamental do problema ambiental que é, exatamente, o aspecto humano. A definição legal considera o meio ambiente do ponto de vista puramente biológico e não do ponto de vista social que, no caso, é fundamental.

Não compartilha desse entendimento Machado (1992, p. 66). Porque, para este, *“A definição federal é ampla, pois vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga*

e rege. No entendimento estão abrangidos as comunidades, os ecossistemas e a biosfera”.

Desse mesmo sentir é Fiorillo (2005, p. 20), quando afirma, em comentário ao referido conceito dado pelo inciso I, do art. 3º, da Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que: “... a definição de meio ambiente é ampla, devendo-se observar que o legislador optou por trazer um conceito jurídico indeterminado, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma”.

De qualquer sorte, elogie-se ou critique-se o conceito de meio ambiente dado pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, este tem de ser interpretado em conjunto com a definição dada pelo art. 225, da Constituição Federal define que define o meio ambiente como: [...] *...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”*[...].

Como se vê, a leitura conjugada do inciso I, do art. 3º, da Lei 6.938/81 e do art. 25, caput, da Constituição Federal corrige a suposta omissão na definição infraconstitucional de meio ambiente apontada por Antunes (op. cit.). Porquanto o art. 225 destaca bem o aspecto humano no conceito de meio ambiente, quando consigna que este é bem de uso comum do povo e essencial para a sadia qualidade de vida.

Confirmando o entendimento exposto no parágrafo anterior, Fiorillo (2005, p. 19 e 20), afirma que:

Em face da sistematização dada pela Constituição Federal de 1988, podemos tranquilamente afirmar que o conceito de meio ambiente dado pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente foi recepcionado. Isso porque a Carta Magna de 1988 buscou tutelar não só o ambiente natural, mas também o artificial, o cultural e o do trabalho.

Aludida conclusão é alcançada pela observação do art. 225 da Lei Maior, que utiliza a expressão *sadia qualidade de vida*. De fato, o legislador constituinte optou por estabelecer dois objetos de tutela ambiental: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente, e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizando na expressão da qualidade de vida. (FIORILLO, 2005, p. 20)

1.3.2 Princípios Constitucionais

Firmado, pois, o entendimento da suficiência do conceito legal de meio ambiente, para a sua efetiva compreensão e defesa, há que se tratar da divisão ou classificação do mesmo e dos princípios que o permeiam, o que se fará a seguir.

É importante ressaltar que a Constituição trata o meio ambiente de maneira integrada, não admitindo sua fragmentação: meio ambiente é o todo externo à pessoa humana, que com ela interage. Todavia, por razões de ordem prática, busca-se classificá-lo ou dividi-lo, com o desiderato de melhor estudá-lo, compreendê-lo e defendê-lo.

De acordo com Fiorillo (2005, p.20), o meio ambiente divide-se em:

- a) Físico ou natural: constituído pela flora, fauna, solo, água, atmosfera etc., incluindo os ecossistemas, artigo 225 parágrafo 1º inciso I e VII da Constituição Federal;
- b) Cultural: constitui-se pelo patrimônio cultural, artístico, arqueológico, paisagístico, manifestações culturais, populares, entre outros, artigo 215 parágrafos 1º e 2º, ambos da Constituição Federal;
- c) Artificial: constituindo-se o conjunto de edificações particulares ou públicas, principalmente urbanas, artigo 182, Artigo 121, inciso XX e Artig 5º, inciso XXIII, ambos da Constituição Federal;
- d) Do trabalho: constituindo-se o conjunto de condições existentes no local de trabalho relativos à qualidade de vida do trabalhador, artigo 7º, inciso XXXIII e artigo 200, ambos também da Constituição Federal.

Já sobre os princípios, o artigo 225 da Constituição tratou, de maneira indireta, de vários princípios constitucionais. Para o professor Ricardo Lobo Torres (2009, p. 22):

Os princípios compartilham com os valores das características da generalidade e da abstração, mas com menor intensidade. Enquanto os valores são idéias absolutamente abstratas, supra-constitucionais e insuscetíveis de se traduzirem em linguagem constitucional, os princípios se situam no espaço compreendido entre o valores e as regras, exibindo em parte a generalidade daqueles e a concretude das regras.

Para Ávila (2010, p.72), os princípios constitucionais, embora não se confundam com valores, vinculam-se ou decorrem dos valores da liberdade, da justiça, da

segurança jurídica ou da solidariedade. Enquanto os valores são idéias absolutamente abstratas os princípios situam nos espaços entre os valores e as regras. Alguns princípios, contudo, pela sua grandeza, vinculam-se a diversos valores sob diferentes perspectivas, como os que acontecem com os princípios fundamentais, enunciados no artigo 1º da Constituição Federal (soberania, dignidade humana, cidadania, trabalho e livre iniciativa, pluralismo democrático), que constituem irradiações dos valores abstratos e se projetam concomitantemente para todos os princípios vinculados a valores.

Miguel Reale (2009) assim define os princípios:

Princípios são verdades fundamentadoras de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis.

Ávila (2010, p.72) defende a idéia de que não basta apenas proclamar a importância dos princípios ou dizer que são normas fundamentais, basilares, dentre outros adjetivos, sem se preocupar com a sua utilização prática. E para tanto, nesse momento, alguns princípios ambientais, econômicos e tributários implícitos e explícitos na Constituição Federal, serão aqui mencionados com o objetivo de demonstrar a vinculação desses princípios com valores de liberdade, segurança, justiça e solidariedade e como os mesmos podem subsidiar as ações de políticas públicas em prol do meio ambiente.

1.3.3 Princípios Ambientais

Para atingir o objetivo desse trabalho, nos interessará os seguintes princípios: princípio do direito à sadia qualidade de vida princípio da precaução, princípio da prevenção, princípio do poluidor pagador e princípio do desenvolvimento sustentável, em conformidade com a Declaração do Rio de Janeiro, resultante da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ECO 92, que estabeleceu 27 princípios.

a) Princípio do direito à sadia qualidade de vida

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, na Declaração de Estocolmo de 1972, salientou que homem tem direito fundamental a "... adequadas condições de vida, em um meio ambiente de qualidade." (MACHADO, 2007, p. 56)

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e desenvolvimento, na Declaração Rio de Janeiro/92, afirmou que os seres humanos "têm direito a uma vida saudável" - princípio 1 - (MACHADO, 2007, p. 56)

Os seres humanos têm garantido seu direito à vida com qualidade em conjugação com o estado de sanidade e uso adequado dos elementos da natureza, como água, solo, ar, flora, fauna e paisagem.

b) Princípio da Precaução

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento, reunida no Rio de Janeiro em 1992, que estabeleceu 27 princípios, no princípio 15, assim se pronunciou sobre o assunto:

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

Para Machado (2007, p. 65), precaução é cautela antecipada. Por este princípio entende-se a necessidade de se afastar o perigo que determinada atividade possa proporcionar ao meio ambiente. Em caso de dúvida sobre a segurança do meio ambiente, a atividade pretendida deve ser afastada.

c) Princípio da Prevenção

Para Machado (2007, p. 84), "*a prevenção empregada no sentido de*

previdência é uma chance para a sobrevivência". O princípio da prevenção trata do dever de evitar a consumação de danos ao meio ambiente. Aqui, diferentemente do princípio da precaução, há provas da danos de uma determinada atividade, do nexo entre o dano e a causa e da adequação das medidas de prevenção.

Na "Declaração do Rio de Janeiro", esse é o princípio 8 que diz:

Para atingir o desenvolvimento sustentável e mais alta qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas.

d) Princípio do Poluidor Pagador

Este é o princípio 16 que foi incorporado, também a partir da declaração do Rio:

[...]o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público[...]

Fernando Magalhães Modé destaca a importância do princípio do poluidor pagador da seguinte forma:

Compreender o princípio do poluidor pagador como sendo aquele que impõe ao causador do dano sua reparação, é retirar do princípio a contribuição mais efetiva ao Direito Ambiental, a atuação preventiva, induzindo os agentes econômicos a conduzirem suas atividades de maneira mais benéfica ao meio ambiente.

Os custos dos impactos ambientais devem ser incorporados aos preços dos produtos. A aplicação desse princípio impõe ao agente econômico, seja produtor, consumidor, transportador e comerciante, que causar um problema ambiental, arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano, procurando corrigir este custo

adicionado à sociedade. Para Machado (2007, p. 63) *“O poluidor que deve pagar é aquele que tem o poder de controle sobre as condições que levam a ocorrência da poluição, podendo, portanto, preveni-las ou tomar precauções para evitar que ocorra”*.

e) Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Na declaração do Rio de Janeiro de 1992, esse é o princípio de nº 4, que diz: *“Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele”*.

A legislação ambiental brasileira oferece o conceito, que também é o objetivo do desenvolvimento sustentável, na lei 6.938 de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente). Em seu artigo 4º que dispõe: *“A Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”*.

Para Capra (2005, p. 17), todo esse cuidado faz-se necessário, uma vez que, os recursos naturais são essenciais para a manutenção da vida humana na terra e são esgotáveis. O desenvolvimento sustentável tem como função proporcionar desenvolvimento humano; distribuição justa dos recursos naturais; desenvolver trazendo saúde e qualidade de vida com as conexões entre economia, ecologia, tecnologia, política e sociedade. Podemos citar os exemplos de políticas sustentáveis: agricultura orgânica, manejo florestal, reciclagem e também a produção de energia limpa, entre outros. É um desafio do século, que segundo Capra:

O principal desafio deste século, para os cientistas sociais, os cientistas da natureza e todas as pessoas, será a construção de comunidades ecologicamente sustentáveis, organizadas de tal modo que suas tecnologias e instituições sociais, suas estruturas materiais e sociais, não prejudiquem a capacidade intrínseca da natureza de sustentar a vida” (CAPRA, 2005, p.17).

O desenvolvimento sustentável tem o objetivo de tentar harmonizar a preservação dos recursos ambientais e o desenvolvimento econômico. O

desenvolvimento sustentável é firmado no tripé: social, ambiental e econômico. O seu objetivo é a redução das desigualdades sociais, evitar a degradação ambiental e promover o crescimento econômico, sem a exploração descontrolada dos recursos naturais.

A Constituição Federal afirma que o ambiente é de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, tornando além de princípio um direito fundamental, de obrigação do Estado a sua proteção, proporcionando ação e diretrizes a serem seguidas. Deste modo, o meio ambiente é um bem indisponível, devendo o interesse público preservar e conservá-lo de modo ecologicamente equilibrado, proporcionando uma sadia qualidade de vida.

1.3.4 Princípios da Ordem Econômica

A ordem econômica e financeira no Brasil é disciplinada por um conjunto de princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 170, que preconiza:

Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional;

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

IV – livre concorrência;

V – defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente;

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas, sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Faz-se necessário destacar o preceito disposto no inciso VI, pela redação determinada com a Emenda Constitucional nº 42 de 2003, que dispõe no sentido de que a ordem econômica deve observar como princípio, a defesa do meio ambiente.

De acordo com a determinação desse preceito Constitucional, cabe ao Estado normatizar e regular as atividades econômicas através de fiscalização, incentivo e planejamento, juntamente com leis específicas que direcionam o sistema econômico nacional, pois a ordem econômica brasileira tem suas bases em dois fundamentos: na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa. expurgando, porém, um caráter estritamente capitalista, com o objetivo de garantir a todos os indivíduos uma existência digna, conforme os preceitos da justiça social. (GRAU, 2003, p. 223)

É evidente que um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é a livre iniciativa, conforme art. 1º, IV e um dos objetivos fundamentais é garantir o desenvolvimento nacional, nos termos do art. 3º, II, mas esses interesses não devem sobrepujar as questões ambientais. Fazendo um paralelo entre a livre iniciativa trazida no *caput* do art. 170 e a proteção do meio ambiente, com muita propriedade Cristiane Derani (2008, p. 221) defende:

(...) Sob o ponto de vista do direito, existem liberdades que não podem se anular. Assim, a *essência* da ordem econômica, a sua finalidade máxima, está em assegurar a todos a existência digna. Isto posto, a livre iniciativa só se compreende, no contexto da Constituição Federal, atendendo àquele fim. Do mesmo modo, a razão de garantir a livre disposição das presentes e futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (...). Portanto, não há de argumentar que para realizar a livre iniciativa devem-se olvidar as disposições, que permitem o livre dispor de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, decorrente da Constituição Federal, no capítulo sobre o meio ambiente. O direito brasileiro não faculta esta alternativa, posto que os dois princípios (o da livre iniciativa e o do meio ambiente ecologicamente equilibrado) são igualmente necessários para a consecução de uma finalidade essencial do texto constitucional: o da realização de uma existência digna.³

Observa-se que, mesmo incentivando o crescimento econômico, o constituinte preocupou-se com o meio ambiente, considerando-o como um direito fundamental constitucionalizado, conforme descreve Simone Martins Sebastião (2006, p. 279):

Embora topograficamente distante do art. 5º, que porta os direitos (e garantias) fundamentais, o direito a uma qualidade de vida ecologicamente equilibrada pode ser considerado como tal, pois decorre do próprio *direito à vida* e do *princípio da dignidade da pessoa humana*.

A propósito, ensina Eros Roberto Grau (2003, p. 22) a esse respeito mencionando que o princípio da defesa do meio ambiente conforme a ordem econômica (mundo do ser), informa substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna e nutre também, ademais, os ditames da justiça social.

Como é possível constatar, o artigo 170 da Constituição Federal, principalmente no que se refere aos fundamentos, aos objetivos e aos princípios da ordem econômica e financeira, está diretamente relacionado à política ambiental prevista no artigo 225 e na Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que trata sobre a Política Nacional de Meio Ambiente.

A ordem econômica não pode estar desvinculada dos preceitos de proteção ao meio ambiente, tendo em vista que a relação entre ambas é simples e clara: não há atividade econômica sem influência no meio ambiente, assim como a manutenção dos recursos naturais é essencial à continuidade da atividade econômica e à qualidade de vida da sociedade.

Para Tôrres et al (2005, p. 679): *“é papel da política pública intervir na defesa econômica para atingir, entre outros objetivos, o da qualidade ambiental, o que não é obtido com a atuação dos agentes econômicos”*.

1.3.5 Direitos Fundamentais

Os direitos fundamentais são de extrema relevância para o estudo do direito, pois suas concepções nos instigam a pensar e repensar o papel do Estado perante os direitos humanos, os direitos naturais, o direito público subjetivo, as liberdades públicas, os direitos morais, os direitos sociais, os direitos individuais, os direitos civis, os direitos políticos, em suma, os direitos do cidadão, do ponto de vista material. (BONAVIDES, 2010)

Carl Schmitt (1996, p. 164) entende que os direitos fundamentais variam de Estado para Estado, dependendo de sua ideologia, de sua forma, ou seja, cada Estado com sua especificidade de direitos e assevera sobre qual seria a melhor terminologia e construção doutrinária para representar os direitos fundamentais.

O jurista Paulo Bonavides (2010, p. 514) observa que a melhor designação utilizada é a desenvolvida pela tradição germânica chamada *direitos fundamentais da pessoa humana*.

Por outro lado, o Prof. José Afonso da Silva (2010, p. 182), ensina que o termo fundamental expressa *a priori*, uma situação jurídica onde a pessoa humana se realiza. Já o termo “da pessoa humana” indica que esta situação jurídica deve ser formalmente e materialmente reconhecidos e efetivados. Sendo que a expressão mais utilizada para o referido autor é “direitos humanos”.

Ingo Wolfgang Sarlet (2006, p. 35-36), sobre a terminologia dos termos empregado para tal estudo, ensina que “direitos humanos” e “direitos fundamentais” são utilizados como sinônimos, e a explicação para a diferenciação do termo está no fato de que “direitos fundamentais” aplica-se aos direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional. Já o termo “direitos humanos” tem relação com os documentos de direitos internacional, independente da vinculação do ser humano com determinada ordem constitucional, valendo para todos os povos e tempos.

A história dos direitos fundamentais nasceu efetivamente, segundo Carl Schmitt, com as declarações formuladas pelos Estados americanos no século XVIII, iniciadas pela declaração do Estado de Virgínia, de 12 de junho de 1776. De acordo com Schmitt (1996, p. 164):

La historia de los derechos fundamentales comienza propiamente con las declaraciones formuladas por los Estados americanos en el siglo XVIII, al fundar su independencia respecto de Inglaterra. Aquí, en verdad, se indica el comienzo – según una frase de Ranke – de la Era democrática – más exacto: liberal – y del moderno Estado de Derecho liberal-burgués, si bien aquellas declaraciones americanas

estaban, como 'Bill of Rights', en la línea de la tradición inglesa. La primera declaración (modelo, según G. Jellinek, 'La declaración de derechos del hombre y del ciudadano', ed. Alemana, pág. 18) fue emitida por el Estado de Virginia e 12 de junio de 1776(...).

A positivação dos direitos fundamentais ganhou concreção a partir da Revolução Francesa de 1789, onde foi consignada a proclamação da liberdade, da igualdade, da propriedade e das garantias individuais liberais.

A Revolução Francesa foi um movimento que ganhou caráter universal e para Dalmo de Abreu Dallari (2009, p. 215) não restam dúvidas que a influência dessa revolução na vida constitucional (tanto no ocidente como no oriente) representou um considerável progresso na história da asseveração dos valores fundamentais da pessoa humana. Ademais, Dallari (2009, p. 205) observa que sendo a Revolução Francesa um produto do século XVIII, é essencialmente de cunho individualista, subordinando a vida social ao indivíduo e arrogando ao Estado a finalidade de preservação dos direitos individuais.

Os direitos fundamentais podem ser estudados de diferentes formas. Dentre elas, podemos dividi-los em dimensões, como o faz Gregório Peces-Barba⁷, Robert Alexy⁸, Konrad Hesse⁹, e entre nós o mestre Willis Santiago Guerra Filho¹⁰ e Ingo Wolfgang Sarlet¹¹, sob o título de gerações, como o faz Paulo Bonavides¹², Norberto Bobbio¹³, e outros doutrinadores, ou classificá-los conforme positivados no texto constitucional, como fazem José Afonso da Silva¹⁴ e Carl Schmitt¹⁵.

Ingo Wolfgang Sarlet (2006, p. 54-55), ao explicar a questão das divergências entre os termos empregados é bem claro em dizer que o termo geração enseja a falsa impressão de substituição gradativa de uma geração por outra, o que já não ocorre no caso do termo dimensão.

⁷ PECES BARBA MARTÍNEZ, Gregório. **Curso de derechos fundamentales**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995. p. 113-204.

⁸ Habilitationsschrift. **Tese de livre docência versando sobre a Teoria dos Direitos Fundamentais, como apoio em seu mestre, Ralf Dreier**. Apud GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Direitos Fundamentais, Processo e Princípio da Proporcionalidade, in dos direitos humanos aos direitos fundamentais**. 1997. p. 11-12.

⁹ HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional Alemão**. Trad. Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Safe, 1998.

¹⁰ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo Constitucional e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos, 1999. p. 38-39.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2001. Porto Alegre: Livraria do Advogado p.54.

¹² BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010 p. 514-524.

¹³ BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. 1992. p. 4-7.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 95-467.

¹⁵ SCHMITT, Carl. **Teoria de la constitución**. Madri: Alianza Universidad Textos, 1996.

Guerra Filho (1997, p. 13) entende que falar em *dimensões* é mais apropriado do que *gerações* de direitos fundamentais, onde "*não se justifica apenas pelo preciosismo de que as gerações anteriores não desaparecem com o surgimento das mais novas*", e exemplifica:

O direito individual de propriedade, num contexto em que se reconhece a segunda dimensão dos direitos fundamentais, só pode ser exercido observando-se sua função social, e com o aparecimento da terceira dimensão, observando-se igualmente sua função ambiental.

Assim, os direitos da geração posterior se transformam em pressupostos para a compreensão e realização dos direitos da geração anterior.

De qualquer forma, independente das discordâncias terminológicas, *a priori*, existe um consenso no que diz respeito ao conteúdo que trata as “dimensões” ou “gerações” de direitos fundamentais. (SARLET, 2006, p. 54-55)

a) Direitos Fundamentais de primeira dimensão

Os direitos de primeira dimensão são aqueles de defesa da pessoa frente ao Estado, limitando o poder e indicando certa autonomia, informados pelos valores da liberdade e a segurança, daquela contra este. São considerados “*direitos de cunho negativo*”, nas palavras de Ingo Sarlet (2006, p. 55) e de “*resistência ou de oposição perante o Estado*”, segundo Paulo Bonavides São oponíveis ao Estado, sendo traduzidos como faculdades ou atributos da pessoa humana, ostentando uma subjetividade que é seu traço marcante. São os direitos de resistência face ao Estado, e entram na categoria do *status negativus*. (BONAVIDES, 2010, p. 517)

No rol dos direitos de primeira dimensão de maior relevo temos em especial, sob inspiração jus naturalista, os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. (SARLET, 2006, p. 54-55)

b) Direitos Fundamentais de segunda dimensão

Os direitos de segunda dimensão estão enquadrados pelos direitos prestacionais, ou seja, aqueles relativos à exigência de participação do Estado na realização da justiça social, através de medidas efetivas para garantir o mínimo necessário à vida digna do ser humano, bem como garantir os direitos decorrentes das chamadas “liberdades sociais”. Os direitos de segunda dimensão são considerados como sendo os direitos sociais, culturais, coletivos e econômicos, tendo sido inseridos nas constituições das diversas formas de Estados sociais. (SARLET, 2006, p. 54-55)

Segundo Paulo Bonavides, estes direitos atravessaram uma crise da qual terá seu fim com as recentes constituições, inclusive brasileira, que formularam preceitos de aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais. (BONAVIDES, 2010, p. 518)

c) Direitos Fundamentais de terceira dimensão

Os direitos de terceira dimensão ganham o caráter coletivo, de solidariedade, o que não estava presente nas duas dimensões anteriores, porquanto, visam à proteção do direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à propriedade da humanidade e à comunicação. (BONAVIDES, 2010, p. 523)

Norberto Bobbio (2004, p. 13), comenta que Celso Lafer fala dos direitos de terceira dimensão como se tratando, sobretudo, de direitos cujos sujeitos não são os indivíduos, mas sim, os grupos de indivíduos, grupos humanos como a família, o povo, a nação e a própria humanidade.

d) Direitos Fundamentais de quarta dimensão

Há uma tendência de se reconhecer a existência de uma quarta dimensão dos direitos fundamentais, ainda que se aguarde pela sua consagração no plano do direito internacional e das ordens constitucionais internas. Destaca-se neste sentido o posicionamento do Professor Paulo Bonavides que sustenta ser a quarta dimensão "o resultado da globalização dos direitos fundamentais, no sentido de uma universalização no plano institucional, que corresponde, na sua opinião, à derradeira fase de institucionalização do Estado Social".(BONAVIDES, 2010, p. 525)

Relevantes são os ensinamentos do Professor Paulo Bonavides (2010, p. 525) ao afirmar que:

Ao contrário, os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia; coroamento daquela globalização política para a qual, como no provérbio chinês da grande muralha, a Humanidade parece caminhar a todo o vapor, depois de haver dado o seu primeiro e largo passo.

A elevação do direito ambiental à categoria de direito fundamental emergiu a partir da conferência de Estocolmo, que: *elevou o meio ambiente de qualidade ao nível de direito fundamental do ser humano*. (SARLET, 2006, p. 46)

Não obstante, sobre as formas que aqui foram expostas, existem doutrinadores, tal como José Afonso da Silva (2010, p. 182-187), que estudam e classificam os direitos fundamentais da mesma forma consagrada pela Constituição, onde se tem ordenados, os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais, os direitos de nacionalidade, de cidadania (direitos políticos) e por fim, as garantias constitucionais, não se preocupando em classificá-los como sendo dimensões ou gerações de direitos, e, sim, em estudá-los e classificá-los individualmente, abordando um a um, de acordo com as disposições de nossa Lei Maior.

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, na

acepção de direito fundamental, visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana”.(SILVA, 2010, p. 55)

No direito brasileiro, a consagração do direito ambiental como um direito fundamental encontra-se na previsão constitucional do artigo 225, enfatizando o caráter do interesse comum dos bens ambientais; bem como no artigo 5º da Constituição Federal que resguarda o direito à vida:

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

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida

Pelo caráter difuso¹⁶ deste direito, não se pode individualizar sua realização, que somente é possível se interligado à realidade social. Significando que: *“para efetividade deste direito, há necessidade da participação do Estado e da coletividade, em consonância com o preceito constitucional”*.(VARELLA, 1998, p. 66)

É importante ressaltar que não basta que a Constituição Federal disponha sobre os direitos fundamentais das pessoas, mas também que o Estado os garantam. É dever do Estado a promoção do desenvolvimento destes, e para tanto poderá e deverá utilizar a implementação de políticas públicas de prevenção e de preservação do meio ambiente, com a finalidade de atendimento aos ditames constitucionais.

Para o Professor Paulo de Bessa Antunes (2001, p. 17), é importante destacar que a nova necessidade social que se coloca, quanto ao aspecto de preservação ambiental como instrumento de salvaguarda do direito à vida provém *da luta dos cidadãos por uma nova forma e qualidade de vida*.

Da leitura global dos diversos preceitos constitucionais ligados à proteção ambiental, chega-se à conclusão que existe verdadeira necessidade de consagração de uma política pública ambiental, como também de um dever jurídico constitucional atribuído ao Estado. (VARELLA, 1998, p. 66)

¹⁶ Direitos Difusos, segundo Élide Séguin e Francisco Carrera: “são aqueles que pertencem a um número indeterminável de pessoas, sem se fixar em uma determinada pessoa ou em um determinado grupo”. SÉGUIN, Elida e CARRERA, Francisco. **Planeta Terra Uma Abordagem de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

1.4 – Políticas Públicas e Direito em prol do Meio ambiente

Entre as grandes causas econômicas, geradoras de pobreza e miséria está a crescente utilização de matérias-primas e energia não-renováveis, cada vez mais de difícil acesso e com grandes custos sociais provocados pelo crescimento desordenado da economia. Esses custos ambientais são transferidos à sociedade, e, é papel das políticas públicas intervir na esfera econômica para atingir, entre outros objetivos, a qualidade ambiental, sendo esse um dos princípios gerais da atividade econômica previstos no artigo 170 da Carta Magna. (TÔRRES et al., 2005, p. 679)

Para Tôrres et al. (2005, p. 731):

O Direito cumpre vários papéis, dentre eles, um dos mais relevantes no mundo contemporâneo é o de implementar políticas públicas, através da ação ordenada e coordenada da intervenção do Estado na atividade econômica. Assim, o direito deixou de ser a cristalização das realizações sociais para passar a ser um instrumento de transformação da sociedade, visando a realização das suas aspirações.

Segundo Tôrres et al. (2005, p. 731), essa mudança de postura do direito proporcionou uma maior conexão entre este e a implementação das políticas públicas, uma vez que estas traduzem os meios necessários para alcançar os valores estabelecidos pelos princípios jurídicos que veiculam as finalidades a serem alcançadas pela sociedade.

Para Guareshi, Nardi e Hoenisch (2004, p. 180), uma política é pública quando

as decisões tomadas são elaboradas por pessoas ou grupos, os quais possuam valores, interesses, opções e modos diversos de enxergar o mundo. E quanto a administração, as políticas públicas devem ser vistas como resultados de disputas entre atores distintos. E, para que elas garantam direitos, precisam ser bem acompanhadas e debatidas pela comunidade e o poder público, afim de alcançar os objetivos almejados nas decisões discursadas diante das necessidades propostas em relação às visões de mundo.

Asseveram ainda que, de uma forma geral, as Políticas Públicas são diretrizes tomadas que visam a resolução de problemas ligados à sociedade como um todo e consistem em um conjunto de princípios, ações, interações e instrumentos de finalidade e origem pública, conforme definem:

[...]conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público. (Guareshi; Nardi; Hoenisch, 2004, p. 180):

Para Frey (2000, p. 213):

Tradicionalmente, o estudo das políticas esteve sempre associado à Ciência Política e à Administração. Mas, qualquer que seja o ponto de partida de análise de políticas públicas, ele pressupõe o olhar sobre pressões sociais, interesses conflitantes, interesses comuns, jogos de poder, instituições, intervenções dentre outros. Ao se falar em políticas públicas, deve-se ter em vista que, por se tratarem de intervenções do Estado, estas devem contemplar, necessariamente, um determinado fim, uma determinada realidade cotidiana.

Uma das características do Estado moderno consiste no incremento da implementação de políticas públicas no intuito de intervenção do Estado na sociedade civil, a fim de cumprir seus deveres de concretizar os direitos fundamentais, assim reconhecidos na Constituição Federal. Neste sentido, fica claro como o Estado pode e deve estabelecer políticas públicas para a proteção do direito fundamental ao meio ambiente.

Bem sucedida será a política pública ambiental se vier acompanhada de ações conjuntas da sociedade no controle e preservação ambiental.

1.4.1 Políticas Públicas Ambientais

As Políticas Públicas ambientais, segundo Lustosa; Cánepa; Young (2003, p.135) são: “*o conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos da ação antrópica – aquelas resultantes da ação humana – sobre o meio ambiente*”.

De acordo com Cunha; Coelho (2005, p. 45) é possível identificar as políticas ambientais como: regulatórias, estruturadoras e indutoras de comportamento.

As políticas regulatórias são aquelas que tratam da elaboração de legislação específica para estabelecer ou regulamentar normas e regras de uso e acesso ao ambiente natural e a seus recursos assim como a criação de aparatos institucionais que garantam o cumprimento da lei. (CUNHA; COELHO, 2005, p. 45)

As políticas estruturadoras, dizem respeito à necessidade de intervenção direta do poder público ou de organismos não-governamentais na proteção ao meio ambiente. Como exemplo de políticas estruturadoras pode-se citar: a criação de unidades de conservação, a realização ou financiamento de projetos locais de conservação e de atividades de zoneamentos ecológico - econômico. (CUNHA; COELHO, 2005, p. 45)

E por último, as políticas indutoras que buscam influenciar o comportamento de indivíduos, instituições ou grupos sociais e são implementadas por políticas fiscais e tributárias. (CUNHA; COELHO, 2005, p. 45-46)

Afirma Cunha; Coelho (2005, p. 45-46) que a Política Nacional de Meio Ambiente prevista na Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 é uma política estruturadora. Wanderley Júnior et al. (2009, p. 1283-1284), compartilha desse mesma interpretação, pois para ambos, a Política Nacional do Meio Ambiente tem como finalidade a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, visando

assegurar ao cidadão e ao país, condições ao desenvolvimento sócio-econômico sem se esquecer dos interesses de proteção à dignidade da vida humana e, ambém, visando compatibilizar o desenvolvimento social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, além da formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio do planeta.

Além da lei estruturadora da política nacional do meio ambiente, devem as políticas públicas ambientais observarem os preceitos apresentados na lei federal n.º 8.723 de 28 de outubro de 1993, que trata sobre o controle da emissão de poluentes por veículos automotores, ao dispor em seu artigo 1º que: ficam obrigados a tomar as providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de monóxido de carbono, óxido de nitrogênio, hidrocarbonetos, alcoóis, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no país, enquadrando-se aos limites fixados nesta lei, tanto os fabricantes de motores e veículos automotores quanto os fabricantes de combustíveis.

E ainda, em seu artigo 12, de acordo com a nova redação dada pela lei nº 10.203, de 22 de fevereiro de 2001 impõe que:

Art. 12 - Os governos estaduais e municipais[...]ficam autorizados a estabelecer através de planos específicos, normas e medidas adicionais de controle da poluição do ar para veículos automotores em circulação, em consonância com as exigências do PROCONVE e suas medidas complementares.

Esses dispositivos, de uma certa forma, estão em diapásão com as diretrizes das políticas públicas do Ministério das Minas e Energia. Em novembro de 2007, o Ministério da Minas e Energia, publicou, o Plano Nacional de Energia conhecido como “*A Matriz Energética Brasileira 2030*”. Esse documento tem sido um importante instrumento referencial para a condução das políticas públicas no setor energético, desde 2005 até 2030.

Um ponto importante a ser destacado é a preocupação com o meio ambiente, no capítulo que trata sobre a oferta de energia e políticas públicas, no que diz respeito a utilização de fontes de energia renováveis: (MME, 2007, p. 208-209)

Conforme o documento, a Matriz Energética do Brasil, de fato, sempre se distinguiu internacionalmente pela alta participação de fontes renováveis de energia, inicialmente somente fruto dos empreendimentos hidroelétricos na produção de eletricidade e mais tarde pela introdução do álcool de cana de açúcar como carburante nos automóveis. (MME, 2007, p. 208-209)

E o documento afirma ainda que isso proporcionou ao País uma matriz mais limpa em termos de poluição ambiental para benefício de toda sociedade brasileira. E, tendo em conta as atuais tendências mundiais de preocupação exacerbada com o aquecimento global, é de grande interesse procurar ampliar essa participação, mas se isso for impossível, deve-se, pelo menos, tentar manter essa participação nos níveis atuais [...] Ademais, também nortearam a adoção da hidroeletricidade e do álcool de cana como energéticos. (MME, 2007, p. 208-209)

E de acordo com o Plano do MME, a oferta de energia deve centrar-se em:

- Buscar manter a grande participação de energia renovável na Matriz, mantendo a posição de destaque que o Brasil sempre ocupou no cenário internacional;
- Incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos bicomustíveis na matriz energética nacional; (MME, 2007, p. 208-209)

Políticas públicas podem ser definidas como: *“programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”*. (FRANCO *apud* BREUS, 2007, p. 221).

De acordo com Araújo; Lima (2008, p. 14), para que as políticas públicas garantam a efetivação de direitos:

[...]elas devem ser articuladas e elaboradas pelos distintos níveis de governo, e entre as distintas Secretarias e Ministérios. Para tanto, o diálogo entre si se faz imprescindível, sobretudo, se ter objetivos e formas de ações articuladas vertical e horizontalmente. Do contrário, o risco entre alas políticas tornam-se conflitantes entre si, prejudicando assim, o processo das tomadas de decisão.

Ora, as Políticas Públicas Nacionais de Meio Ambiente, previstas na Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, devem ir de encontro com ao Plano Nacional de Energia, conhecido como “*A Matriz Energética Brasileira 2030*”. Neste sentido, fica claro que o Estado só pode estabelecer políticas públicas para proteção do direito fundamental do meio ambiente se essas políticas públicas forem de ações integradas.

1.4.2 Políticas Públicas em favor de Fontes Energéticas mais Limpas

As políticas públicas energéticas adotadas pelo Brasil têm procurado estimular as novas tecnologias de produção e o uso do etanol - produzido a partir da cana de açúcar - e do biodiesel - produzido a partir de oleaginosas, gordura animal ou até mesmo de óleo vegetal usado - como apostas de novas tecnologias desenvolvidas para a formação de novas fontes energéticas renováveis.¹⁷

Segundo Valle, Bonacelli e Salles Filho (2002) e Campanhola (2004) há no mercado internacional, uma demanda crescente por esse tipo de energia, surgindo então a necessidade de se estabelecer um amplo programa de Pesquisa, Desenvolvimento e Informação (PD e I), com prioridades definidas e a alocação adequada de recursos financeiros e humanos para o fortalecimento do agronegócio, em termos de produção, comércio, legislação e inovação, que começa a ser chamada de agricultura de energia, para a produção de etanol e do biodiesel.

No caso do biodiesel, Segundo MEIRELLES (2003) e LIMA (2005), o lançamento do Programa de Óleos Vegetais - OVEG pelo Governo Federal, em 1983, foi motivado pela forte alta internacional nos preços dos combustíveis fósseis, em função da instabilidade provocada pelo “Choque do Petróleo”. Na ocasião, foram feitos testes com a utilização de biodiesel e misturas de combustíveis em veículos que percorreram mais de 1 milhão de quilômetros. Estes testes comprovavam a viabilidade técnica do uso do biodiesel como combustíveis, “choque do petróleo”. Em 30 de outubro de 2002, o Ministério da Ciência e Tecnologia lançou o Programa Brasileiro de Desenvolvimento Tecnológico do Biodiesel – PROBIODIESEL. E, finalmente, em 06 de

dezembro de 2004, foi lançado o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel - PNPB, que estabeleceu as bases legais para a introdução do biodiesel na Matriz Energética Brasileira.

¹⁷ O artigo 6º, inciso XXIV, da Lei nº. 9.478 de 6 de agosto de 1997 que trata sobre a Política Energética traz a definição de biocombustíveis: *Art. 6º [...] energias renováveis provenientes de biomassa...o material orgânico, no qual se inclui madeira, grãos e dejetos agrícolas.* Mas tecnicamente, o conceito de biodiesel é bastante discutido conceitualmente, podendo-se encontrar interpretações divergentes. Alguns autores utilizam, o termo biodiesel de forma genérica, para combustíveis produzidos a partir de fontes renováveis, como óleos vegetais e gorduras animais, para serem utilizados na geração de energia. Mas há ainda os que definem como a especificação da porcentagem de cada elemento na obtenção do combustível originário exclusivamente de fontes renováveis. (MEIRELLES, 2003, p.1)

Já com etanol, largamente utilizado hoje na frota nacional, o caminho percorrido foi muito difícil no seu início. O Programa Brasileiro do Álcool Combustível teve origem em 1975, dois anos após o Brasil ser assolado pela primeira crise do petróleo. Para enfrentar as enormes despesas com a importação de petróleo, o governo federal buscou fontes internas de energia, no intuito de substituir os combustíveis derivados do “ouro negro”, mais utilizados na frota nacional: diesel; óleo combustível e gasolina. O álcool de cana-de-açúcar foi a alternativa ideal para substituir a gasolina.¹⁸

Entretanto, no fim da década de 80 o governo federal passou a reduzir os subsídios ao álcool combustível e o álcool hidratado, e o preço se aproximou do preço da gasolina. A desregulamentação do setor, atrelada à melhora do comércio internacional de açúcar, fez com que os produtores optassem por exportar açúcar, em detrimento da produção do álcool combustível. As reservas estratégicas de álcool combustível foram totalmente consumidas, sem, contudo, haver a reposição no mercado. A partir de então, ocorreu o desabastecimento de álcool combustível em algumas regiões do país, culminado na perda do valor venal dos veículos automotores movidos a álcool e na drástica diminuição de sua produção.(WANDERLEY JUNIOR et al., 2009, p.1281)

A ausência de uma política efetiva de governo que garantisse a produção de álcool combustível e a continuidade do abastecimento fez com que a população brasileira descredenciasse na potencialidade de uma tecnologia genuinamente nacional, que evoluiu e se diversificou, passando do álcool hidratado para o etanol, hoje em dia largamente utilizado na frota brasileira nos modelos bi-flex ou bi-combustíveis, quase comprometendo por inteiro o desenvolvimento dessa matriz energética. (WANDERLEY JUNIOR et al., 2009, p.1281-1283)

O Brasil é hoje o país com um dos melhores desenvolvimentos tecnológicos no uso de motores biflexíveis, que além da gasolina funcionam com o uso do etanol, derivado da cana de açúcar no abastecimento de veículos automotores, por ter sido um dos pioneiros nesse setor. (WANDERLEY JUNIOR et al., 2009, p.1283)

¹⁸ O Programa Brasileiro do Álcool Combustível – PROÁLCOOL - foi um programa bem-sucedido de *substituição em larga escala dos derivados de petróleo. Foi desenvolvido para evitar o aumento da dependência externa de divisas quando dos choques de preço de petróleo. De 1975 a 2000, foram produzidos cerca de 5,6 milhões de veículos a álcool hidratado. Acrescido a isso, o Programa substituiu por uma fração de álcool anidro (entre 1,1% a 25%) um volume de gasolina pura consumida por uma frota*

E não tem parado por aí. Recentemente, um engenheiro cearense Fernando Ximenes, criou um carro multiflexível, que usa quatro combustíveis. O veículo, “quadriflex”, funciona com etanol, gasolina, energia solar e aeólica. O veículo foi apresetado na “EcoEnergy”, em São Paulo.¹⁹ É uma tecnologia eminentemente nacional e segundo o engenheiro, tem caráter decisivo na redução das emissões de poluentes veiculares. Não é um motor híbrido. Na verdade, o motor é comum, impulsionado somente por etanol e gasolina. As fontes “alternativas” servem para dar uma ajuda a ele – algo que, no fim das contas, reduz o consumo de combustível. O painel solar no teto e as hélices de captação de vento livram o motor de produzir energia para alimentar o ar-condicionado, recarregar a bateria e outras funções.

Analisando aspectos sócio-ambientais da produção brasileira de etanol, atualmente, assiste-se a um extenso debate sobre as vantagens e desvantagens da expansão da produção de etanol no Brasil. Enquanto de um lado os defensores deste agronegócio procuram apresentar uma imagem de “produção limpa de etanol”, isto é, ambiental e socialmente correta, a sociedade local e os trabalhadores que convivem com a produção de cana-de-açúcar acusam uma outra realidade, o que também é reforçado por pesquisas realizadas por especialistas vinculados a universidades.

O debate é focalizado nos principais riscos ambientais resultantes dos métodos e processos de produção utilizados especialmente na etapa agrícola, a saber: as emissões atmosféricas geradas pelo uso do fogo nos canaviais, a contaminação das águas e do solo por efluentes, a expansão territorial para áreas de proteção agrotóxicos e a erosão do solo. A estes impactos ambientais potenciais acrescentam-se também os problemas sociais, como as condições de trabalho no campo e a forma de remuneração prevalecente na atividade sucro-alcooleira.

superior a 10 milhões de veículos a gasolina, evitando, assim, nesse período, emissões de gás carbônico da ordem de 110 milhões de toneladas de carbono (contido no CO₂), a importação de aproximadamente 550 milhões de barris de petróleo e, ainda, proporcionando uma economia de divisas da ordem de 11,5 bilhões de dólares. (PROALCOOL: Programa Brasileiro de Álcool. Disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/proalcohol/pro-alcohol.htm>>. Acesso em: 10 dez. de 2010.

¹⁹ EcoEnergy: feira que aconteceu no mês de setembro de 2011, no Centro de Exposições Imigrantes, em São Paulo. Durante três dias, o evento deve receber 2.800 visitantes. Participaram da iniciativa empresas dos setores de energia limpa e renovável, fabricantes de equipamentos, instituições financeiras, entre outros setores. (fonte: *Pedro Carvalho/iG São Paulo*).

Disponível em <www.cbcbambial.com.br/html/noticias/exibir/389> Acesso em: 01 de out. 2011.

Entretanto, o uso de etanol como combustível é defendido por muitos especialmente por causa da redução nas emissões de gases responsáveis pelo efeito estufa ao substituir os combustíveis fósseis.

Macedo (2004, p. 1997) analisou o balanço energético de energia fóssil consumida na produção e processamento da cana-de-açúcar comparativamente à energia proporcionada pelo uso do etanol e à energia gerada pelo bagaço da cana. A relação entre a energia renovável produzida e a energia fóssil consumida na produção de etanol é de 8,3 a 10,2, isto é, a cada unidade de energia fóssil gasta no ciclo de produção do etanol, são obtidas de volta entre 8,3 a 10,2 unidades de energia renovável. Portanto, Macedo (2004) concluiu que o balanço energético resultante da produção de etanol de cana-de-açúcar no Brasil é ambientalmente positivo.

O uso do bagaço da cana-de-açúcar para a produção de energia de fato se elevou significativamente nas últimas décadas no Brasil, o que reforça os argumentos sobre as externalidades ambientais positivas geradas na cadeia de produção de etanol. Comparando a queima do bagaço com outros combustíveis fósseis, ela é mais limpa, isto é, gera menor impacto ambiental, uma vez que praticamente não libera compostos com bases de enxofre como SO₂ ou SO₃.²⁰ (ROSSETO, 2004).

Macedo (2004, p. 1997) também analisou a emissão dos gases causadores do efeito estufa durante o ciclo de vida do etanol. Para isto, considerou o uso de óleo diesel para as operações agrícolas, colheita e transporte, e de óleo combustível para a produção de insumos e para a energia embutida em equipamentos, prédio e instalações. As emissões evitadas com o uso de etanol como combustível correspondem a: 2,82 kg CO₂/litro de etanol anidro e 1,97 kg CO₂/litro de etanol

hidratado. Já a média ponderada adotada para a produção de cana-de-açúcar no Brasil foi de 86 litros de anidro/TC e 91,8 litros de hidratado/TC.

²⁰ Na atmosfera, o enxofre existe combinado com o oxigênio, formando, cerca de 75% dele, o SO₂ (dióxido de enxofre). Outra parcela está na forma de anidrido sulfídrico (SO₃). Quando o ciclo é alterado, animais e plantas sofrem, isso vem acontecendo através da constante queima de carvão, petróleo e gás. Esses combustíveis são chamados de “fósseis”, pois se formaram há milhões de anos, a partir da morte de imensas florestas tropicais ou da morte de microscópicas criaturas denominadas “plânctons”. Disponível em: < www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/meio-ambiente-ciclos-biogeoquimicos/ciclo-do-enxofre.php>.

Macedo (2004, p.1997) apresentou também evidências de que a substituição da gasolina pelo etanol combustível e a utilização de bagaço para a geração de energia elétrica reduz os níveis de emissão de CO₂ na atmosfera. Tomando como base que 1 litro de etanol hidratado substitui 0,8 litro de gasolina e que 1 litro de etanol anidro substitui 1,04 litro de gasolina, o uso final do etanol como combustível apresentou uma redução nas emissões de gases correspondente a 9,13 milhões de toneladas/ano de carbono, o que significa 33,407 milhões toneladas/ano de CO₂.

Em suma, os estudos apresentados por Macedo (2004, p. 1997) ressaltam as vantagens ou benefícios gerados pela produção e consumo de etanol, demonstrando o balanço energético positivo resultante do seu ciclo produtivo e as emissões de CO₂ evitadas com a substituição da gasolina pelo etanol combustível.

Para além das controvérsias originadas pelas diferentes metodologias de cálculo do balanço energético, cabe ainda assinalar que os dados e análises que constam em Macedo (2004, p. 1997) desconsideram os riscos ambientais decorrentes da queima da palha da cana, da qual resulta, entre outros gases, o CO₂.

O fato é que, mesmo tendo de percorrer um longo caminho no desenvolvimento tecnológico que faça com que os biocombustíveis se tornem mais sustentáveis, levando-se em consideração os gases emitidos na atmosfera que causam o efeito estufa, tanto o etanol quanto o biodiesel brasileiro são fontes energéticas renováveis, e apresentam uma matriz considerada mais limpa do que os combustíveis fósseis, pois o processo de queima desses combustíveis, apesar de gerar CO₂, fazem parte de um “ciclo energético renovável” infinitamente mais curto do que o ciclo dos combustíveis fósseis. Ambos, pertencentes às Políticas Públicas energéticas adotadas pelo Brasil e a

Matriz Energética Brasileira 2030, estão de acordo com a Política Nacional de Meio Ambiente, prevista na Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

As constatações acima reforçam o argumento de que é cada vez mais necessária a intervenção do Estado na utilização de políticas públicas, sejam na forma de comando e controle e/ou na forma de instrumentos econômicos, capazes de atenuar a excessiva pressão da escalada humana predatória sobre o meio ambiente.

E para atingir essa objetividade das políticas públicas em prol do meio ambiente é necessária uma combinação dessas políticas, “um mix de políticas públicas” efetivas que garantam o Direito Fundamental e social a um ambiente de qualidade, conforme dispõe o texto constitucional.

E para ser eficaz, no sentido dessa garantia real de proteção ambiental, a intervenção estatal por meio de políticas públicas pode se dar através da utilização de seu poder de tributar. Ao lado da função arrecadatória, o poder de tributar do Estado, com fins extrafiscais,²¹ deve ser utilizado em sintonia com o poder de regular, como importante instrumento para defesa do meio ambiente. (TÔRRES et al., 2005, p. 676)

E segundo Barroso (2006, p. 14) em que pese, essa verdade inegável da necessidade de intervenção estatal, ainda há muito que se estruturar na maneira como o Estado deve intervir. Isto porque muitas vezes o Estado relativiza sua atuação para não contrariar os interesses políticos em jogo, preterindo, com esse seu desvirtuamento de função, os verdadeiros interesses públicos, frustrando a proposta constitucional de um Estado social.

1.4.3 Políticas Públicas Tributária e Ambiental

Assumindo seu papel de gestor das políticas de interesse coletivo, deve o Estado buscar meios para atender à necessidade de proteção dos recursos naturais, “*para a presente e futuras gerações*”, inscrita no artigo 225 da Constituição Federal. (TÔRRES et al., 2005, p. 732)

Têm-se intensificado os estudos no que concerne ao entrelaçamento do regime

tributário com a proteção ambiental. O direito tributário ambiental é uma nova disciplina que busca esse entrelaçamento, atuando basicamente sobre fatos econômicos, que têm que estar de acordo com os princípios ambientais. (TÔRRES et al., 2005, p. 685)

²¹

Além da função fiscal, os tributos possuem outras, notadamente funções político-sociais e econômicas. (...) A tributação, assim, acha-se ligada à concepção social e política do Estado, variando seus fins segundo as tendências de cada organização política. Através de seu poder fiscal, o Estado intervém no controle da economia e do meio social, passando o imposto a possuir ao lado da função fiscal, uma função extrafiscal – o imposto é visto como um instrumento de intervenção ou regulação pública, de dirigismo estatal.”

Para Nunes (2005, p. 7), não há instrumento de atuação estatal mais presente na atividade econômica e com efeitos imediatos no mercado do que o tributo. É o meio de intervenção no domínio econômico “flagrantemente cotidiano”, uma vez que, mudanças na tributação refletem diretamente na vida dos indivíduos.

Contudo, assevera Souza (2002, p. 135), a instituição de novos tributos sobre a produção ou sobre a propriedade nociva ao meio ambiente, pode ser um instrumento que iniba parcial ou totalmente a atividade econômica. A idéia é, portanto, não aumentar a carga tributária, mas sim, usar a tributação já existente direcionando-a para um desenvolvimento mais responsável, no que concerne à preservação do meio ambiente, tendo em vista os princípios de um desenvolvimento sustentável.

E sob essa perspectiva o direito tributário possui destacada atuação nas atividades de políticas públicas e diante de uma conexão entre a tributação e a questão ambiental assume, a cada momento, uma importância mais destacada ainda. (TÔRRES et al. , 2005, p. 731)

De acordo com Tôrres et al. (2005, p.32) em face dessa realidade, não pode excluir a relevância do direito tributário, que como parte do sistema, deve ter explorado sua finalidade social, ressaltando a função extrafiscal dos tributos que podem ser amplamente utilizados em benefício dos interesses coletivos administrados pelo Estado.

Como nos lembra o professor Hugo de Brito Machado (2006, p. 53) que: *o direito de tributar do Estado decorre do seu poder de império e nada mais é do que um aspecto de soberania estatal ou uma parcela desta.*

E, também, ao lado da função arrecadaória, o poder de tributar do Estado com fins Extrafiscais²² deve ser utilizado em sintonia com o poder de regular, como importante instrumento para defesa do meio ambiente.

²²

A extrafiscalidade fundamenta juridicamente, a tributação com fins diversos do puramente arrecadatário. Caracteriza-se pelo exercício da cobrança do tributo para atender a outros interesses, que não os de mera arrecadação de recursos financeiros. (MACHADO, 2006, p. 129)

O uso da extrafiscalidade deve ser uma constante. Um instrumento de políticas públicas com função regulatória das atividades dos indivíduos, ora incentivando, ora desestimulando práticas no interesse da sociedade, por meio de benefícios fiscais, seja reduções, seja isenções, suspensões, tributação progressiva ou até mesmo restituições. (TÔRRES et al., 2005, p. 731)

E nesse sentido, o Estado deve lançar mão da tributação, como instrumento hábil à realização dos seus fins, utilizando-se do direito tributário como ferramenta de auxílio as políticas públicas de preservação ambiental, sem deixar de lado o desenvolvimento Econômico.

CAPÍTULO 2

TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

A lei outorga ao Estado a pretensão ou direito de exigir de quem está submetido a norma ou sujeito a sua jurisdição uma prestação pecuniária denominada tributo. É portanto o tributo uma prestação compulsória imposta pelo Estado, mediante um poder legalmente lhe atribuído, pelo qual, esse Estado, mediante uma relação jurídica de poder imperativo, poder de tributar. (MACHADO, 2006, p. 53)

O início do Estado Fiscal se dá mediante a modificação social e econômica ocorrida com a chegada do Iluminismo e a decadente estrutura dos Estados monárquicos do período feudal. O tributo surge como nova forma de angariar receitas para a manutenção do Estado e, posteriormente, para atingir sua finalidade de promover o bem comum. (TORRES, 1991, p. 121)

Bem é verdade que os tributos implicam em limitação à liberdade, na medida em que recaem sobre o fruto da produção e sobre o direito de propriedade privada. Mas, em outro prisma, o tributo também constitui um instrumento apto a proteger essa mesma propriedade, na medida em que, o também nascedouro constitucionalismo, exigia do Estado a preservação desses valores de liberdade e propriedade, deixando às claras um equilíbrio de doação de parte da liberdade individual ao Estado como pagamento de conservação dessa mesma liberdade, quase que por uma antítese. É o "preço mínimo da liberdade" é a "transformação do imposto em coisa pública" (TORRES, 1991, p. 122-123)

Dessa feita, o Estado Fiscal pode ser visto como aquele que recebe, por delegação do povo, mediante seus mandatários ou de forma direta, o poder de tributar,

produto de uma Constituição que lhe confere essa prerrogativa de formação de receitas, cabendo a todos, cidadãos e contribuintes, de forma equilibrada e consoante a capacidade contributiva individual e pessoal, contribuir para que o Estado possa laborar na consecução de suas tarefas, de tal sorte que o pagamento de tributo consista em um dever fundamental dos contribuintes, um preço à manutenção de sua liberdade, da propriedade privada e da obtenção de prestações estatais. (TORRES, 1991, p. 123)

2.1- O tributo: espécies e funções tributárias

2.1.1 Conceito de Tributo

O conceito de tributo nos é apresentado pelo próprio Código Tributário Nacional, em seu artigo 3º, que versa, *in verbis*:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou 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 professor Luciano Amaro tem como opinião que esse conceito é um tanto quanto impreciso e define tributo como: [...] *“prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito instituído em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público”*. (AMARO, 2007, p.25-26)

Para ele, a natureza pecuniária da prestação que modernamente tem qualificado o tributo; trata-se de prestação em moeda e não de outra forma como preceitua o próprio CTN em seu artigo 3º [...] *“ou cujo valor nela se possa exprimir”* como outrora ocorria. O tributo deve ser pago em dinheiro, não podendo ser pago *in natura* ou *in labore*, ou seja, por meio da entrega de bens, produção ou prestação de serviços em troca da quitação de tributos. (AMARO, 2007, p.25-26)

Outros aspectos são destacados na definição legal do CTN e também chamam a atenção do professor Amaro (2007, p.25-28), que faz algumas observações e comentários sobre o dispositivo, que são os seguintes:

a) Caráter não sancionatório do tributo, dele distinguindo-se, portanto, as prestações pecuniárias que configurem punição de infrações. Não se paga tributo porque se praticou uma ilicitude. A simples leitura do dispositivo supracitado autoriza dizer que o tributo possui caráter não sancionatório. Em outras palavras, não se paga tributo porque se cometeu um ato ilícito, embora se possa ter de pagá-lo com abstração do fato de ela (infração) possa ter sido praticada. Assinala que a coatividade do tributo não se confunde com a coatividade da sanção. (AMARO, 2007, p.25-28)

b) Ao explicitar que a prestação pecuniária não pode constituir sanção de ato ilícito, deixa transparecer, com muita clareza, que haverá de surgir de um evento lícito e, por via oblíqua, faz alusão ao fato concreto, acontecido segundo o modelo da hipótese. (AMARO, 2007, p.25-28)

c) A sua natureza legal [...] *instituída em lei* [...] ao dizer que o tributo é prestação instituída em lei não apenas se contempla o princípio da legalidade (no sentido de que cabe à lei instituí-lo, definindo o respectivo fato gerador, o devedor e os elementos necessários a quantificar a prestação), mas também se sublinha a origem legal (e não contratual) do tributo. Por isso, não é necessária a referência à compulsoriedade da prestação tributária. Ou seja, dizer que a prestação tributária é instituída em lei já expressa que o nascimento da obrigação tributária não tem por base a vontade dos sujeitos da relação jurídica, mas sim o comando legal. (AMARO, 2007, p.25-28)

d) A compulsoriedade é a atividade administrativa vinculada à exação cobrada também são características do tributo que estão expressamente previstas na redação do artigo 3º, do CTN. [...] *prestação [...] compulsória [...] cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada [...]. A prestação é compulsória.* A vontade do sujeito passivo de prever ou desejar o dever jurídico tributário é indiferente para a sua incidência. Assim, uma vez concretizado o fato previsto na norma tributária, nasce, automática e infalivelmente, a obrigação jurídica tributária. (AMARO, 2007, p.25-26)

Ressalta ainda o professor Amaro (2007, p.25-26) que na definição legal onde o legislador preceitua que a cobrança é mediante “*atividade administrativa plenamente*

vinculada, se fosse suprimida não traria prejuízos interpretativos pois a cobrança do tributo não é disponível e sim, sempre será indisponível.

A grande maioria dos tributos, que são os que o Código Tributário Nacional sujeitou ao chamado lançamento por homologação, é recolhido sem prévio exame do sujeito ativo e também sem posterior exame, que é eventual. E, segundo o referido professor, não se vê a necessidade de inserir no conceito o caráter *indisponível* do tributo, pois nem o Estado e nem qualquer entidade estatal tem o poder de dispensar ou deixar de cobrar o tributo previsto em lei, “*princípio da indisponibilidade do interesse público*.” (AMARO, 2007, p.25-26)

Portanto, com base no conceito apresentado pelo professor Amaro são características do tributo: a prestação pecuniária compulsória, isto é, opõe-se à voluntariedade; natureza não sancionatória da ilicitude; vinculação da atividade administrativa mediante a qual se cobra o tributo; origem legal, isto é, determina-se pela lei e não pela vontade das partes.

2.1.2 Teoria das Espécies Tributárias

A classificação das espécies tributárias feita pela doutrina está longe de ser uma unanimidade. Com a evolução do Direito Tributário no Brasil aliado com a imprecisa definição técnica adotada pelo legislador, várias classificações tem surgido, sendo que muitas dessas adotam critérios imprecisos para qualificá-las.

Como o objeto desse trabalho não é questioná-las e nem tão pouco defender essa ou aquela teoria, o mesmo se aterá em citá-las e seus respectivos defensores de forma bem objetiva, adotando como referência a teoria majoritária.

Atualmente, existem quatro classificações principais construídas pela doutrina nestes últimos 50 anos de crescimento do Direito Tributário no Brasil, tendo algumas delas subclassificações que de uma forma ou de outra tem razoável fundamento técnico-jurídico, bem como, possuem respaldo de nomes consagrados internamente por seus trabalhos científicos.

A primeira delas é classificada como a teoria bipartida, defendida principalmente por Alfredo Augusto Becker, a qual considera os impostos e as taxas como os únicos tributos brasileiros. Distingue-os pelas respectivas bases de cálculo, pois segundo Becker a base de cálculo é o único critério seguro para aferir objetivamente qual o tributo correto. (BECKER, 1972, p. 340-345)

Enquanto as taxas têm sua base de cálculo representada por um serviço estatal ou coisa estatal, os impostos encontram a respectiva base de cálculo num fato lícito qualquer, não consistente em serviço estatal ou coisa estatal. Com relação às contribuições especiais (também chamadas de parafiscais), segue abaixo a posição de Becker (1972, 340-345):

A doutrina tem demonstrado que as 'contribuições parafiscais' não constituem uma natureza jurídica de tributo *sui generis*, nem tributo de natureza mista, porém, em determinados casos, são simples impostos com destinação determinada e, noutros, verdadeiras taxas. E a contribuição parafiscal possui a referida natureza jurídica porque a destinação do tributo, a sua maior ou menor proporção (em relação à base de cálculo) e a posição do sujeito passivo em relação a hipótese de incidência do tributo não exercem qualquer influência sobre a natureza jurídica do tributo.

A segunda teoria utilizada pela doutrina é a teoria tripartida, e nela encontram-se basicamente duas divisões de cunho denominatório, pois considera tributos os impostos, as taxas, e as contribuições de melhoria.

Para os defensores dessa teoria não basta analisar a base de cálculo, mas, além disso, a hipótese de incidência do tributo, para, por fim, poder qualificá-lo, conforme assevera Paulo de Barros Carvalho (2007, p. 24):

[...] a hipótese de incidência e a base de cálculo para que possamos ingressar na intimidade estrutural da figura tributária, não bastando, para tanto, a singela verificação do fato gerador, como ingenuamente supôs o legislador do nosso Código Tributário Nacional [...]

De acordo com essa corrente doutrinária, os tributos seriam classificados como impostos, taxas e contribuição de melhoria, na medida em que os impostos seriam os tributos que tivessem hipótese de incidência versando sobre fatos jurídicos da

esfera particular do contribuinte.

As taxas seriam os tributos que tivessem como critério material da hipótese de incidência a prestação por parte do Estado de um serviço público específico e divisível ou decorrente do poder de polícia.(CARVALHO, 2007, p. 24)

Já as contribuições de melhoria seriam os tributos que possuíssem como critério material da hipótese a valorização imobiliária em virtude de uma obra edificada pelo Estado, sendo, em todos os casos, o critério material afirmado, confirmado ou infirmado pela base de cálculo que compõe o critério quantitativo da regra-matriz de incidência. (CARVALHO, 2007, p. 24)

Como desdobramento da teoria tripartida, e, parcialmente em contrapartida aos autores que a defendem, Geraldo Ataliba (1995, p.124) considera como tributos os impostos, as taxas e as contribuições, considerando a contribuição de melhoria sub-espécie do gênero contribuições, atribuindo, assim como os outros, na materialidade da hipótese de incidência, o critério auferido para a identificação dos tributos.

A terceira teoria referendada pela doutrina, cujos autores são Luciano Amaro, Bernardo Ribeiro Moraes e Ricardo Lobo Torres defendem. A teoria quadripartida, considera autônomos os impostos, as taxas, as contribuições (de melhoria e especiais) e os empréstimos compulsórios.

A partir desta teoria, as contribuições especiais já são vistas com maior clareza pela doutrina brasileira, tendo em vista ser uma das posições adotadas pelo STF, de autoria do Ministro Carlos Velloso, conforme dispõe:

Os tributos, nas suas diversas espécies, compõem o Sistema Constitucional Tributário, que a Constituição inscreve nos seus artigos 145 a 162. (...) As diversas espécies tributárias, determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4º, são as seguintes: a) os impostos (CF, arts. 145,I, 153, 154, 155 e 156); b) as taxas (CF, art. 145, II); c) as contribuições, que podem ser assim classificadas: c1. de melhoria (CF, art. 145, III); c2. parafiscais (CF art. 149), que são: c.2.1. sociais, c.2.1.3. sociais gerais (o FGTS, o salário-educação, CF, art. 212 §5º, contribuições para o SESI, SENAI, SENAC, CF, art. 240); c.3. especiais:

c.3.1 de intervenção no domínio econômico (CF, art. 149) e c.3.2. corporativas (CF, art. 149). Constituem, ainda, espécie tributária: os empréstimos compulsórios (CF, art. 148).²³

²³ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 138.284/CE. Relator: Ministro Carlos Velloso, diário oficial 01 de julho de 1992.

Por fim, a última teoria adota pela doutrina é a teoria quinquipartida, a qual considera como espécies tributárias os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, as contribuições especiais e o empréstimo compulsório. É a teoria mais aceita atualmente pela doutrina, e dentre eles o mestre Hugo de Brito Machado (2006, p. 76-86), além de conter o respaldo do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário, conforme dispõe:

De feito, a par das três modalidades de tributos (os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria) a que se refere o artigo 145 para declarar que são competentes para instituí-los a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os artigos 148 e 149 aludem a duas outras modalidades tributárias, para cuja instituição só a União é competente: o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. No tocante às contribuições sociais – que dessas modalidades tributárias é a que interessa para este julgamento –, não só as referidas no art. 149 – que se subordina ao capítulo concernente ao sistema tributário nacional – têm natureza tributária, como resulta, igualmente, da observância que devem ao disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, mas também as relativas à seguridade social previstas no artigo 195, que pertence ao título 'Da Ordem Social'.²⁴

Mesmo diante desta infundável discussão doutrinária acerca da classificação correta das espécies tributárias, após apreciação do Supremo Tribunal Federal, tem-se pacificado na prática tributária a existência de cinco espécies autônomas de tributos, confirmando, assim, o posicionamento mais atual sobre a classificação das espécies tributárias, que são as seguintes:

a) Imposto

É uma espécie ou modalidade do gênero tributo, classificado pela doutrina como “não vinculado”, por possuir uma hipótese de incidência cuja materialidade

independe de qualquer atividade estatal. (MACHADO, 2006, p. 84)

²⁴ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 146.133./SP. Relator: Ministro Moreira Alves, diário oficial 06 de novembro de 1992.

O fato que gera a obrigatoriedade do pagamento do imposto é uma situação que não se conecta com nenhuma atividade do Estado especificamente dirigida ao contribuinte, conforme preceitua o Código Tributário Nacional:

Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tenha por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte.

É criado em função da capacidade contributiva de cada um e não implica contraprestação direta por parte do Estado, sendo cobrado do contribuinte em face da ocorrência da hipótese de incidência prevista em lei. O imposto não é um tributo vinculado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte e a sua arrecadação destina-se ao o custeio de despesas públicas. (MACHADO, 2006, p. 76-86)

b) Taxa

Diferentemente do que acontece com o imposto, a taxa é uma espécie de tributo vinculada a uma prestação de serviço por parte do Estado, conforme preceitua o CTN em seus artigos 77 e 79:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.
Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

Art. 79. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

I - utilizados pelo contribuinte:

a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;

- b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;
- II - específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade, ou de necessidades públicas;
- III - divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

É um tributo “vinculado”, por possuir a sua hipótese de incidência consistente numa ação estatal diretamente referida ao contribuinte. Está relacionada à prestação de serviço público ou exercício do poder de polícia, que beneficia o próprio contribuinte, e a sua cobrança aparece como uma contraprestação de um serviço que o Estado lhes presta diretamente ou pela utilização normal de coisa do seu domínio patrimonial; É um tributo especial que se opõe a imposto. (MACHADO, 2006, p. 85)

É um tributo de competência comum dos entes da federação. Em linhas gerais, tem como fato gerador o exercício do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. (MACHADO, 2006, p. 85)

O poder de polícia tem o propósito de promover e assegurar o bem comum pela limitação e disciplinamento de direitos, interesse e liberdades, tais como polícia de pesos e medidas, polícia sanitária, expedição de passaporte, dentre outros, previstos no art. 78 do Código Tributário Nacional. (MACHADO, 2006, p. 85)

Segundo o professor Hugo de Brito Machado (2006, p. 85) o serviço público pode ser prestado ou tão-somente colocado à disposição do contribuinte, ou seja, mesmo que o beneficiário a dispense, a taxa será devida, bastando que o serviço público lhe seja posto à disposição para que se verifique a obrigatoriedade do pagamento do tributo. Quanto ao serviço, o mesmo deve ser específico que pressupõe ser aquele destacado em unidade autônomas para sua prestação, ou seja, tem que ser prestado para cada um, e divisível aquele serviço que é suscetível de utilização, separadamente, por parte de cada usuário ou seja, cada um paga quando usar o serviço, conforme prevê o artigo 79 do Código Tributário Nacional.

É importante destacar que a taxa não pode ter fato gerador idêntico ao do imposto, tampouco pode ser cobrada em função do capital das empresas.

c) Contribuição de Melhoria

A competência para instituir esse tributo, vem descrita no artigo 145, inciso III, da Constituição Federal que é da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

É uma espécie de tributo vinculado por possuir uma hipótese de incidência consistente numa atuação estatal referida ao contribuinte, conforme dispõe o artigo 81 do CTN. Está relacionada com a realização de obras públicas, que acarretem valorização imobiliária delas. (MACHADO, 2006, p. 85)

Os contribuintes são os beneficiados com a obra e que, para tanto, devem arcar com seus custos total ou parcialmente, conforme prescreve o CTN no artigo 81 do referido código. A obra traz benefício para o público em geral e não apenas para o contribuinte dessa exação. (MACHADO, 2006, p. 85)

É uma espécie de tributo vinculado, ou seja, o fato gerador está diretamente ligado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Porém, como já relatava o ilustríssimo doutrinador Aliomar Baleeiro (1973, p. 19):

A contribuição de melhoria oferece matiz próprio e específico: ela não é uma contraprestação de um serviço público incorpóreo, mas a recuperação do enriquecimento ganho por um proprietário em virtude de obra pública concreta no local da situação do prédio.

Alem disso, há de se observar que na obra pública a atividade estatal principal

termina quando a obra fica pronta. Só a partir de então que poderá haver um serviço público permanente.

Frisa-se que não é qualquer obra pública que viabiliza a cobrança da contribuição de melhoria. É necessária a real valorização do imóvel em razão da mesma, e para tanto, só será possível a cobrança da contribuição de melhoria após o término da obra. É importante destacar, também, que o contribuinte não poderá ser obrigado a pagar quantia superior à valorização do seu imóvel, ou, o total arrecadado não poderá ser superior ao custo da obra.

d) Empréstimo Compulsório

Leandro Paulsen (2007, p. 32) afirma em sua obra, que o simples fato de os empréstimos compulsórios estarem alçados no capítulo da constituição federal que trata do Sistema Tributário Nacional, conjuntamente com a contextualização do conceito de tributo trazido pelo CTN no seu artigo 3º, ao conceito de empréstimos compulsórios, evidencia-se que o mesmo é uma espécie do gênero tributo, devendo, para tanto, submeter-se à todas limitações relativas aos tributos.

A sua previsão é constitucional e está disposta no artigo 148, que prevê, de forma exclusiva, a competência da União, que mediante lei complementar, pode instituí-lo para despesas extraordinárias decorrente de calamidade pública e iminência ou caso de guerra externa ou investimento público de relevante interesse social, podendo ser, em tese, restituído.

O professor Paulsen (2007, p. 32) afirma ainda que os valores obtidos com o Empréstimo Compulsório não integram o patrimônio público, pois são restituíveis ao contribuinte. A mesma lei que irá instituir o Empréstimo Compulsório, irá disciplinar sua devolução e o prazo de resgate. A devolução deverá ser feita em moeda corrente, e garantir o poder aquisitivo da moeda, sob pena de configurar-se o confisco, o que é vedado pelo artigo 150, IV, da Constituição.

e) Contribuições Especiais

As contribuições especiais foram inseridas no artigo 149 da Constituição da República de 1988. O texto constitucional tratou de classificá-las em contribuições de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas.

A União é a pessoa política da federação competente para instituir as contribuições especiais, salvo quando os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituírem contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social. Além dessa exceção, existe a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública que pode ser instituído pelos Municípios.

Parte da doutrina denomina essas contribuições de “parafiscais”. O jurista Guimarães (1977, p. 36) formulou o conceito jurídico da parafiscalidade:

[...] Uma técnica que, em regime de intervencionismo econômico-social, visa criar e utilizar receitas de aplicação específica extraordinária, percebidas sob autoridade, à conta de órgão de economia dirigida, de organização profissional ou de previdência social, seja pelos órgãos beneficiários ou seja pelas repartições fiscais do Estado.

Para o professor Aliomar Baleeiro (1998, p. 584) a parafiscalidade corresponde ao fenômeno segundo o qual a lei da pessoa política competente atribui a titularidade do tributo a pessoas diversas do Estado, que as arrecadam em benefício das suas próprias finalidades. Nesse sentido, é atribuição, pelo titular da competência tributária, mediante lei, da capacidade tributária ativa, a pessoas públicas ou privadas (que persigam finalidades públicas ou de interesse público), diversas do ente imposto que, por vontade desta mesma lei, passam a dispor do produto arrecadado, para a consecução de seus objetos.

O artigo 149 da Constituição da República dispõe sobre o regime jurídico das contribuições especiais quando:

e.1) atribui à União competência exclusiva para instituí-las;

e.2) fixa as espécies de contribuições especiais (contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas)

e.3) determina que as contribuições sejam submetidas a certas regras da CF/88, artigo 146, III, e artigo 150, I e III, sem prejuízo do disposto no artigo 195, parágrafo 6º.

Inicialmente, estas contribuições especiais ficavam fora do controle a que estavam submetidos os demais tributos. Atualmente, sujeitam-se ao controle por parte do Tribunal de Contas da União, conforme dispõe o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

Para o professor Baleeiro (1998, p. 584) a necessidade de controle das contribuições para-fiscais é idêntica aos demais tributos. O controle é feito quanto à instituição das contribuições (pressupostos materiais e formais qualificados constitucionalmente), bem como quanto a destinação destas receitas tributárias.

2.1.3 Função dos Tributos

a) Função fiscal

Para Becker (1998, p. 164), compreender a função fiscal do tributo é necessário compreender a própria função do Estado, pois: *O Estado é produto da direção unitária que as pessoas que o compõem dão às suas vidas. É igualmente um ente natural, síntese das vontades de tais pessoas e daí provêm a vontade estatal.*

Este ente estatal está sempre direcionado ao bem comum, seja este autêntico ou falso, e assim, quando o indivíduo abdica de parte de si para conviver com os demais, propicia a coexistência humana, beneficiando-se todos, por conseguinte.

(BECKER, 1998, p. 164)

Nessa linha raciocínio, torna-se perceptivo e claro a constituição e o funcionamento desse ente denominado Estado e de como o poder estatal na realidade, emana do povo. No ordenamento jurídico pátrio isto se encontra consagrado já no artigo 1º da Magna Carta em seu parágrafo único que diz: *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.* (BECKER, 1998, p. 164)

Da mesma forma, fica fácil compreender como o poder de tributar não é um poder “*sui generis*”, com características próprias e únicas, diverso do poder estatal, mas apenas mais uma das formas pelas quais este se manifesta, sendo por conseguinte, mais uma das formas de que se revestiu o poder público institucionalizado. Tão logo nasce, o Estado não apenas assegura sua existência mediante a transformação da relação natural em jurídica, mas impõe esta mesma existência através dos tributos que institui, até porque, é a renda destes que custeia sua existência do Estado e suas atividades. (BECKER, 1998, p. 164)

Para LEROY (2002, p. 56-57), o pagamento do tributo é suportado pelo particular como função simbólica de integração a uma ordem universal, conforme preleciona

E essa conotação moral da obrigatoriedade do pagamento do tributo assumida pelo particular fica clara na análise sociológica feita por Leroy (2002, p. 57) que nos leva ao entendimento de que o particular tem o dever moral de pagar seus tributos, embora possa maldizer este dever como o faz com a morte, e de que o Estado tem igual dever de empregar os tributos que arrecada em benefício da coletividade.

Para o professor Hugo de Brito Machado (MACHADO, 2006, p. 84): *a primeira razão de todo o sistema tributário é a finalidade fiscal dos tributos, ou melhor, é proporcionar aos Estado recursos indispensáveis para suas atividades.* Ele considera que essa é uma finalidade “predominante” do imposto: [...] *o seu principal objetivo é arrecadar.*

Para Moraes (2000, p. 92), os impostos fiscais visam apenas à obtenção de receitas públicas para fazer face às despesas do Estado e possuem uma função meramente fiscal, exclusivamente financeira, qual seja, de possibilitar receitas:

Os impostos com finalidades meramente fiscais denominam-se “impostos financeiros” e são utilizados como um simples instrumento financeiro, de caráter compulsório e carregador de receitas públicas necessárias para as despesas dos Estado e não para outros fins.

b) Função extrafiscal

Classicamente, o objetivo da tributação ao longo da história sempre foi visto como uma forma de obtenção de recursos financeiros para o Estado e a essa função específica primordialmente arrecadatória doutrinariamente denominou-se função fiscal. (MACHADO, 2006, p. 84). Entretanto, o caráter extrafiscal é também atribuído a alguns tributos, como preceitua o mestre Hugo de Brito Machado:

No mundo moderno, todavia, o tributo é largamente utilizado com o objetivo e interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos bens e produzindo, finalmente, os efeitos mais diversos na economia.

Para o professor Heleno Taveira Tôres et al. (2005, p. 676): *ao lado da função arrecadatória, o poder de tributar do Estado com fins extrafiscais deve ser utilizado com o poder de regular, como importante instrumento para a defesa do meio ambiente. Afirma ainda que: o uso da extrafiscalidade na tributação já é uma constante como instrumento de políticas públicas pelas “nações civilizadas” com função regulatória das atividades dos indivíduos.*

Doutrinariamente, podemos destacar duas correntes em relação a extrafiscalidade. Para alguns autores, como Ruy Barbosa Nogueira (1996, p. 197), esta se caracterizaria de forma restritiva, pelo *incentivo ou desincentivo da prática de condutas*; outros autores possuem um conceito mais abrangente, como Ricardo Lobo Torres (1991, p.167) que sustenta que a extrafiscalidade se caracteriza pela *categoria*

autônoma de ingressos públicos, a gerar prestações não tributárias.

Tendo em vista o instituto em si, a extrafiscalidade se presta para a intervenção estatal na econômica e para a disciplinar condutas. Segundo Carrazza (2006, p. 374): *Extrafiscalidade é o emprego dos meios tributários para fins não-fiscais, mas ordinatórios, isto é, para disciplinar comportamentos de virtuais contribuintes, induzindo-os a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa.*

Esta intenção, de disciplinar condutas, se faz evidente no Imposto Territorial Rural (ITR), no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), no Imposto de Importação (II), no Imposto de Exportação (IE) e no Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). A progressividade das alíquotas do ITR nas propriedades com baixo grau de utilização deixa clara a intenção do legislador de efetivar o princípio constitucional da função social da propriedade. De forma análoga, ao fixar alíquotas mais elevadas do ICMS e do IPI para produtos nocivos a sociedade como bebidas alcoólicas e cigarros, se objetiva desestimular a produção e consumo destes produtos. Dependendo dos objetivos pretendidos pela política econômica do país as impostos de importação e exportação serão ajustados para sua consecução, é o caso, por exemplo, de proteção à indústria nacional em que o imposto de importação será aumentado. O IOF também é extrafiscal, pois serve de instrumento de política monetária, pode ser ajustado para fins de regulação do mercado.

Nessa mesma lógica podemos citar o Impostos Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, pois apesar de precipuamente possuir função fiscal, este assume uma função extrafiscal ao proteger o instituto da “função social”. E também sobre esta mesma lógica, obedecendo o instituto da “função social” da propriedade, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), pode ser inserido nesse contexto para a proteção ao meio ambiente.

Sobre o ponto de vista comportamental, há extrafiscalidade sem ingerência em comportamentos e extrafiscalidade com indução ou repressão a comportamentos. E como instrumento de regulação comportamental, a extrafiscalidade pode ser garantida

por normas que elevem ou reduzam as alíquotas ou por normas de isenções aplicadas aos tributos. (DERZI, 1999, p. 233)

Sendo assim, na política extrafiscal, o legislador fiscal, poderá estimular ou desestimular comportamentos, de acordo com os interesses da sociedade, por meio de uma tributação regressiva ou progressiva, ou quanto à concessão de incentivos fiscais, como por exemplo, ao tributar por via da hipótese de incidência que gera o IPVA aos veículos que poluem mais ou menos o ambiente, existindo assim a extrafiscalidade social ambiental.

A professora Misabel Derzi (1999, p. 233) ensina que não é fácil distinguir as finalidades fiscais e extrafiscais da tributação. Seus limites são imprecisos. Entende a professora, que a extrafiscalidade somente deverá ser reconhecida para justificar carga fiscal muito elevada, quando se ajustar ao planejamento definido em lei, fixador das metas de política econômica e social.

A política fiscal poderá ser dirigida no sentido de propiciar a evolução do país para objetivos puramente econômicos, como seu desenvolvimento e industrialização, ou também para alvos políticos e sociais, como maior intervenção do Estado no setor privado. A determinação do objeto da política fiscal integra as políticas governamentais. (DERZI, 1999, p. 233)

A Constituição Federal estabelece quais as espécies e as competências tributárias de cada ente político. Assim, os tributos estabelecidos na Carta Política devem ser instrumentos indicados para alcançar a arrecadação preconizada pela política financeira, sem contrariar os objetivos maiores da política econômica e social que orientam o destino do país.

c) Função Social da Tributação Ambiental

O Sistema Constitucional Tributário deve estar em harmonia com o ordenamento econômico e financeiro, com as propostas e metas de desenvolvimento nacional, visando à mesma finalidade: satisfação das necessidades da população e o

desenvolvimento econômico e social de forma sustentável. (TÔRRES, 2005, p. 676)

A intervenção do Estado na economia pode ocorrer tanto com tributação mais acentuada ou menos expressiva, inclusive com incentivos fiscais com finalidades de estimular a ampliação do comércio de bens e serviços entre outros, com políticas fiscais estabelecidas em conformidade com os ditames constitucionais. Daí as observações de Machado (2006, p. 12) de que *não constitui novidade a afirmação de que o tributo é uma arma valiosa de reforma social.*

A relação entre o Estado e o contribuinte foi caracterizada durante muito tempo como relação de poder e de coerção. Com o constitucionalismo assegurado em meados do Século XVIII, tem-se registro de delimitações das funções do Estado. As Constituições passaram a conter dispositivos que asseguravam os direitos fundamentais evitando o abuso do Estado nas relações jurídicas tributárias. (VINHA; RIBEIRO, 2005, p. 658)

Mello (1978, p. 5) assevera que a política tributária deve ser analisada pelos seus fins, pela sua causa última, pela sua essência. Atendendo as perspectivas e finalidades do Estado estar-se-á executando política tributária. Deve ser ressaltado que a política tributária, embora consista em instrumento de arrecadação tributária, necessariamente não precisa resultar em imposição. O governo pode fazer política tributária utilizando-se de mecanismos fiscais através de incentivos fiscais, de isenções entre outros mecanismos que devem ser considerados com o objetivo de conter o aumento ou estabilidade da arrecadação de tributos.

Para fins de compreensão da expressão “função social do tributo”, deve-se, primeiramente, considerar que, do preâmbulo da Constituição Federal, constam como destinação do Estado Democrático, por meio dela constituído, assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. (RIBEIRO e MAIDANA, p.7393, 2011)

Somente com a socialização dos tributos, através da sua aplicação como

instrumento social é que será possível desenvolver uma política social justa e distributiva, nos anseios da população e como forma de se alcançar as finalidades a que o Estado se prestou a desenvolver através de sua Carta Constitucional, e, que devem nortear todo o procedimento da administração pública. (RIBEIRO; MAIDANA, p. 7394, 2011)

O art. 170 da Constituição Federal trata da Ordem Econômica, reiterando a valorização do trabalho humano, da livre iniciativa, e de seus princípios que definem parâmetros ao desenvolvimento, delineando o processo desenvolvimentista, e apresentando objetivos a serem alcançados. Portanto, estes parâmetros e valores constitucionais que dão o contorno e o conteúdo da extrafiscalidade no direito tributário positivo brasileiro. Com vistas ao desenvolvimento econômico, o legislador cria reduções de alíquotas, benefícios fiscais, incentivos à inovação tecnológica, entre outros. O Sistema Tributário brasileiro dispõe sobre tais valores via imunidades, benefícios fiscais, isenções entre outros subsídios previstos nas legislações infraconstitucionais. (RIBEIRO; MAIDANA, p. 7394, 2011)

A integração entre a ordem econômica, social e ambiental é fundamental para se alcançar os ideais previstos no Texto Constitucional, na medida em que a economia impulsiona toda a sociedade e possibilita ao Estado a geração de recursos para por em prática suas políticas sociais, possibilitando ao cidadão uma vida digna, fundada no seu completo bem-estar social, pois *o próprio desenvolvimento social, cultural, educacional, todos eles dependem de um substrato econômico. Sem o desenvolvimento econômico dos meios e dos produtos postos à disposição do consumidor, aumentando destarte seu poder aquisitivo, não há forma para atingirem-se objetivos também nobres, mas que dependem dos recursos econômicos para a sua satisfação.* (BASTOS, 2003, p. 110)

Figueiredo (2005, p. 565) ressalta que o tema do desenvolvimento e ecologia vem apresentando cada vez mais interesse em todo mundo, diferentemente do passado, em que se imaginava que os conceitos de meio ambiente e desenvolvimento eram antagônicos.

Nesse mesmo sentido Derani (2008, p. 642) afirma que a natureza é o primeiro

valor da economia, e que, as políticas ambiental e econômica fazem parte de uma política social única.

Convém ressaltar que a proteção do meio ambiente é necessária do ponto de vista da própria eficiência dos comportamentos econômicos. É que se estes não respeitarem o meio ambiente, estarão causando danos ao próprio sistema econômico, porque serão necessários recursos pra corrigir as distorções do ambiente, da estrutura natural. Eficiente deve ser o comportamento que, além de gerar desenvolvimento, aumentar riquezas e minimizar perdas, não crie novos custos para a economia que lhe serve de base, inclusive para o Estado. (ELALI, 2007, p. 88)

2.2 – O IPVA e seus Aspectos Legais de Incidência

2.2.1. Histórico

A origem do IPVA remonta a uma estranha Taxa Rodoviária Única – TRU. Na verdade, sua origem é anterior, como ensina o professor Mamede (2002, p. 29):

Sob o regime da Constituição de 1967, antes da Emenda 1/69, que, à semelhança da Constituição Federal de 1946, permitia que União, Estados, Distrito Federal e Municípios criassem taxas remuneratórias de seus serviços, nos quais, estão incluídas obviamente as rodovias, o governo federal instituiu a Taxa Rodoviária Federal para custeio de obras e conservação e manutenção das estradas federais (art. 1º) à semelhança do que faziam alguns Estados e Municípios para custeio de despesas com estradas estaduais e municipais.

No Entanto, foi o Decreto-lei nº 999 de 21 de outubro de 1969 que instituiu a *Taxa Rodoviária Única - TRU*, cobrada anualmente pela União no momento do licenciamento do veículo e, cuja receita era aplicada no custeio de obras para conservação de vias e rodovias, que passou a ser, de acordo com o § 1º do artigo 1º, o único tributo incidente sobre tal fato gerador. Sua arrecadação era da competência das unidades da Federação, destinados 40% do produto para o DNER, e o restante era rateado entre os Estados e os Municípios, levando-se em conta o total arrecadado e os veículos licenciados. (MAMEDE, 2002, p. 29)

Em essência, esse tributo denominado taxa não poderia ser considerada com tal, pois o CTN, Código Tributário Nacional, que é uma lei federal ainda em vigência e que antecedia a TRU, Lei nº 5172 de 1966, ao fazer a definição de taxa em seu artigo 77 já prescrevia que “as taxas” cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. E complementava em seu parágrafo único que a taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto, nem ser calculada em função do capital das empresas. (MAMEDE, 2002, p. 30-31)

Dessa feita, de acordo com esse dispositivo legal, não poderia ser considerada taxa, pois gravava a propriedade dos veículos em razão de seu valor e de sua procedência, o que é uma característica mais próxima da definição legal e doutrinária de um imposto. (MAMEDE, 2002, p. 30-31)

O sucedâneo da antiga *Taxa Rodoviária Única - TRU* foi, portanto, o *Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA*. É um tributo de origem recente no ordenamento jurídico brasileiro, pois foi introduzido através da Emenda constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985, sucedendo assim à TRU. As alterações introduzidas pela Emenda Constitucional supramencionada que aboliram a Taxa Rodoviária Única e instituíram o IPVA, conferiram aos Estados e ao Distrito Federal a competência para a arrecadação deste tributo e corrigiu um equívoco através da ruptura com relação a antiga TRU, pois o novo tributo desde sua origem, tanto em sua nomenclatura quanto na descrição de seu fato gerador, foi concebido como um imposto. (MAMEDE, 2002, p. 31-32)

Todavia, desde sua instituição, o IPVA não foi regulamentado por lei complementar, o que deu liberdade aos Estados para legislarem acerca da forma de instituição e arrecadação do imposto.

Nesse particular, Pausen (2007, p. 89) ensina que:

lei complementar dispondo sobre esses elementos da hipótese de incidência (fato

gerador, base de cálculo e contribuinte) dos impostos nominados – o que ocorre com o IPVA, que não está delineado no CTN, eis que surgiu com a Emenda Constitucional nº 27/85 - os entes federados ficam autorizados a exercer a competência legislativa plena, disposto no artigo 24, parágrafo 3º, da Constituição Federal.

É portanto o IPVA, um imposto estadual que incide sobre a propriedade de veículos automotores. Segundo a nossa Carta Magna somente os Estados e o Distrito Federal têm competência para instituí-lo (artigo 155, inciso III da Constituição Federal).

Sobre a sua incidência, o professor entende que o mesmo incide sobre qualquer que seja a natureza dos automotores, alcançando, portanto, veículos rodoviários, aeroviários e aquaviários (marítimos fluviais e lacustres), apesar dessa posição não ser unânime. (MAMEDE, 2002, p. 54-58)

Divergências à parte, que não serão analisadas como objeto desse trabalho, cabe-nos, nesse momento, traçar algumas considerações sobre alguns aspectos elementares da obrigação tributária.

2.2.2. – Aspecto Pessoal ou Subjetivo sobre o IPVA

O aspecto pessoal compreende a parte subjetiva da obrigação tributária (obrigação legal de pagar o tributo) previstos na norma tributária, sendo portanto, definidos como o sujeito ativo e o sujeito passivo, integrantes da respectiva obrigação que gera o crédito tributário ora em questão. O sujeito ativo é o titular do poder de tributar, atributo este proveniente da soberania do Estado dado pelos contribuintes através de seus representantes do Poder Legislativo, para a criação do tributo. É o auto-consentimento para a tributação e que permite a esse sujeito exigir diretamente o pagamento de um respectivo tributo dos contribuintes.

Conforme preceitua o artigo 119 do CTN, *“Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público titular da competência para exigir o seu cumprimento”*. É aquele que tem o direito de exigir a obrigação tributária imposta ao sujeito passivo, é o credor, ou seja, o que integra o pólo ativo da relação jurídica tributária.

Quanto ao sujeito passivo, o CTN em dois dispositivos - artigos 121 e 122 - prevê a existência de dois sujeitos passivos; o da obrigação acessória e o da obrigação principal que se divide em direto, contribuinte e indireto, ou seja, o contribuinte e o responsável.

Luciano Amaro (2007, p. 280) diz que:

A identificação do sujeito passivo da obrigação principal (gênero) depende apenas de verificar quem é a pessoa que, à vista da lei, tem o dever legal de efetuar o pagamento da obrigação, não importando indagar qual o tipo de relação que ela possui com o fato gerador.

Assim, o sujeito passivo da obrigação principal é aquele obrigado a pagar - um dar, um entregar - o tributo ou uma penalidade pecuniária ou multa, podendo ser classificado como sujeito passivo direto e indireto.

Hugo de Brito Machado (2006, p. 162) considera que:

O sujeito passivo da obrigação acessória é a pessoa à qual a legislação tributária atribui deveres diversos do dever de pagar. (...) Qualquer dever diverso do pagamento atribuído pela legislação tributária a qualquer pessoa, no interesse da arrecadação ou da fiscalização de tributos, é obrigação acessória, na linguagem do Código Tributário Nacional.

O sujeito passivo da obrigação acessória se difere do sujeito passivo da obrigação principal devido ao fato deste ser o responsável pelo pagamento do tributo ou penalidade pecuniária, enquanto aquele cumpre as obrigações impostas pela legislação tributária no interesse da arrecadação ou da fiscalização de tributos. (MACHADO, 2006, p. 162-163)

O sujeito passivo direto é o contribuinte, ou seja, aquele que tem relação pessoal e direta com a situação que constitua o fato gerador tributário - fato típico prescrito na lei. (MACHADO, 2006, p. 162-163)

Se o sujeito passivo direto não cumpre com a obrigação tributária, então ele (o contribuinte) é o próprio a ser responsabilizado pelo inadimplemento da obrigação.

(MACHADO, 2006, p. 162-163)

O sujeito passivo indireto é o responsável pelo pagamento do tributo, ou seja, aquele que não se reveste necessariamente na condição de contribuinte, tendo relação indireta com o fato tributável. (MACHADO, 2006, p. 162-163)

Devido a uma disposição legal, a obrigação tributária é atribuída a uma pessoa diversa daquela relacionada com o ato ou negócio jurídico tributado, sendo neste caso a própria lei que substitui o sujeito passivo direto pelo indireto. Luciano Amaro¹²³ denomina "modificação subjetiva no pólo passivo da obrigação".(MACHADO, 2006, p. 162-163)

Para atingir o objeto dessa pesquisa, visualizaremos o sujeito passivo dessa obrigação tributária apenas como o contribuinte do IPVA, ou seja, como o proprietário do veículo, presumindo-se como tal a pessoa em cujo nome o veículo esteja licenciado pela repartição competente.

2.2.3. – Aspecto Material ou Objetivo sobre o IPVA

O IPVA tem como fato gerador continuado, porque repete-se anualmente, a propriedade de veículos automotores que possuem propulsão própria: automóveis, ônibus, caminhões, motocicletas, tratores, jet-ski, barcos, lanchas, aviões de esporte e lazer. Destaque-se que o IPVA tem que ser pago todos os anos.

O critério material da hipótese de incidência tributária é representado pelo binômio verbo e complemento. No caso do IPVA, afere-se que o referido critério é dado pela ocorrência do binômio "ser proprietário de veículo automotor". A partir da ocorrência do fato acima descrito, no momento da aquisição do veículo novo ou a partir de 1º de janeiro do ano seguinte, por exemplo, em qualquer ponto do território nacional, passa o Estado (onde o respectivo veículo se encontra registrado, em regra) a ter o direito de exigir o pagamento do IPVA do sujeito passivo (proprietário do veículo), calculados de acordo com a base de cálculo (via de regra valor venal do veículo) e alíquotas estabelecidos pela respectiva Lei Estadual.

Quanto aos elementos do critério material verifica-se que proprietário é aquele que possui o *direito de usar, gozar e dispor da coisa, e reivindicá-la de quem a injustamente a detenha*. Este conceito já se encontra pacificado, no estudo do referido imposto, não havendo grandes controvérsias sobre quem seria o proprietário do veículo.

A análise da expressão veículo automotor se mostra um tanto quanto complicada e até mesmo confusa, em vista da ausência de lei complementar que defina o respectivo termo e também em virtude dos diversos tratamentos dado tanto pelas leis estaduais, quanto pela doutrina e jurisprudência acerca do conceito e alcance deste termo.

2.2.4 – Aspecto Espacial sobre o IPVA

Numa primeira análise superficial, considerando unicamente o artigo 155, III, da Constituição da República, que determina competir aos Estados e ao Distrito Federal instituírem imposto sobre a propriedade de veículos automotores, ou seja, estariam os Estados ou o Distrito Federal livres para cobrar o imposto sobre a propriedade do veículo automotor considerando o domicílio do proprietário, o local da compra do veículo, o local do registro e licenciamento, o local do uso habitual do veículo, dentre outros.

Observa-se que inexistente na Constituição da República ou em lei federal regra explícita a respeito do critério espacial a ser utilizado pelos Estados e pelo Distrito Federal no IPVA, mas esta regra pode ser inferida através de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, conforme preceitua Paulo de Barros Carvalho(2007, p. 256):

Há regras jurídicas que trazem expressos os locais em que o fato deve ocorrer, a fim de que irradie os efeitos que lhe são característicos. Outras, porém, nada mencionam, carregando implícitos os indícios que nos permitem saber onde nasceu o laço obrigacional. É uma opção do legislador. Aquilo que de real encontramos, no plano do direito positivo brasileiro, é uma dose maior ou menor de esmero na composição dos critérios espaciais, de tal modo que alguns são elaborados com mais cuidado que outros. Todavia, ainda que aparentemente pensemos ter o político se esquecido de

mencioná-lo, haverá sempre um plexo de indicações, mesmo tácitas e latentes, para assinalar o lugar preciso em que aconteceu aquela ação, tomada como núcleo do suposto normativo.

A Constituição da República não traz regra explícita acerca do critério espacial do IPVA, problema agravado pela inexistência de lei complementar que regule esta importante exação. Todavia, há no ordenamento jurídico nacional indícios suficientes que, conjugados através de um método interpretativo histórico-sistemático, apontam para uma única e clara direção: a de que o IPVA é devido no local onde o veículo automotor estiver licenciado, ou como afirma o professor Mamede: *Devidamente registrados nos órgãos que controlam a circulação de veículos, como o Departamento de Aviação Civil – DAC – ou o Departamento de Trânsito – DETRAN*, sendo o licenciamento uma imposição legal de observância obrigatória a ser realizado no órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal localizado no Município do domicílio do proprietário. (MAMEDE, 2002, p. 61)

2.2.5 – Aspecto Temporal sobre o IPVA

Quanto ao aspecto temporal, a lei ou decreto que fixa a base de cálculo do IPVA não se submete à regra da anterioridade do art. 150, III, “c”, da CF (90 dias), mas somente à do artigo 150, III, “b”, da CF (exercício seguinte). O decreto ou outro instrumento infra-legal poderá fixar tal base de cálculo se proceder à simples correção dos valores pela aplicação de índice oficial de correção monetária (art. 97, § 2º, CTN). A base de cálculo é o valor venal do veículo. Frise-se que, considera-se ocorrido o fato gerador no primeiro dia do ano. (MAMEDE, 2002, p. 61-62)

É importante destacar, que quanto a incidência do IPVA sobre embarcações e aeronaves, que os julgamentos do STF são no sentido de não incidência do IPVA sobre aeronaves e embarcações. Todavia, não se trata de entendimento unânime entre os ministros. Votos dos ministros, Marco Aurélio, no RE 134.509-8/AM, e Joaquim Barbosa, no RE 379.572-4/RJ, discordam dessa posição, entendendo perfeitamente possível a incidência do IPVA sobre aeronaves e embarcações.

2.2.6 – Aspecto Quantitativo sobre o IPVA

Quanto ao aspecto o que é observado para o valor do montante devido pelo contribuinte é o valor da alíquota e a base de cálculo do tributo.

O IPVA terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal e poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização (artigo 155, parágrafo 6º, da Constituição Federal). Quando o Senado tem a atribuição (não importa se facultativa ou não) de fixar alíquotas mínimas ou máximas de um imposto, a alíquota estabelecida pela resolução do Senado funciona apenas como piso ou teto. A Resolução, nesses casos, de forma nenhuma substitui a lei de cada Estado. (MAMEDE, 2002, p. 61-62)

Como o IPVA é um imposto de competência constitucional dos Estados federados, cada Estado, na lei instituidora do imposto, deve estabelecer suas alíquotas. Se houver uma alíquota máxima fixada em resolução, a lei do estado não pode estabelecer alíquota superior a ela, e se existir alíquota mínima prevista em Resolução, a lei do Estado não pode fixar alíquota menor. Quem determina a alíquota aplicável, internamente, em cada Estado é o próprio estado mediante edição de lei própria. (MAMEDE, 2002, p. 61-62)

Os Estados e o Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências, fixarão o valor do imposto com a aplicação da alíquota sobre a base de cálculo, que é o valor do veículo. Cinqüenta por cento do valor arrecadado com o IPVA deve ser repassado para o Município onde se deu o licenciamento. (MAMEDE, 2002, p. 61-62)

Merece destacar que não pode haver diferença de alíquotas em razão da procedência do veículo, conforme entendimento do STF em alguns julgados (princípio da uniformidade das alíquotas para veículos nacionais e estrangeiros, assim como de Estados membros distintos no que se refere a mesma questão de ordem interna). (MAMEDE, 2002, p. 102)

Pode, porém, ser diferenciada a alíquota, em razão do tipo de veículo, por exemplo, moto e carro de passeio, do tipo de combustível gasolina e diesel. (MAMEDE,

2002, p. 102)

Cabe também destacar que uma corrente minoritária entende que incide o IPVA sobre qualquer tipo de veículo automotor. O STF entende que não incide sobre embarcações e aeronaves. (MAMEDE, 2002, p. 102)

Já a base de cálculo do IPVA é o valor venal do veículo, estabelecido pelo Estado que cobra o imposto, submetendo-se aos princípios da estrita legalidade, das anterioridades nonagesimal e do exercício financeiro. (MAMEDE, 2002, p. 70)

2.3. - O uso do IPVA como Tributo Ambiental

A tributação, sendo a base financeira do Estado, tem expressiva repercussão sobre a economia do país. Assim, se a tributação não estiver em sintonia com os princípios constitucionais poderá ser um obstáculo ao crescimento econômico. (RIBEIRO; MAIDANA, p. 7389, 2011)

O Sistema Constitucional Tributário deve estar em harmonia com o ordenamento econômico e financeiro, com as propostas e metas de desenvolvimento nacional, visando à mesma finalidade: satisfação das necessidades da população e o desenvolvimento econômico e social de forma sustentável. (RIBEIRO; MAIDANA, p. 7389, 2011)

A nossa Constituição Federal Republicana de 1988 atribuiu aos Estados-membros da federação e ao Distrito Federal competência para instituir o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), segundo dispõe seu art. 155, inciso III, ressaltando, inclusive, em seu §6º, inciso II, a possibilidade de fixação de alíquotas diferenciadas em função do tipo e da utilização.

Assim dispõe a Constituição, , *“in verbis”*:

Art. 155 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

III - propriedade de veículos automotores.

§ 6º O imposto previsto no inciso III: (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003).

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003).

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003).

A Política Nacional de Meio Ambiente, prevista na Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tem como finalidade a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar ao cidadão e ao país, condições ao desenvolvimento sócio-econômico sem se esquecer aos interesses da proteção à dignidade da vida humana. E esta, deve estar em consonância com a lei nº 8.723 de outubro de 1993, que trata sobre o controle da emissão de poluentes por veículos e obriga os estados a tomarem as providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de monóxido de carbono, óxido de nitrogênio, hidrocarbonetos, alcoóis, aldeídos, fuligem, material particulado e outros compostos poluentes nos veículos comercializados no país, enquadrando-se aos limites fixados nesta lei, tanto os fabricantes de motores e veículos automotores quanto os fabricantes de combustíveis.

E ainda, de acordo com a nova redação dada pela lei nº 10.203, de 22 de fevereiro de 2001, que prevê o incentivo ao uso de combustíveis automotivos classificados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) como de baixo potencial poluidor será, especialmente nas regiões metropolitanas. Essa mesma norma também impõe aos governos estaduais e municipais o a estabelecimento, de controle da poluição do ar para veículos automotores em circulação, através de planos específicos, normas e medidas adicionais, em consonância com as exigências do PROCONVE - Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores - Instituído pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, em 1986, em âmbito nacional.

Além de toda essa imposição legal do ordenamento jurídico brasileiro, cabe ainda ressaltar que o Estado tem em suas mãos um valoroso instrumento a ser utilizado, que é o poder de tributar, através do uso da extrafiscalidade que consiste no uso de instrumentos do Direito Tributário – cuja finalidade principal é a arrecadação

para os cofres públicos (a que se chama de finalidade fiscal) – com fins diversos, ou seja, com fins não-fiscais ou extrafiscais. O emprego da extrafiscalidade dos tributos tem por objetivo disciplinar, favorecer ou desestimular os contribuintes a realizar determinadas ações, por considerá-las convenientes ou nocivas ao interesse público.(CARRAZA, 2006, p. 376)

A intervenção do Estado na economia com uma tributação mais acentuada ou menos expressiva, inclusive com isenções, alíquotas reduzidas e incentivos fiscais, objetivando estimular ou desestimular certas práticas, através de políticas fiscais estabelecidas em conformidade com os ditames constitucionais, mostra-nos a força desse instrumento, que deve ser utilizado em prol do meio ambiente.

Daí as observações de Machado (1987, p. 12) de que: *não constitui novidade que o tributo é uma arma valiosa de reforma social.*

No entanto, a legislação goiana, talvez pela falta de conhecimento sobre o assunto, tem-se descuidado da obrigação de tutelar o equilíbrio ambiental, omitindo-se quanto ao implemento de políticas públicas fiscais em harmonia com a política ambiental imposta pela Constituição Federal e legislação infra-constitucional.

Desde a regulamentação do IPVA no estado, as normas atinentes ao imposto devido anualmente pelos proprietários de veículos automotores não se adequaram, no que diz respeito ao caráter extrafiscal que deve ser conferido ao mencionado tributo, conforme a imposição dos preceitos e princípios constitucionais e infra-constitucionais na proteção do meio ambiente.

A legislação goiana em vigor que regula o instituto, se resume a lei estadual que instituiu o Código Tributário de Goiás, lei nº 11.651 de 26 de novembro de 1991, alterada pela lei 14.281 de 11 de outubro de 2002, que assim dispõe sobre o assunto:

Art. 93. As alíquotas do IPVA são:

I - 1,25% (um inteiro e vinte e cinco centésimos por cento) para ônibus, microônibus, caminhão, veículos aéreos e aquáticos utilizados no transporte coletivo de passageiros e de carga, isolada ou conjuntamente;

II - 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para motocicleta, ciclomotor, triciclo, quadriciclo, motoneta e automóvel de passeio com potência até 100 cv;

III - 3,45% (três inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento) para os veículos utilitários;

IV - 3,75% (três inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) para veículo terrestre de passeio, veículo aéreo, veículo aquático e demais veículos não especificados.

DA ISENÇÃO

Art. 94. É isenta do IPVA a propriedade dos seguintes veículos:

I - máquina e trator agrícolas e de terraplenagem;

II - aéreo de exclusivo uso agrícola;

III - destinado exclusivamente ao socorro e transporte de ferido ou doente;

IV - fabricado especialmente para uso de deficiente físico ou para tal finalidade adaptado, limitada a isenção a 1 (um) veículo por proprietário;

V - o ônibus ou microônibus de transporte coletivo urbano, que tenha rampa ou outro equipamento especial de ascenso e descenso para deficiente físico;

X - os veículos com 10 (dez) anos ou mais de uso

Já o governo estadual do Rio de Janeiro, sancionou a lei 5.635 no dia 05 de janeiro de 2010, lei essa que acrescentou o inciso II – A, ao artigo 10 da lei nº 2.877 de 22 de dezembro de 1997, que reduziu de 4% para 3% a alíquota do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) para veículos dotados da tecnologia flex.

Outros estados também estão com propostas de alteração em suas legislações para atenderem os dispositivos, tanto constitucionais quanto legais, como é o caso do Rio Grande do Sul e da Bahia, em prol do meio ambiente.

Ora, a realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 do texto Constitucional, pressupõe a atuação conjunta dos três Poderes da União, no âmbito federal, estadual e municipal, a fim de garantir que as normas destinadas à proteção e à preservação do meio ambiente sejam efetivamente concretizadas.

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) pode e deve ser usado como incentivador da proteção do meio ambiente, sem descuidar-se do desenvolvimento econômico, conforme estabelecido pela Constituição Federal, pelos princípios atinentes a matéria, pela jurisprudência e pela doutrina, através da adoção de uma política pública de tributação pró-ambiente.

O IPVA não pode ser caracterizado somente como um tributo genuinamente fiscal, mas também, em sua aplicabilidade o caráter extrafiscal tributário em defesa do meio ambiente, deve ser levado em consideração. Instrumentos constitucionais, infra-constitucionais e doutrinários não faltam para respaldar essa iniciativa do poder público. É uma relevante ferramenta de proteção e preservação ambiental a serem usados nas políticas públicas, na medida em que promove a mudança de comportamento dos indivíduos, por meio de incentivos econômicos, tais como a aplicação de alíquotas diferenciadas aos veículos que poluem menos.

CONCLUSÃO

O meio ambiente é um valor fundamental para a sobrevivência da espécie humana no planeta, e, conforme determinação do artigo 225 da Constituição Federal, é considerado como uma garantia fundamental do indivíduo, essencial à sua qualidade de vida e deve ele ser preservado por ações do poder público e da sociedade para que a presente geração e as futuras gerações possam ter o acesso adequado à satisfação de suas necessidades.

Embora existam as determinações legais, constitucionais e infraconstitucionais, que ressaltam a preservação do meio ambiente como condição para a existência humana e para o desenvolvimento sócio-econômico, o que se presencia é uma disputa injustificada entre os interesses econômicos individuais e os interesses ecológicos sociais. A lucratividade e a conquista de riquezas continuam sendo construídas muitas vezes às custas da degradação ambiental.

Para que se tenha um ponto de equilíbrio entre o respeito às liberdades econômicas individuais e o atendimento das necessidades coletivas, faz-se necessário que o Estado, enquanto instituição criada para promover o bem de todos, intervenha e atue como mediador desse processo, impedindo que a realização dos direitos em sua esfera particular obste as garantias sociais previstas constitucionalmente.

A intervenção estatal no setor privado desempenha papel de inquestionável importância para a conquista do desenvolvimento social e econômico de uma nação. No decorrer da história, vários foram os graus e as limitações para que esta interferência do poder público fosse exercida, levando-se em consideração principalmente o modelo

econômico vigente e a realidade social.

Atualmente, a intervenção do Estado no domínio econômico, em relação ao ordenamento jurídico brasileiro, é disciplinada pelos artigos 173 e 174 da Constituição Federal. Conforme estas disposições, a atuação na esfera privada pode ser exercida quando o Estado posiciona-se como agente econômico e como agente normativo e regulador. É justamente ao atuar neste segundo papel que o Estado desempenha as funções de fiscalização, planejamento e incentivo.

A função de incentivo resta configurada quando o Estado tenta induzir o comportamento dos agentes econômicos para a conquista de fins socialmente convenientes e compatíveis com os objetivos do Estado Democrático de Direito. Para que se atinja o bem estar social, são concedidos benefícios para aqueles que adotam condutas que transcendam os interesses individuais e gerem resultados positivos para a coletividade.

Por intermédio de disposições desprovidas de cogência e imperatividade, o Estado intenta seduzir os empreendedores a assumirem determinada prática, já que esta se apresenta como mais vantajosa em virtude dos benefícios concedidos. Não se tratam de comandos, mas sim de mecanismos de indução que mostrem ser a postura considerada socialmente adequada a mais benéfica.

Entender como e quando essa intervenção pode ocorrer mostra-se imprescindível ao tema abordado no presente trabalho, tendo em vista o fato de que, por meio dessas políticas públicas de incentivo, pode o Estado conduzir a sociedade à preservação ambiental e ao desenvolvimento econômico sustentável, fins estes que, quando alcançados, refletirão diretamente na qualidade de vida da população.

A intervenção do Estado, neste contexto, passa a ser considerada fundamental ao gerenciamento e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, buscando amenizar as diferenças, aplicando o princípio da equidade entre os interesses individuais e coletivos.

Pode o poder público, baseado nas disposições legais pertinentes, onerar os empreendimentos que gerem externalidades negativas ao meio ambiente e premiar os que defendam a causa ambientalista.

Entre os instrumentos que podem ser elencados para que a intervenção em prol do meio ambiente tenha o sucesso esperado, as políticas públicas tributária apresentam-se como um dos mais eficientes. Através do Direito Tributário o Estado pode conceder incentivos fiscais para as atividades que adotam a política de uso racional dos recursos naturais e captar verbas que financiem programas de prevenção e de restabelecimento do meio ambiente degradado.

As funções extrafiscal e fiscal dos tributos servem perfeitamente a esta tarefa. Utiliza-se o sentido orientador da figura tributária de forma que, por meio das isenções, seletividade, progressividade, além da variação de alíquotas e bases de cálculo, prestigiem-se condutas não poluidoras e desestimulem-se as agressoras ao meio ambiente.

A extrafiscalidade predomina nos tributos voltados para a proteção ambiental, mas isso não significa que o caráter arrecadatório não exista em relação a eles. Ao contrário, este se faz presente quando o intuito for a conquista de recursos que possam ser disponibilizados e destinados a custear projetos de prevenção e recuperação ambiental.

Os tributos devem ser empregados como forma de correção das externalidades negativas, agregando ao custo da atividade econômica os danos gerados à sociedade e ao meio ambiente no processo produtivo; deve-se induzir o sujeito passivo ao comportamento menos prejudicial ao meio ambiente, de forma que ele busque maneiras ecologicamente adequadas para desenvolver seu empreendimento.

Unir Direito Tributário e defesa ambiental tornam efetivos os princípios que constituem concepções básicas e elementos de orientação para ações que têm por fim o bem estar e a sadia qualidade de vida como resultados diretos de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

As espécies tributárias existentes no Sistema Tributário Nacional podem se amoldar à questão ambiental. Vários são os impostos, nos âmbitos federal, estadual e municipal, utilizados indiretamente, através da concessão de incentivos fiscais, para que a defesa do meio ambiente seja concretizada.

E sob esse prisma, vimos que o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) pode e deve ser usado como incentivador da proteção do meio ambiente sem descuidar-se do desenvolvimento econômico, através da adoção de uma tributação pró-ambiente, mediante graduações em sua alíquota de acordo com o grau de poluição que os automóveis produzem, fomentando, assim, o desejado desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Octávio Mello. ***Política e Direito Agroambiental: comentários a nova lei de Reforma Agrária***, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1995;

AMARO, Luciano. ***Direito Tributário Brasileiro***. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ANDERSON, Perry. “***Balanço do Neoliberalismo***”. in SADER, E. & GENTILI, P. (orgs) Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ATALIBA, Geraldo. ***Hipótese de Incidência Tributária***. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

ÁVILA, Humberto. ***Teoria dos Princípios***. Da definição aplicação dos princípios jurídicos. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BALEEIRO, Aliomar. ***Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar***. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BALEEIRO, Aliomar. ***Direito Tributário Brasileiro***. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

BARROSO, Luis Roberto. ***Temas de Direito Constitucional***. 2. ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. v.1.

BASTOS, Celso. ***Curso de direito econômico***. Celso Bastos Editora, São Paulo, 2003.

BECKER, Alfredo Augusto. ***Teoria Geral do Direito Tributário***. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BREUS, Thiago Lima. ***Políticas Públicas no Estado Constitucional***. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BONAVIDES, Paulo. ***Curso de Direito Constitucional***. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas: Ciência para uma vida sustentável**. CIPOLLA, Marcelo Brandão, tradução. São Paulo: Cultrex, 2005.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2.006.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAMPANHOLA, C. *Novos Significados e Desafios*. EMBRAPA-Informação Tecnológica. Brasília DF, 2004. Disponível em: <http://www.embrapa.br/a_embrapa/unidades_centrais/gpr/publicacoes/institucional/Embrapa_NovosDesafios.pdf>. acesso em 13 set. 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

DERZI, Misabel. **Família e Tributação. A vedação constitucional de se utilizar o tributo com efeito de confisco**. v. 32. MG: In Revista da Faculdade de Direito da UFMG, 1989.

ELALI, André. **Tributação e regulação econômica**. São Paulo: MP, 2007.

ELALI, André. **Incentivos fiscais, neutralidade da tributação e desenvolvimento econômico**: A questão da redução das desigualdades regionais e sociais. In Incentivos Fiscais, Coord. Ives Gandra da Silva Martins et al. São Paulo: MP, 2007.

ESPÍRITO SANTO, Zelineide Novaes do. ALMEIDA. Luciana Togueiro. **Etanol: Impactos Socio-Ambientais de uma Commodity em Ascensão**. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vii_en/mesa2/trabalhos/etanol_impactos_socio_ambientais.pdf> Acesso em 19 ago. 2011.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 6. ed. ampliada. São Paulo: Saraiva, 2005.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. In: **Planejamento e políticas públicas**, n. 21. Reflexões Preliminares: São Paulo.

GUARESCHI, Comunello.Nardini; Hoenisch, 2004, pág. 180. Disponível: <[HTTP://www.cchla.ufrn.br/interlegere/inter-legere3/pdf/pesquisas3.pdf](http://www.cchla.ufrn.br/interlegere/inter-legere3/pdf/pesquisas3.pdf)> Acesso em 08 mai. 2011.

GUIMARÃES, Ylves J. de Miranda. **A situação atual da parafiscalidade no Direito Tributário**. São Paulo: José Bushatsky, 1977.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. ***Direitos fundamentais, processo e princípio da proporcionalidade***. In Dos direitos humanos aos direitos fundamentais. São Paulo: Celso Bastos, 1997.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. ***Processo constitucional e direitos fundamentais***. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. ***Teoria processual da constituição***. São Paulo: Celso Bastos, 2000.

HARVEY, David. ***Condição Pós-Moderna***. 13. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

IPCC, 2007; Summary for Policymakers, Intergovernmental Panel on Climate Change: <http://www.ipcc.ch>.

LUSTOSA, M.C.J., CÁNEPA, E.M., YOUNG, C.E.F., 2003. Política Ambiental. In: MAY, P.H., LUSTOSA, M.C.J., VINHA, V. Da (org.). *Economia do Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Elsevier.

MACEDO, I. C. et al. ***Doze estudos sobre a agroindústria da cana-de-açúcar no Brasil e a sua sustentabilidade***. São Paulo: UNICA, 2005.

MACEDO, I.C. ***Balanço das emissões de gases do efeito estufa na produção e no uso do etanol no Brasil***. Núcleo Interdisciplinar de Planejamento Energético da Universidade Estadual de Campinas (NIPE). Campinas, jan. 2004.

MACEDO, I. C. ***Greenhouse gas emissions and bio-ethanol production/utilization in Brazil***. Centro de Tecnologia Copersucar (CTC). Piracicaba. Jan 1997.

MACHADO, Hugo de Brito. ***Curso de direito tributário***, 27. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. ***Direito Ambiental Brasileiro***. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

Maria E.R. Xavier, Américo A. F. S. Kerr, ***A análise do efeito estufa em textos paradidáticos e periódicos jornalísticos, Anais do VIII Encontro de Pesquisa em Ensino de Física, Águas de Lindóia***. SP, Brasil, 5 a 8 de Junho de 2002.

MARCARENHAS, Luciane Martins de Araújo. ***Desenvolvimento Sustentável: De Impacto Ambiental e Estudo de Impacto***, 1. ed., Curitiba: Arte e Letra, 2008.

MILARÉ, Edis. ***Direito do Ambiente***. 4. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

Ministério da Minas e Energia. ***Matriz Energética 2030***. Brasil, MME: 2010.

MEIRELLES, F. S. ***Biodiesel***. Serviço Nacional de Aprendizado Rural. Brasília, 2003

Disponível em: <<http://www.faespsenar.com.br/faesp/economicol.pdf>> Acesso em 13 set. 2011.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação Ambiental: A função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2009.

MORAIS, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de Direito Tributário**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1986.

NUNES, C. S. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. São Paulo: Dialética, 2005.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

RIBEIRO, Maria de Fátima; MAIDANA, Ana Paula Duarte Ferreira. **A Constitucionalidade da Tributação Extrafiscal Sócio-ambiental**: Reflexos na intervenção da Ordem Econômica e Social. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 93. <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10523>. Acesso em: 18 out. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **O Tributo Como Instrumento Efetivo De Proteção Do Direito à Vida No Planeta**. In: FOLMANN, Melissa (Coordenadora). **Tributação e Direitos Fundamentais - Propostas de Efetividade**. Curitiba: Juruá, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.182.

SILVA, Leandro Alves da. **A Tributação como Mecanismo Eficaz de Proteção ao Meio Ambiente**. Disponível em: < <http://www.cpgls.ucg.br /ArquivosUpload/1/File/V MOSTRA DE PRODUO CIENTIFICA/DIREITO/21-.PDF>> Acesso em: 20 set. 2011.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Madri: Alianza Universidad Textos, 1996.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SOUZA, R. S. **Entendendo a Questão Ambiental**: Temas de Economia, Política e Gestão do Meio Ambiente. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002. p.135.

VARELLA, Marcelo Dias e BORGES, Roxana Cardoso B. **O Novo em Direito Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

VINHA, Thiago Degelo e Maria de Fátima Ribeiro. **Efeitos Socioeconômicos dos tributos e sua utilização como instrumento de políticas governamentais**. In

PEIXOTO, Marcelo Magalhães e FERNANDES, Edison C. (Coords.). *Tributação, Justiça e Liberdade*. Juruá: Curitiba, 2005.

TÔRRES, Heleno Taveira et al. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. *A idéia de liberdade no Estado patrimonial e no EstadoFiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

VALLE, Marcelo G., BONACELLI, Maria B. M., SALLES FILHO, Sérgio L.M. Os **Fundos Setoriais e a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Salvador, *Anais do XXII Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica*, 6-8 novembro 2002.

VERONESE, Thábata Biazzuz. *As Políticas Públicas Tributárias a Luz da Responsabilidade Social Ambiental Empresarial*. Disponível em: < http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2542.pdf> Acesso em 15 set. 2011.

WANDERLEI JÚNIOR, Bruno et al. *A Contribuição do IPVA à Proteção do Meio Ambiente*. Disponível em: < <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh>> Acesso em 10 ago. 2010.