

## A TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL COMO MECANISMO INDUTOR À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Valmir César Pozzetti<sup>1</sup>

José Wilker Leite Saboia<sup>2</sup>

---

*Fecha de publicación: 08/07/2017*

**Sumario:** Introdução. **1.** Da competência municipal para proteção ambiental. **2.** O princípio poluidor pagador como inibidor de condutas. **3.** O funcionamento do tributo municipal ecológico. Conclusão. Referências.

**Resumo:** O reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, enquanto direito fundamental da pessoa humana, convive contemporaneamente com o agravamento dos problemas ambientais. O objetivo dessa pesquisa foi o de verificar a legislação tributária municipal e analisar se é possível de, através do instituto da Extrafiscalidade, utilizar, utilizar-se os tributos como mecanismos indutores à preservação ambiental. Conclui-se que no tocante ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza e Imposto sobre propriedade Territorial urbana existe a possibilidade e ela é viável, sendo que alguns municípios da federação brasileiro os tem utilizado com êxito. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi a do método dedutivo; quanto aos meios utilizou-se a pesquisa bibliográfica, com consulta à doutrina, legislação e jurisprudência; quanto aos fins a pesquisa foi a qualitativa.

**Palavras chave:** Tributação, Preservação do Meio Ambiente, Impostos Ambientais.

---

<sup>1</sup> Doutor em Biodireito/Direito Ambiental pela Université de Limoges/França. Professor Adjunto da Universidade Federal do Amazonas e Professor Adjunto da Universidade do Estado do Amazonas.

<sup>2</sup> Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas.

## INTRODUÇÃO

As questões ambientais que hoje atravessamos são qualitativa e quantitativamente diferentes de qualquer coisa acontecida antes: as mudanças trazidas pela modernidade transforma o meio em que vivemos e assim, ameaça a vida no planeta terra.

Nesse sentido a questão ambiental evoca as conseqüências problemáticas da modernidade e da dinâmica capitalista. Vários são os problemas ambientais que hoje enfrentamos, e a maneira como se dá esse enfrentamento, seus instrumentos, políticas, toda a dinâmica movimentada na busca de seu enfrentamento fazem parte das grandes questões do nosso tempo.

Os problemas ambientais surgem porquê cada vez mais as pessoas exigem padrões de vida mais altos com tecnologias mais baratas, mesmo que os subprodutos involuntários incluam a degradação dos solos, os poluentes tóxicos de espécies animais ou a alteração climática.

Diante disso percebemos que hoje todo o globo terrestre encontra-se envolvido nesse emaranhado de problemas e dificuldades em se manter a vida do planeta. O problema assume proporções tão gigantescas que várias Conferências Internacionais já foram realizadas, no intuito de se discutir e encontrar soluções para o problema ambiental do globo terrestre.

Dentre estas Conferências vale ressaltar a Conferência realizada no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro em 1992, que foi de grande importância, ficando internacionalmente conhecida como “Rio/92”.

Os compromissos específicos adotados pela Conferência Rio/1992 incluem duas convenções, uma sobre Mudança do Clima e a outra sobre Biodiversidade e uma Declaração sobre Florestas.

Também foram aprovados documentos objetivos mais abrangentes e de natureza mais política: a Declaração do Rio e a Agenda 21, os quais endossam o conceito fundamental de desenvolvimento sustentável, que combina as aspirações compartilhadas por todos os países ao progresso econômico e material com a necessidade de uma consciência ecológica. A Rio/1992 também foi uma resposta às gestões dos países do Sul feitas

desde a reunião de Estocolmo.

A Declaração do Rio/1992 contemplou princípios inovadores que passaram a conduzir as relações entre países ricos e pobres, contando com o apoio da Agenda 21 que estabeleceu, com vistas ao futuro, objetivos concretos de sustentabilidade em diversas áreas, explicitando a necessidade de se buscarem recursos financeiros novos e adicionais para a complementação em nível global do desenvolvimento sustentável.

Além disso, a Conferência do Rio permitiu a participação de organizações não-governamentais (ONG's) que passaram a desempenhar um papel fiscalizador e a pressionar os governos para o cumprimento da Agenda 21.

A Declaração contém 27 princípios, muitos deles desnecessários, que, num sentido, só vieram a enfraquecê-la. A Resolução 44/228 da Assembleia Geral mencionou, dentre os objetivos da Conferência, o desenvolvimento do direito ambiental internacional, e, dentro deste contexto, a elaboração de direitos e obrigações genéricos dos Estados, tomando como base os mais importantes documentos jurídicos a respeito.

O documento mais importante adotado no decorrer da Conferência do Rio foi a Agenda 21, onde a comunidade internacional apresenta, em longo documento, um planejamento destinado a solucionar até o ano 2.000 os principais problemas ambientais e que, conforme denominação indica, deverá entrar pelo século XXI.

Na Agenda 21 todos os 40 capítulos seguem uma orientação semelhante, ou seja, contém uma introdução, exame dos programas, os objetivos, atividades, dados e informações e sua implementação. A questão dos recursos financeiros necessários à implementação dos programas foi estudada minuciosamente antes da Conferência, onde, no apagar das luzes, as necessárias dotações foram fixadas.

Entretanto, apesar de toda a legislação produzida, os Estados membros não avançam para diminuir as emissões e o consumo desenfreado, sendo necessário outras medidas para salvar o planeta.

Dessa forma, a problemática que se levanta é: de que forma se poderá utilizar a extrafiscalidade tributária municipal para induzir um comportamento positivo no contribuinte, de forma a auxiliar na preservação do meio ambiente?

A pesquisa se justifica tendo em vista que o ente federado "Município" é o ente mais próximo do cidadão, onde de fato os cidadãos

residem, e que enfrenta o problema ambiental com mais intensidade; logo, a utilização de tributos municipais, faz-se necessário, uma vez que este pé da competência municipal legislar.

O objetivo dessa pesquisa é, então, o de verificar qual tributo municipal poderia ser utilizado, através do instituto da extrafiscalidade, para a preservação do meio ambiente.

A metodologia que será utilizada na presente pesquisa é ado método dedutivo, com análise da literatura e dedução dos os apreendidos; quanto aos meios a pesquisa será bibliográfica, com auxílio da doutrina, legislação e jurisprudência; quanto aos fins a pesquisa será qualitativa.

## **1. DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL**

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no âmbito da competência comum prevista assim estabelece:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios:

(...) omissis

**VI – Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. (gn)**

Vê-se que a C/88 reconheceu a importância da atuação conjunta dos entes federativos para a solução dos problemas que afetam o meio ambiente, atribuindo-lhes competência para o exercício do Poder de Polícia, com vistas ao planejamento de seu desenvolvimento e à limitação dos excessos, o que implica não apenas na inibição de atividades particulares contrárias à preservação ambiental, mas também em uma conduta positiva do Poder Público.

Igualmente ao Poder de Polícia, o tributo é também um instrumento, um meio de regular: através do Poder Público poder-se-á fomentar uma atividade, como poder-se-á restringi-la ou até impedir-se uma atividade ilícita.

A proteção do meio ambiente permite a ação fiscalizadora preventiva e repressiva do Poder de Polícia, exercida concretamente através de ordens, proibições, restrições e concessões de Alvarás, bem como a aplicação do Princípio do Poluidor Pagador, como técnica de controle ambiental, que se caracteriza através da isenção ou cobrança de tributos, como forma de repressão de atividades poluidoras e, também, para angariar recursos para custear a recuperação de áreas poluidoras degradadas.

Para melhor entendermos como o imposto pode ser um meio de incitação à preservação do meio ambiente, precisamos tecer inicialmente algumas considerações sobre ele, conforme especifica o Código Tributário Nacional – CTN:

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

A Constituição Federal de 1988 agasalhou o conceito de desenvolvimento sustentável, que consiste no progresso da atividade econômica compatível com a utilização racional dos recursos naturais, bem como criou a possibilidade de se implementar taxas redistributivas dos serviços públicos correspondentes à fiscalização e à recuperação ambiental e a cobrança pelo uso dos bens públicos.

Por outro lado, o legislador definiu, de forma exaustiva, as áreas em que as pessoas políticas podem exercer tributação, criando um sistema rígido de distribuição de competências, dentro do qual União, o Distrito Federal, Estados e Municípios deverão atuar em matéria tributária. A criação de tributos é tarefa exclusivamente legislativa (art. 145 da CF/88).

Além disso, apenas quem tem competência para criar tributos pode aumentar as cargas tributárias, agravando as alíquotas ou a base de cálculo dos tributos, diminuí-la, ou até mesmo suprimi-la, por intermédio da não tributação ou das isenções.

A competência tributária, conforme artigos 153, 155 e 156 da Constituição Federal de 1988, é concorrente; o que significa dizer que cada instância legisla privativamente sobre tributos de sua competência, não havendo hierarquia entre as leis tributárias federais, estaduais e municipais.

Os tributos são criados através de lei ordinária ou lei complementar; conforme dispõe o artigo 150 da Constituição Federal de 1988; enquanto que os artigos 148, 154, I e 156, III da CF/88 dispõem sobre as hipóteses em que os tributos deverão ser criados por lei complementar, ou seja, nos casos de empréstimos compulsórios e de imposto de competência residual da União.

A criação de um imposto tem que atender a cinco pressupostos básicos da imposição fiscal: norma legal, fato gerador, base de cálculo, alíquota e sujeitos ativo e passivo da obrigação.

O artigo 145, caput da Constituição Federal de 1988, nos diz que os tributos se classificam em: impostos (art 145, I), taxas (art 145, II) e

contribuição de melhoria (art 145, III).

O imposto se traduz em uma modalidade de tributo que tem por hipótese de incidência um fato qualquer, não consistente numa atuação estatal.

Já as taxas são tributos que tem por hipótese de incidência uma atuação estatal, decorrente de serviço público ou de poder de polícia diretamente referida ao contribuinte.

E por fim, a contribuição de melhoria é um tipo de tributo que tem por hipótese de incidência uma atuação estatal, consistente em uma obra pública, indiretamente referida ao contribuinte.

Conforme dissemos acima, cada uma das pessoas políticas (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) recebeu da Carta Constitucional a competência para instituir impostos; entretanto cada uma das instâncias recebeu um campo tributário próprio, onde os tributos só podem ser instituídos por lei. Existe, então, uma partilha das competências para criar impostos, a qual obedece a um critério material, tendo o constituinte descrito objetivamente as hipóteses de incidência de impostos.

O nosso estudo tem, então, o intuito de, baseado na Constituição Federal/88, contextualizar o meio ambiente no mundo jurídico e verificar a possibilidade de se adequar tributos municipais como meio-fim de coibir os atentados ao meio ambiente ou induzir uma conduta não destrutiva.

## **2. O PRINCÍPIO POLUIDOR PAGADOR COMO INIBIDOR DE CONDUTAS**

O termo poluição é derivado do latim *polluere*, significando, “profanar, sujar, manchar, corromper, macular, conspurcar”.

Antes de iniciarmos os estudos sobre o referido princípio, achamos importante dizer que há vários conceitos de poluição, elaborados por técnicos e doutrinadores, no campo do Direito, ou legais.

Segundo Odum, citado por Marques (1.999, p. 90):

Poluição consiste numa alteração indesejável nas características físicas químicas ou biológicas, do ar, do solo e da água que podem afetar, ou afetarão, prejudicialmente a vida do homem ou a de espécies desejáveis, os nossos processos industriais, condições de vida e patrimônio cultural; ou que pode, ou poderá, malbaratar ou deteriorar os nossos recursos em matérias-primas.

E, segundo Marques (1.999, p. 94), o Comitê Científico da Casa Branca, em 1966, em um relatório intitulado para restaurar a qualidade do meio ambiente, destaca que:

A poluição é uma modificação desfavorável do meio natural, que se apresenta no todo ou em parte como um subproduto da ação humana, através de efeitos diretos e indiretos que vão alterar critérios de distribuição dos fluxos de energia dos níveis de radiação, da constituição físico-química do meio natural e da abundância de espécies vivas. As modificações podem afetar o homem, seja diretamente pela diminuição dos recursos em produtos agrícolas, em água e em outros produtos biológicos. Podem afetá-lo, também, alterando os objetos físicos que o rodeiam, as possibilidades recreativas do seu meio, ou ainda desfigurando a Natureza” indiretamente, de substâncias ou energia no meio ambiente, que resultem em efeitos deletérios de tal natureza que ponham em risco a saúde humana, afetam os recursos bióticos e os ecossistemas, ou interfiram com os usos legítimos do meio ambiente.

Para o World Bank, citado por Marques (1999, p.23) poluição “é a adição, tanto por fonte natural ou humana, de qualquer substância estranha ao ar, à água ou ao solo, em tais quantidades que tornem esse recurso impróprio para o uso específico ou estabelecido. Presença de matéria ou energia, cuja natureza, localização e quantidade produzam efeitos ambientais indesejáveis”.

Já para Antônio (2.000, p. 10) :

Em sentido amplo, poluição é toda alteração das propriedades naturais do meio ambiente, causada por agente de qualquer espécie prejudicial à saúde, à segurança ou ao bem-estar da população sujeita aos seus efeitos.

No mesmo sentido Marques (1999, p. 91) destaca que considera-se poluição:

A presença de elementos exógenos num determinado meio, de molde a lhe deteriorar a qualidade ou a lhe ocasionar perturbações, tornando-o inadequado a uma dada utilização.

Já para Meirelles (2.002, p. 23) poluição:

É tudo o que ocasione desequilíbrios ecológicos, perturbações na vida dos ecossistemas. Não nos interessa saber se a modificação se faz no ar, na água ou na terra; se é produzida por matéria em estado gasoso, líquido ou sólido, ou por liberação de energia; nem se é causada por vivos ou por substâncias destituídas de vida”.

Já o Decreto nº 50877/1961, tipifica a poluição das águas como:

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se "poluição" qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas das águas, que

possa importar em prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações e ainda comprometer a sua utilização para fins agrícolas, industriais, comerciais, recreativos e, principalmente, a existência normal da fauna aquática.

Já o Decreto nº 303 de 28.02.67 tipifica:

Art. 1º. Para as finalidades deste decreto-lei, denomina-se Poluição qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente (solo, água e ar), causada por qualquer substância sólida, líquida, gasosa ou em qualquer estado da matéria, que, direta ou indiretamente, seja nociva ou ofensivo à saúde; crie condições inadequadas para fins domésticos, agropecuários, industriais e outros; ou ocasione dano à fauna e à flora.

O Decreto nº 76.389, de 03.10.75, que dispõe sobre medidas de prevenção e controle da poluição industrial dispõe:

Art. 1º. Para as finalidades do presente Decreto considera-se poluição industrial qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de energia ou de substâncias sólidas, líquidas ou gasosas, ou combinação de elementos despejados pelas indústrias, em níveis capazes, direta ou indiretamente, de:

- I- prejudicar a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II- criar condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- III- ocasionar danos relevantes à flora, à fauna e a outros recursos naturais.

Pois bem, vencida a definição de Poluição, passemos à análise do Princípio Poluidor Pagador, que estabelece que todo aquele que causar poluição, fica obrigado a indenizar o prejuízo causado e repará-lo.

O Princípio Poluidor-Pagador (PPP) foi adotado inicialmente pelo Conselho da OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) em 1974 (Pearce et al, 1989).

O objetivo principal deste Princípio é o de harmonizar as políticas, entre os membros da OECD, para que as diferentes regulamentações ambientais não distorcessem as vantagens comparativas e os fluxos de mercado.

A implementação do Princípio Poluidor-Pagador conduz, necessariamente, à tributação ambiental, como instrumento de prevenção, recuperação e combate à poluição, nas formas de tributação fiscal (adequação das espécies tributárias para arrecadação de recursos destinados



ao custeio da proteção ambiental) e extrafiscal (para incentivar comportamentos preservadores do meio ambiente e combater comportamentos poluidores).

O Princípio Poluidor-Pagador (PPP) constitui um marco importante no Direito Ambiental, pois atribui ao autor da poluição todos os custos que esta possa gerar para a sociedade. Ele se constitui em uma das formas de atuação do poder de polícia e na cobrança de um preço pelo uso dos recursos ambientais para conter o desperdício, seja através da concessão de licenças e alvarás e da imposição de multas, seja para arrecadar recursos para custear a limpeza e recuperação do meio ambiente e o combate às condutas poluidoras.

Tal princípio encontra guarida no art. 225, parágrafos 2º e 3º da Constituição brasileira e na Lei nº 6.938/81- PNMA, art. 4º, VIII, e art. 14, parágrafo 3º.

Segundo o Professor Paulo Afonso Leme Machado (2012, p. 207), “este princípio não coonest a poluição, mas evita que o dano ecológico fique sem reparação”; logo, o ideal é que o dano não ocorra, mas se ocorrer deve o poluidor pagar pelo prejuízo causado à humanidade.

É preciso entender que não se trata de direito de pagar para poluir, pois isto não é admitido em nosso ordenamento jurídico e nem na comunidade internacional. Este princípio impõe é que o poluidor é obrigado, independente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao Meio Ambiente e a terceiros afetados por sua atividade. Deve corrigir e recuperar o ambiente que degradou, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a ação lesiva.

Considerando que não se pode interpretar a aplicação de tal princípio como uma autorização para que se possa degradar o meio ambiente através de pagamento por lesão ambiental é que alguns jus-ambientalistas acabaram por abandonar a expressão “ poluidor-pagador “ por “responsabilidade do poluidor “.

Segundo Benjamin, citado por Marques (1999, p. 104):

O princípio poluidor-pagador é aquele que impõe ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção, reparação e repressão da poluição”.

“O objetivo maior do princípio poluidor-pagador é fazer com que os custos das medidas de proteção do Meio Ambiente – as externalidades ambientais – repercutam nos custos finais dos produtos e serviços cuja produção esteja na origem da atividade poluidora. Em outras palavras, busca-se fazer com que os agentes que originaram as externalidades assumam os custos

impostos a outros agentes, produtores e/ou consumidores.

E Marques ainda (1.999, p. 105) acrescenta que:

Ao contrário do que se imagina, o princípio poluidor-pagador não se resume na fórmula: poluiu, pagou ” ; ele não é um princípio de compensação dos danos causados pela poluição. Seu alcance é mais amplo, incluídos todos os custos da proteção ambiental, quaisquer que sejam, abarcando os custos da prevenção, de reparação e de repressão do dano ambiental, assim como aqueles outros relacionados com a própria utilização dos recursos ambientais, particularmente os naturais, que tem sido historicamente encarados como dádivas da natureza, de uso gratuito ou custo marginal zero.

Depreende-se, então, que aqueles que exploram atividade sabidamente perigosa ou lesiva ao meio ambiente e auferem vantagens dessa exploração, devem sofrer os riscos da mesma atividade, suportando os ônus da reparação em caso de eventual gravame à natureza.

Já Antunes, citado por Marques (1.999, p. 100) discorre sobre este princípio observando:

A Constituição Brasileira fala na obrigação de reparar os danos. Esta obrigação deve ser vista, em primeiro lugar, como a obrigação de reprimir o *status quo* violado pela atividade poluidora ou degradadora. A simples equação financeira como fórmula para que se faça a reparação do dano é absolutamente inadequada.

E continua Marques (1.999, p. 101) dizendo que:

Princípio da Responsabilidade é o princípio pelo qual o poluidor deve responder por suas ações ou omissões, em prejuízo do meio ambiente, de maneira a mais ampla possível de forma que se possa reprimir a situação ambiental degradada e que a penalização aplicada tenha efeitos pedagógicos e impedindo-se que os custos recaiam sobre a sociedade.

O que percebemos nestas duas colocações é, a uma, que estamos discorrendo sobre avaliação de bens imóveis e de hipotéticos danos decorrentes da frustração na realização de projetos que implicariam na valorização de tais bens, também os danos ambientais estarão sendo virtuais. Logo não teremos outra alternativa senão nos utilizarmos de suposições para apurar qual seria o lucro com a eventual exploração bem como do gasto com a reparação do também hipotético dano causado ao meio ambiente. A duas, que não é apenas a recomposição do dano à flora e à fauna que está em jogo mas, também, da qualidade do solo – elemento igualmente integrante de nosso meio ambiente natural.

A reprecinação da qualidade originária do meio ambiente com todos estes elementos deve ser calculada com a finalidade de se evitar que os

custos com o imaginário projeto imobiliário ou retirada de madeira recaiam sobre a sociedade.

E por falar em proteção da qualidade do solo, vale lembrar aqui os ensinamentos do Professor José Afonso da Silva (2.000, p. 262) ensina que:

O solo, que do ponto de vista ecológico é constituído da camada da superfície da crosta terrestre, capaz de abrigar raízes e plantas, representa o substrato para a vegetação terrestre. É, assim, a terra vegetal, meio em que se associam a litosfera e a atmosfera; é pois, meio de sustentação de vida. Isto basta para mostrar quão relevante é a defesa da sua qualidade.

E continua Silva (2.000, p. 263) :

A erosão é também uma das formas mais graves de depauperamento do solo. Trata-se de um processo de desprendimento e de arraste dos elementos constituintes do solo para as planícies, para os vales, para o leito dos rios e até para o mar, em conseqüência da ação de agentes. O processo desenvolve-se em três etapas: desprendimento das partículas do solo, seu transporte e seu depósito, os quais causam a retirada de nutrientes necessários à produção agrícola, reduzindo, assim, a qualidade da cultura na terra erodida como nas baixadas pela deposição do material erodido sobre o solo fértil, bem como destroem plantas e assoreiam as correntes de água.

E por fim, Silva (2.000, p.265) acrescenta que:

Agente externo da erosão pode ser um elemento da natureza, vento e água, principalmente, ou o próprio homem; daí os dois tipos de erosão : a normal ou geológica, proveniente da ação da natureza, e a acelerada, decorrente da ação do homem.

Com base nestes esclarecimentos haveremos de concluir que os processos erosivos causam danos irreparáveis ao meio ambiente. Os projetos de criação de loteamentos e de exploração de madeira local, sem se preocupar com a cobertura vegetal e com a sua conseqüente retirada parcial ou total, deve ser levado em conta e analisado. A venda da madeira e dos lotes podem aferir polpidos lucros, mas deve-se levar em conta os desbarrancamentos e a erosão do solo. É por isso que neste particular consideramos que o Princípio da Precaução está intimamente ligado ao do Poluidor –Pagador.

E conciliando estes dois princípios temos a obrigação legal e constitucional de abater os custos decorrentes da preservação ou recuperação do meio ambiente do valor apurado do imóvel, ou da venda da madeira, através de perícia que considere hipotéticos empreendimentos que impliquem em desmatamento da área. Caso contrário, o dano emergente deveria ser forçosamente recomposto pelo proprietário (e não pela

sociedade) conforme determina parágrafo 1º do artigo 14 e parágrafo único do art. 18 da Lei nº 6.938/81, que introduziu no ordenamento jurídico a regra da responsabilidade civil objetiva por quaisquer danos ambientais.

É importante, dentro deste contexto, destacarmos que os custos com a reparação de danos ambientais é incomparavelmente superior aos custos com a conservação do bem ambiental. Logo, a aplicação do princípio do poluidor-pagador redundaria na responsabilidade civil pela reparação ou recuperação do dano ecológico. Neste sentido Machado (2012, p. 34) nos esclarece que :

Tanto na Constituição Federal, que emprega os termos ‘reparação e recuperação’, como a legislação infraconstitucional, que utiliza termos como ‘restauração e reconstituição’ estão em harmonia no sentido de indicar um caminho para as pessoas físicas e jurídicas que danificarem o meio ambiente, como para a administração pública e para os juízes que intervierem para proteger o meio ambiente.

É importante dizermos que o Princípio Poluidor-Pagador, devido a várias circunstâncias, dentre as quais está a da divisão de competências (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ainda não é aplicado, em sua íntegra, no Brasil. É de difícil gerência a questão: em 29/03/2000 foi instituída no Brasil a TAF – Taxa Ambiental de Fiscalização, através da lei no. 9.960/2000, do IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis, órgão federal. Entretanto, o valor da referida taxa seria recolhido e repassado aos cofres do IBAMA, que argumenta que os recursos arrecadados serão utilizados no fortalecimento das ações de fiscalização e de proteção da natureza. Aí começa a problemática, pois a competência em matéria ambiental no Brasil, é concorrente entre os entes federativos; logo a taxa não poderia ser somente da União, mas sim deveria ser previsto no texto legal, a sua divisão.

Não foi o que ocorreu. A cobrança desta taxa pelo governo Federal inviabilizaria a curto prazo a fiscalização ambiental Estadual e Municipal, pois o sistema de fiscalização ambiental é composto por todos os integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente, não sendo justo nem correto que o tributo seja exclusivo do IBAMA como prevê a citada lei. A taxa também foi aplicada uniformemente a todas as empresas. Em função destas falhas, a lei foi considerada inconstitucional. Mas a polêmica entre os doutrinadores de Direito é: será que o IBAMA tem competência para cobrar esta taxa? O novo imposto é condenável por vincular recursos a um ministério?

Já no Estado do Amazonas, o IPAAM – Instituto de Proteção

Ambiental do Amazonas, fixou a instrução normativa – IPAAM nº 001/97 de 13/01/1997, e a expediu no intuito de classificar as fontes poluidoras no Estado e fixar a cobrança de preços de licenças ambientais prévia de instalação e de operação. Entretanto, a instrução não fixa parâmetros sobre o emprego do valor cobrado, ou seja, se este valor vai ser revertido em prol do meio ambiente ou não. Vemos então que o intuito desta taxa é mera fixação de preços, e não tem o cunho de coibir os atentados ao meio ambiente.

No anexo I desta instrução existe uma lista de 32 categorias de empresas que estão sujeitas ao pagamento da taxa de licença ambiental. A crítica em relação à cobrança desta taxa é que é somente uma cobrança de taxa em favor do órgão ambiental. Mas o uso deste valor cobrado não gera resultados, a instrução normativa não prevê a utilização racional em prol do meio ambiente.

O que se vê aqui é uma aplicação errônea do Princípio Poluidor-Pagador. Principalmente porque, em regra, o valor social dos benefícios decorrente da atividade proporcionada é inferior aos custos. E é exatamente este uso não pago do ambiente que gera desequilíbrio. Às externalidades é imperioso atribuir valores monetários.

Ao que se parece, os dois casos citados acima não atende o intuito do princípio poluidor-pagador; eles estão mais para o caso de licenças negociáveis do que para a proteção ambiental: preveem uma cobrança de taxa mas não preveem a reparação e eliminação dos resíduos. Enquadram-se no mesmo patamar sórdido dos Estados Unidos da América, que se opõem a assinar qualquer acordo ou tratado que reduza os níveis de emissão de poluentes.

O que nos é interessante é que o dano não ocorra, ou se ocorrer, que o causador do dano se responsabilize por ele e pague o prejuízo causado à humanidade. Não se trata do direito de pagar para poluir, o que não é admitido pelo nosso ordenamento jurídico e pela comunidade internacional.

É ineficaz cobrar uma taxa que legalmente não tem um fim útil, que seria o de combater a poluição e preservar o meio. A taxa não tem este cunho. Ela deveria ter o cunho de estancar os danos ao meio ambiente.

Vê-se, portanto, que a responsabilidade civil objetiva na legislação pátria possibilita a aplicação efetiva do Princípio Poluidor-Pagador. A responsabilidade Civil Objetiva está prevista na Lei de Crimes Ambientais no. 9605/98 de 12/02/1998, que dispõe:

Art. 5º Quem causar danos à natureza, independentemente da existência de culpa, é obrigado a reparar os prejuízos ou indenizar terceiros afetados por

seus atos.

Infelizmente o Congresso ao votar a lei, vetou este artigo, bem como vetou outros de vital importância. Perdemos então um grandioso mecanismo de auxílio e eficácia do princípio poluidor-pagador.

Esta é uma demonstração clara de fragilidade, de ausência de compromisso em relação ao meio ambiente. Alguns doutrinadores argumentam que é mais uma lei que entra em vigor sem eficácia jurídica.

Mas, como já dissemos, a aplicação deste princípio é embrionária no Brasil. Ainda estamos errando e, aprendendo com os erros, já estamos começando a acertar.

Pois bem, percebe-se, então, que o Princípio Poluidor-Pagador é uma das formas de tributação do meio ambiente e, para dar continuidade a este raciocínio veremos a seguir os princípios que delimitam a Tributação do Meio Ambiente.

### **3. O FUNCIONAMENTO DO TRIBUTO MUNICIPAL ECOLÓGICO**

Em matéria tributária, a Constituição de 1988 é das mais ricas do mundo, e também traz na sua estrutura a preocupação ambiental.

A utilização dos tributos indiretos como incitação à preservação ambiental nos tem sido de grande valia, pois segundo Meirelles (2.000, p. 33), “a extrafiscalidade é a utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à comunidade. É ato de polícia fiscal, isto é, de ação de governo para o atingimento de fins sociais através da maior ou menor imposição tributária”.

A nível municipal podemos encontrar possibilidade de adequar impostos extrafiscais, com objetivos preservacionistas, através do ISSQN – Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza - e através do IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano.

#### **3.1. O ISSQN - IMPOSTO INCIDENTE SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA**

O ISSQN é o Imposto incidente Sobre Serviços de Qualquer Natureza. No Brasil não encontramos nenhuma aplicação de imposto em prol ao meio ambiente, mas sabemos que é possível incentivar serviços ambientais diminuindo a sua alíquota ou mesmo estabelecendo crédito presumido, criando mecanismos de compensação ou restituição. É possível a sua

introdução no Código Tributário do Município.

Normalmente, nos municípios brasileiros, a alíquota deste imposto é em torno de 5,0% (cinco por cento) sobre a base de cálculo, a qual pode ser o valor do faturamento ou uma base de cálculo reduzida.

O contribuinte deste imposto normalmente tem sua inscrição efetuada junto à Secretaria de Fazenda Municipal. Para exercer qualquer atividade de prestação de serviços dentro do Município, é necessário estar inscrito junto ao órgão responsável, neste caso, junto à Secretaria de Economia e Finanças Municipal.

Este imposto exige obrigações acessórias, tais como, a escrituração em livro fiscal e a entrega de relatórios mensais com a confissão da dívida do imposto junto a Secretaria de Fazenda Municipal. Esta é a forma utilizada para controlar e receber o imposto.

A origem de arrecadação deste imposto está na emissão da Nota Fiscal. Ao prestar um serviço, emite-se uma Nota Fiscal no valor do serviço prestado, destacando o valor do imposto (conforme alíquota).

No final do mês, todas as notas fiscais emitidas serão lançados no livro de saídas. Como este imposto não é cumulativo, ele não admite o crédito de entrada; portanto ao terminar o mês, estas Notas Fiscais são lançadas no livro de saída e é feito um relatório chamado DMS (demonstração mensal de serviços), que é entregue à Secretaria de Fazenda Municipal. Este relatório é obrigatório e constitui confissão de dívida.

Após a sua entrega à fazenda Municipal, ele é processado, gerando ao contribuinte a obrigação de pagá-lo. No prazo estipulado em lei, o contribuinte, ao pagar, extingue o débito tributário; se não o fizer será passível de ter este imposto lançado na dívida ativa do Município, passível de execução fiscal.

O incentivo ao imposto ecológico aqui funciona da seguinte forma : como este imposto não é cumulativo, o município poderá estabelecer regras de crédito presumido, tais como : “o prestador de serviços que comprovadamente, no exercício de sua atividade, reciclar o seu lixo e/ou tratar o seus dejetos, terá um crédito presumido de 20% sobre o débito apurado no mês”.

Este é só um exemplo: Assim, se o contribuinte pagaria R\$ 100,00 de imposto, um crédito presumido lhe daria R\$ 20,00 de abatimento e ele só pagaria R\$ 80,00. Todos estes detalhes seriam escriturados nos livros fiscais e repassados para a DMS e entregues à fazenda municipal, que

lançará o valor a pagar.

Uma outra forma de estimular a preservação do meio ambiente, através deste imposto, seria a isenção do pagamento do tributo; como por exemplo: a Secretaria de Fazenda Municipal poderia isentar do pagamento do ISS as empresas de Limpa Fossa que comprovadamente tratassem os dejetos recolhidos na sua prestação de serviços; e a partir daí, estabeleceria normas específicas para isenção total ou parcial deste imposto.

### 3.2. O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU)

Imposto Predial e Territorial Urbano é um excelente mecanismo que extrafiscalmente pode ser direcionado em prol do meio-ambiente. Através de Lei pode-se isentar deste imposto a propriedade predial e territorial urbana: terrenos e prédios de interesse ecológico ou relevantes para a “preservação paisagística” ou “ambiental”; áreas declaradas pelo Poder Público como “reservas florestais”; qualquer terreno de área superior a 10.000 metros quadrados “efetivamente coberto por florestas”, nas zonas urbanas.

Este imposto funciona da seguinte forma: todos os imóveis urbanos são registrados no cartório de registro de imóveis que fornecem à Secretaria da Fazenda Municipal a relação destes. De posse desta relação a Secretaria da Fazenda Municipal faz um cadastro e através do processo de fiscalização avalia este imóvel e apura o seu valor venal. É este o valor que vai servir de base de cálculo ao IPTU, que é um imposto anual.

É por isso que se efetua uma fiscalização de quando em quando, à fim de se verificar se os imóveis sofreram alteração de valor, se foram aumentados de tamanho, etc., pois aumentando-se o valor venal do imóvel, aumenta-se também o valor do tributo.

Pois bem, feito o cadastro, anualmente a Secretaria de Fazenda Municipal efetua o lançamento do IPTU, emitindo um carnê de pagamento deste imposto para o proprietário do imóvel urbano.

Não pagando este imposto, depois de um certo tempo ele será lançado na dívida ativa do município, sendo passível de execução fiscal, correndo o risco de aquele imóvel ser incorporado ao patrimônio do município.

Logo, quando falamos que este imposto também pode ser incitativo ambiental, é porque a lei orgânica do município pode prever mecanismos que através do IPTU preservem o meio ambiente.

Como exemplo do anteriormente exposto, podemos citar o município de Diadema, no estado de São Paulo, que através do Plano Diretor



estabelece<sup>3</sup> que “os imóveis com vegetação de interesse ambiental serão beneficiados com redução do IPTU, proporcional à área recoberta por vegetação preservada, conforme critérios estabelecidos em legislação específica”.

Outro exemplo seria o do município de Embu/São Paulo, que determina a concessão de desconto sobre o IPTU, conforme disposição em Decreto, incidente sobre “imóveis revestidos de vegetação florestal, declarados e destinados efetiva e comprovadamente à preservação da fauna, da flora e dos recursos naturais<sup>4</sup>”. A regulamentação desta lei se fez pelos Decretos 15/97 e 17/97, que estabeleceram respectivamente desconto de 50% aos imóveis com área superior a 10.000m<sup>2</sup> e de até 90% aos imóveis revestidos de vegetação permanente ou perpetuada nos termos da legislação pertinente, aplicado de acordo com o índice da área protegida

Já o município da cidade de São Paulo/SP, estabelece como um dos objetivos estratégicos “elevar a qualidade do meio ambiente urbano e resguardar os recursos naturais e o patrimônio cultural<sup>5</sup>”. E, com isso, apresenta como instrumentos econômicos para defesa do meio ambiente, através de Lei, a concessão de isenção e desconto do IPTU incidente sobre imóveis situados em áreas de proteção aos mananciais, considerando, em sua exposição de motivos, que “interessa à coletividade sejam mantidos, na área, terrenos não construídos ou, preferencialmente, com pequenos índices de ocupação”; logo é necessário modificar a política fiscal, que “torna onerosa esta ocupação rarefeita, extremamente benéfica à coletividade, pela incidência, sobre estes imóveis, de alíquotas do IPTU mais gravosas”.<sup>6</sup>

Procurando adequar a tributação sobre estes imóveis a tal realidade, através da Lei nº 11.338/92, a prefeitura do município de São Paulo concede “isenção do IPTU incidente sobre o excesso de área (conforme

---

<sup>3</sup> Dados extraídos da Cartilha: “ Instrumentos Econômicos e Financeiros ” da Cartilha da Secretaria do Meio Ambiente do estado de São Paulo- Edição 1998 –Imprensa Oficial., págs. 33 a 37.

<sup>4</sup> Lei no. 1609/95, Art 12, b - que dispõe sobre a Planta Genérica dos Valores do Município de Embu/SP – extraído da Cartilha “Instrumentos Econômicos e Financeiros” da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo-Edição 1998 – Imprensa Oficial.

<sup>5</sup> Lei no. 10.676/88, Art. 5º., II – Plano Diretor da cidade de São Paulo – Extraído da Cartilha “Instrumentos Econômicos e Financeiros” da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo- Edição 1998 – Imprensa Oficial.

<sup>6</sup> Lei no. 11.338/92 do município de São Paulo, extraído da Cartilha “Instrumentos Econômicos e Financeiros” da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo- Edição 1998 – Imprensa Oficial.

considerado no artigo 9º da Lei nº 10.235, de 16/12/1986)<sup>7</sup>, referente a imóveis situados na Área de proteção aos mananciais, definidas em Lei. Concede também desconto de 50% no IPTU sobre terrenos considerados não construídos<sup>8</sup>.

O município de São Paulo também concede benefícios de desconto do IPTU para imóveis revestidos de vegetação arbórea<sup>9</sup>.

Existem ainda no Estado de São Paulo, e na cidade de São Paulo, vários dispositivos ainda em tímido desenvolvimento, sem regulamentação legal, na tentativa de implantação do desenvolvimento sustentável. Só através desses mandamentos legais garantidores da preservação e recuperação ambiental e da criação de mecanismos financeiros e tributários é que conciliaremos progresso e proteção dos recursos naturais.

Infelizmente são poucos os municípios brasileiros que adotam medidas incitativas de preservação ao meio ambiente, através deste imposto. Mas alguns deles, normalmente os maiores já vislumbram esta possibilidade e começam a seguir o exemplo dos municípios pioneiros.

## CONCLUSÃO

A crise ambiental que se instalou no planeta é generalizada e verificamos que há a necessidade urgente de modificarmos hábitos, através da educação, para consumir menos e poluir menos. Enquanto não fazemos isso, é preciso pensar em outras possibilidades de preservação e manutenção do meio ambiente sadio e de qualidade.

---

<sup>7</sup> Art. 9º. da Lei 10.235 de 16 de dezembro de 1986: “ Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se : I – excesso de área de terreno não incorporada, aquela que exceder a 3(três) vezes a área ocupada pelas edificações, no caso de imóvel situado na 1ª. subdivisão da zona urbana, 5 (cinco) vezes na 2ª. subdivisão da zona urbana, e 10 (dez) vezes, além do perímetro desta última – extraído da Cartilha ” Instrumentos Econômicos e Financeiros” da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo – Edição 1998 – Imprensa Oficial.

<sup>8</sup> Art. 24 da Lei 10235 de 16 de dezembro de 1986: “Para efeito deste imposto consideram-se não construídos os terrenos: I – em que não existir edificação como definida no artigo 4º.; II – em que houver obra paralisada ou em andamento, edificações condenadas ou em ruínas, ou construções de natureza temporária (...); IV – ocupados por construções de qualquer espécie, inadequada à sua situação, dimensões, destino ou utilidade. (...) -Extraído da Cartilha: “Instrumentos Econômicos e Financeiros” da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo- Edição 1998-Imprensa Oficial.

<sup>9</sup> Art 17 da Lei 10.365/87 (regulamentado pelo Decreto no.26.535/88): “Os imóveis revestidos de vegetação arbórea, declarada de preservação permanente ou perpetuada, nos termos do art.6º. do Cód. Florestal, terão um desconto de até 50% no seu imposto Territorial, aplicado em consonância com o índice de área protegida, onde o percentual de desconto no imposto é igual a área protegida do imóvel, dividida pela área total do imóvel vezes 50%.

A problemática que se levantou nessa pesquisa foi a de “de que forma se poderia utilizar a imposição tributária municipal, através da extrafiscalidade, para preservar o meio ambiente ou diminuir condutas agressivas a ele, através de incitações fiscais”.

Estabeleceu-se como objetivos a análise e estudo da legislação tributária, para verificar-se a viabilidade ou não de solucionar o problema.

O resultado da pesquisa foi o de que diversos municípios da federação já utilizam-se da tributação extrafiscal do ISSQN e IPTU, premiar condutas em prol do meio ambiente, praticada por contribuintes desses tributos. Dessa forma, o contribuinte que preserva ou realiza condutas tipificadas na lei, passa a ter uma isenção ou redução de tributo que o estimula a agir de forma ambientalmente correta, reduzindo sua despesa financeira através da redução de pagamento de tributos municipais, cuja lei especificamente prevê a isenção ou redução tributária.

## **REFERÊNCIAS**

- ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. **A Responsabilidade Civil e o Princípio do Poluidor-Pagador**. Disponível em <[www.jus.com.br](http://www.jus.com.br)>, Consultada realizada em 20 mai 2017.
- ANTONIO, Adalberto Carim. **Ecoletânea – Subsídios para a Formação de uma consciência Jurídico-ecológica**. Editora Valer. Manaus: 2.000.
- BOTTESINI, Maury Ângelo e outros. **Lei de Execução Fiscal Comentada e Anotada**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2.000.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do**. Congresso Nacional, Brasília: 1988.
- BRASIL. **Lei de Política Nacional do Meio Ambiente** – Lei nº 6.938/81. Congresso Nacional, Brasília: 1981.
- BRASIL, **Código Tributário Nacional** – lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Congresso Nacional, Brasília: 1.966.
- BRASIL, **Lei de Crimes ambientais** – Lei nº 9.605/98 – Congresso Nacional, Brasília: 1998.
- BRUTLAND, Gro Harlem (Primeira ministra da Noruega). **Nosso Futuro Comum**, Editora: FGV, São Paulo :1999.
- CASTRO, Alexandre Barros. **Teoria e Prática do Direito Processual Tributário**. Editora: Saraiva. São Paulo: 2.010.

- COSTA JR., Paulo José da Costa e Zelmo Denari. **Infrações Tributárias e Delitos Fiscais**. Editora Saraiva, São Paulo: 1996.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **O Direito de Antena em Face do Direito Ambiental no Brasil**. Editora Afiliada/Saraiva, 2012.
- GRAY, Carlos Teodoro José Hugueney. **Tributo ao Meio Ambiente**. Anais do XXV Congresso Nacional dos Procuradores de Estado, outubro/99, p. 28 a 38
- JÖ HANS, **O Verde é Negócio**. Editora Saraiva, 2<sup>a</sup>. edição, 1994.
- KINLAW, Denis C. **Empresa Competitiva e Ecológica**. Editora Makron Books, São Paulo, 1.997.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. Editora Malheiros, São Paulo: 2.012.
- MARQUES, José Roque Nunes. **Direito Ambiental – Análise da Exploração Madeireira na Amazônia**. Editora LTr, São Paulo: 1999.
- MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo, Malheiros Editores, 2000;
- MILARÉ, Edis. **Sistema Municipal do Meio Ambiente - Sismuna: Instrumentos Legais e Econômicos**. Revista de Direito Ambiental no.14, junho/1999. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 1999.
- MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. Editora Forense Universitária, São Paulo: 1.998.
- OLIVEIRA, Antonio Cláudio Mariz de/ Dejalma de Campos. **Direito Penal Tributário Contemporâneo**. Editora Atlas, São Paulo, 1996.
- OLIVEIRA, José Marcos Domingos de. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. Editora Renovar, São Paulo: 2009.
- OLIVEIRA JUNIOR, Dario da Silva. **Análise Jurídica dos Princípios Tributários da Legalidade, Anterioridade e Capacidade Contributiva**. Editora Lúmen Júris, São Paulo: 2000.
- RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Meio Ambiente e Poder de Polícia: Aplicação do Princípio do Poluidor-Pagador**. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Amazonas, edição de 25 anos da PGE, Manaus: 1983, p.225 a 241
- \_\_\_\_\_. **A Reforma Tributária e o Respeito ao Pacto Federativo**. Anais do XXV Congresso de Procuradores de Estado,

out/1999, p.157 a 184.

ROCHA, Valdir de Oliveira. **Determinação do Montante do Tributo**. Editora Dialética. São Paulo :1995.

ROCHA, Julio César de Sá da. **Direito Ambiental e Meio Ambiente do Trabalho**. Editora LTr. São Paulo: 1997.

SÁ, Elida e Francisco Carrera. **Planeta Terra – Uma Abordagem de Direito Ambiental**. Editora Lúmen Júris, São Paulo: 1999.

SÃO PAULO. **Agenda 21 Local – Compromisso do Município de São Paulo**. Imprensa Oficial de São Paulo, 1.999.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito Ambiental Internacional**. Editora Biblioteca Universidade Estácio de Sá, São Paulo: 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros, São Paulo: 2.000.

SMAESP, Secretaria Do Meio Ambiente do Estado de São Paulo: **Instrumentos Econômicos e Financeiros**. 1998, 73 p.

SOUSA, Rubens Gomes de. **Compêndio de Legislação Tributária**. Editora Resenha Tributária, São Paulo, edição póstuma, 1975.

SUAREZ, Miriam Liliana **Hinostroza .Questões Econômicas e Implicações Ambientais :Visão Introdutória**. Revista de Direito Ambiental no. 08, dez/97, p. 85 a 105; São Paulo: 1.997.

WAINER, Ann Helen. **Legislação Ambiental Brasileira**. Editora Forense. São Paulo: 1999.

WWF, Brasil. **ICMS Ecológico: Um Instrumento Econômico para Conservação da Biodiversidade**. São Paulo: 1999.