

# EXTRAFISCALIDADE E O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: POR UMA POLÍTICA FISCAL RESPONSÁVEL E BEM ESTRUTUTADA

*Letícia Emanuelli Cruz Silva<sup>1</sup>*

*Vanessa Rui Fávero<sup>2</sup>*

## RESUMO

O meio ambiente ecologicamente equilibrado traz um conceito volátil, e sua conjugação ao desenvolvimento econômico implica no dever contínuo de vigiância e planejamento, sempre atento às exigências de ambos os vetores e na análise de suas possíveis inter-relações nos mais variados contextos, não só visualizando-se as dimensões econômica e ecológica, mas também a política, a sociocultural, dentre outras. Dessa forma, a presente pesquisa almeja explorar, a alternativa tributária como meio de manobra para as políticas públicas que promulgam o meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja necessidade demonstra-se cada vez mais evidente com o advento dos direitos fundamentais de terceira geração e codificação no art. 225 da Constituição Federal, em resposta aos anseios sociais que já se negam a aceitar o desenvolvimento econômico como pretexto para a degradação ambiental. Assim, ventila-se a proposta do tributo ambiental como saída viável a ser buscada e cada vez mais incentivada, uma vez que cumpre seu papel social na orientação e condução das ações humanas por meio de sua função extrafiscal.

## PALAVRAS-CHAVE

Meio ambiente equilibrado; Política fiscal engajada; Extrafiscality environment.

---

<sup>1</sup> Pós Graduada em Direito do Estado com ênfase em Direito Tributário pela Universidade Estadual de Londrina-UEL. Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP (2013).- e-mail: leticia\_emanuelli@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestranda em Ciência Jurídica pelo Programa de Mestrado da Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP. Bolsista da CAPES. Advogada. Pesquisadora integrante dos grupos de pesquisa Políticas Públicas e Efetivação dos Direitos Sociais; Democracia e Direitos Fundamentais e Os Reflexos das Opções do Poder Público na Vida das Pessoas. Aluna Especial do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - FD/USP em Direitos Humanos na disciplina de Mediação em Conflitos de Justiça, Cultura de Paz e Promoção dos Direitos Humanos; Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP (2013). Desenvolveu projetos de Iniciação Científica de agosto/2010 a julho/2013, como bolsista PIBIC/UENP - Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAADCT/PR). - e-mail: vanessa\_vrf@hotmail.com.

## INTRODUÇÃO

A elevação da questão ambiental ao patamar de direito fundamental ratificado pela Constituição Cidadã de 1988, destaca-se pelo dedilhado não apenas no Capítulo VI, Do Meio Ambiente, como também o colaciona ao imperativo do art. 170, VI do mesmo códex, onde explanou a ordem econômica. Ou seja, a necessidade de proteção legal ultrapassa o homem e suas relações para atingir todos os elementos bióticos e abióticos que compõe o planeta, reconhecendo-se a relação de interdependência existente entre o homem e o meio ambiente.

Assim, o intervencionismo estatal em tal problemática se faz iminente a fim de sopesar valores e galgar resultados, por meio de políticas públicas eficientes na consecução de um meio ambiente equilibrado.

Neste norte, agrega-se o dever poder do Estado de tributar, afinal, dele decorre a extrafiscalidade e sua potencialidade como ferramenta da administração pública e, desta feita, vislumbra-se uma possível resposta governamental as normas programáticas constitucionais na seara ambiental.

Isto posto, o direito tributário ambiental, ferramenta já existente em nosso ordenamento, surge como meio eficiente de concretização dos princípios e objetivos ambientais e visa a reflexão sobre a intervenção estatal através do mecanismo tributário da extrafiscalidade na efetivação do meio ambiente sadio e para tanto, dividiu-se em três capítulos.

Para isso, a pesquisa desenvolveu-se passando, primeiramente, pela análise do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com um breve histórico e contextualização diante da Constituição de 1988, evidenciando o cenário em que nasce o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental e difuso.

Em ato contínuo, em um segundo momento, o foco da pesquisa direcionou-se para a ventilação da finalidade extrafiscal do tributo como ferramenta em prol do meio ambiente, uma vez que esta pode ser eficazmente utilizada como instrumento fiscal que traz em seu bojo inúmeros benefícios, podendo, dessa forma, ser considerada apta a alterar comportamentos humanos por intermédio da exação tributária, uma vez que valendo-se de incentivos fiscais, pode desestimular comportamentos nocivos ao meio ambiente, os quais podem ser mudados não através da utilização de novos tributos a serem aplicados aos comportamentos causadores da degradação e premiando setores que mudarem suas atitudes ao implementarem novas tecnologias, almejando o desenvolvimento sustentável, que somente poderá ser alcançado com uma política pública forte e compromissada, nesse sentido, que

fomente e incentive os setores produtivos

Dessa forma, por meio de análises engajadas com a realidade social vigente e a partir de reflexões acerca dos ditames constitucionais referentes à promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, buscou-se – através da pesquisa bibliográfica, aliado às doutrinas tributária, ambiental e constitucional e do método dedutivo-indutivo –, a apreciação do tributo com finalidade extrafiscal como um dos instrumentos de eleição pelos administradores, na consecução de uma política fiscal responsável e bem estruturada.

## **1 DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: BREVE HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO DIANTE DA CF/88**

O meio ambiente até o início do século XX ainda era visto de maneira secundária frente aos anseios da humanidade. Tratava-se tão somente de outro bem econômico passível de apropriação e uso por seu detentor, isento de regulamentação e limites por parte do poder público, em outros termos, nada mais do que um instrumento para fomentar a economia nacional.

Deste modo, a busca incessante pelo desenvolvimento econômico, como meio de tornar-se uma potência mundial, contrapunha-se ao preservacionismo ambiental.

Nesse sentido, o professor José Afonso da Silva ensinou que:

Por muito tempo predominou a desproteção total, de sorte que norma alguma coibia a devastação das florestas, o esgotamento das terras, pela ameaça do desequilíbrio ecológico. A concepção privatista do direito de propriedade constituía forte barreira à atuação do poder Público na proteção do meio ambiente, que necessariamente haveria e haverá de importar em limitar aquele direito e a iniciativa privada.<sup>3</sup>

Desta feita, preocupação com o meio ambiente faz parte da nossa história moderna, ou seja, só recentemente se tomou consciência da gravidade da degradação ambiental, cuja proteção passou a reclamar normas específicas.

A ebulição da questão é doutrinariamente classificada como o advento dos “direitos humanos de terceira geração” que, nos preceitos do jurista Pedro Lenza,

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*- 4ª ed., rev. e atual. São Paulo, Malheiros, 2002. p. 35

podem ser determinada como a inserção do ser humano dentro de uma coletividade, haja vista a mudança da sociedade e suas relações, com ainda o surgimento de questões que ultrapassam as fronteiras estatais e atingem proporções mundiais.<sup>4</sup>

Já o professor Vladimir Brega Filho preleciona a matéria dos direitos de terceira geração como sendo direitos transcendentais, pertencentes a todos, cuja insurgência ocorre diante do direito constitucional mundial. São os também chamados de direitos de solidariedade e “distinguem-se dos demais em razão de sua titularidade coletiva, ou seja, esses direitos não pertencem a uma pessoa determinada e sim a toda a coletividade”<sup>5</sup>.

O homem deixa de lado sua individualidade e amadurece a ideia durkheimiana do ser social. Amplia-se o panorama até então vislumbrado, com a permuta entre o bem particular e o bem comum.

Nesse cenário que nasce o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental e difuso “de cada pessoa, mas não é só dela, sendo ao mesmo tempo transindividual”<sup>6</sup>.

Ou seja, o meio ambiente até mesmo é comumente utilizado como exemplo dos direitos difusos, o sendo em razão do bem ambiental ser capaz de sintetizar a ideia de superação do individual, trazendo em seu bojo caracteres facilmente identificáveis acerca da sua transcendência.

Destarte, surgindo na esfera internacional como matéria de debates na década de 70<sup>7</sup>, torna-se pujante a necessidade de respaldo estatal no tocante a tal bem jurídico contemporâneo.

No entanto, no Brasil, o tema só foi apropriadamente salvaguardado com o a promulgação da Constituição Federal de 1988, pois, em que pese a precedência da doutrina, a farta legislação infraconstitucional e o surgimento de questões jurisprudenciais norteadas pela temática, o estudo do direito ambiental “deve partir da análise de nosso arcabouço constitucional, em que encontraremos a estrutura organizacional e executiva da Política Nacional do Meio Ambiente de todo o país”,

---

<sup>4</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado- 14 ed. ver. atual. eampl. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 740

<sup>5</sup> BREGA FILHO, Vladimir. Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões- São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. p. 23.

<sup>6</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro- 19ªed. rev., atual. eampl.- São Paulo, Malheiros, 2011. p. 133

<sup>7</sup> Conferência de Estocolmo, na Suécia, realizada entre os dias 5 a 16 de junho de 1972, organizada pela Organização das Nações Unidas- ONU

conforme leciona o professor Luís Paulo Sirvinkas.<sup>8</sup>

Veja, a doutrina pátria é, em sua maioria, adepta ao pensamento de que o direito ambiental brasileiro deve ter como pedra angular a carta magna de 1988 e não a legislação antecedente seja ela nacional ou internacional.

No mesmo sentido temos o posicionamento de Édis Milaré:

“Dentro da realidade do espírito contemporâneo, podemos afirmar, sem medo de errar, que somente a partir da década de 1980 é que a legislação sobre a matéria passou a desenvolver-se com maior consistência e celeridade. É que o conjunto das leis até então não se preocupava em proteger o meio ambiente de forma específica e global, dele cuidando de maneira diluída, e mesmo casual, e na exata medida de atender sua exploração pelo homem.”<sup>9</sup>

Ao dissertar sobre o tema, José Afonso da Silva também parte da vigência de nossa atual carta magna, fulcrado no fato de que se trata da primeira norma constitucional que dispõe deliberadamente a questão ambiental. Em termos amplos e modernos, a mesma traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da “Ordem Social” (Capítulo VI do Título VIII), além de outras garantias previstas de modo esparso. Nas palavras do doutrinador, pode-se dizer que ela é uma “Constituição eminentemente ambientalista”.<sup>10</sup>

Como exposto, nossa constituição vigente pode ser identificada não somente como a Constituição Cidadã, mas também como uma Carta Magna Ecológica, haja vista sua previsão distintiva do bem.

Deste modo, a Constituição de 1988 inaugurou o direito ao meio ambiente como preceito integrante do topo da pirâmide kelseniana. Passou-se a admitir, portanto, a tutela de direitos coletivos, haja vista a concepção da existência de uma terceira espécie de bem: o bem ambiental. Tal fato pode ser verificado de maneira expressa no art. 225 da Constituição Federal, que consagrou a existência de um bem que não é público nem, tampouco particular, mas sim de uso comum do povo.<sup>11</sup>

Pode-se afirmar que a era dos direitos difusos e coletivos foi então devidamente consagrada em nosso sistema anglo saxão com a sua previsão legal expressa

---

<sup>8</sup> SIRVINKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental- 9º Ed. ver. e atual. e ampl.- São Paulo: Saraiva, 2011. p. 113

<sup>9</sup> MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: Doutrina- Jurisprudência- Glossário- 3ºed. rev., atual. e ampl.- São Paulo, 2004. p. 119

<sup>10</sup> SILVA, op. cit. p. 46

que, sobretudo, não se limitou a prescrever a matéria, mas sim a garanti-la dentro do mais alto escalão normativo, tornando evidente a importância do bem comum.

A expressão “bem de uso comum do povo” não é inédita no ordenamento pátrio, sendo que o Código Civil de 1916<sup>12</sup> já havia inserido essa noção. Conquanto, a constituição ampliou seu significado, extrapolando a classificação tradicional, público e privado, através da introdução das funções social (art. 5º, XXIII e art. 170, III, CF) e ambiental (art. 170 VI, CF) da propriedade.

Mantida a previsão legal, bem como o rol exemplificativo, dessa modalidade de bem no Código Civil de 2002<sup>13</sup>, o conceito doutrinário do mesmo pode ser compilado nas idéias do renomado professor de Direito Administrativo Hely Lopes Meirelles como sendo “todos os locais abertos à utilização pública adquirem esse caráter de comunidade, de uso coletivo, de fruição própria do povo”<sup>14</sup>.

O bem ambiental, portanto, está inserido na definição de “bem de uso comum do povo”, codificado expressamente pela Constituição de 1988, e, em resumo, pode ser definido como aquele capaz de ultrapassar a barreira do individual e atingir os interesses difusos ou transindividuais.

Nas palavras do mestre Paulo Affonso Leme Machado, “o Poder Público passa a figurar não como proprietário e bens ambientais – das águas e da fauna –, mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele”.<sup>15</sup> Como corolário, observa-se a concretização do Estado Democrático e Ecológico de Direito, conforme interpretação cumulada dos artigos 1º, 170 e 225 da Constituição Federal.

“Como temos afirmado, o art. 225 da Carta Magna estabeleceu pela primeira vez na história do direito constitucional brasileiro o *direito ao meio ambiente*, regradando, em consequência, no plano normativo mais elevado, os fundamentos de direito ambiental constitucional. Trata-se de um direito vinculado ao meio ambiente, e não de um direito do ambiente (...)”.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Art. 66. Os bens públicos são:

I. Os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças.

<sup>13</sup> Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*- 34ed. ver. atual. por outros- São Paulo: Malheiros, 2008. p. 528

<sup>15</sup> MACHADO, op. cit. p.137

<sup>16</sup> FERREIRA, Renata Marques; FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Direito Ambiental Tributário*- São Paulo: Saraiva, 2005. p. 8

Posto isto, temos então que, segundo a corrente doutrinária majoritária, o direito ao meio ambiente, assim como as demais normas constitucionais, gravita em torno da prerrogativa da dignidade da pessoa humana.

Essa visão antropocêntrica do direito constitucional ambiental é defendida com base no disposto no art. 1º, III da CF, que positivou a dignidade da pessoa humana com fundamento da República Federativa do Brasil, ou seja, determinou-se que toda interpretação do sistema constitucional deveria convergir para esse fim.

De acordo com essa visão, temos que o direito ao meio ambiente é voltado para a *satisfação das necessidades humanas*. Todavia, aludido fato, de forma alguma, impede que ele projeta a vida em todas as suas formas, conforme determina o art. 3º da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), cujo conceito de meio ambiente foi, a nosso ver, inteiramente recepcionado.<sup>17</sup>

Parte-se da premissa de que o centro das normas é o homem e não o ambiente que permeia, de tal modo que, este pode ser visto como instrumento de bem estar e de perpetuação da espécie humana e, como tal, deve ser resguardado, todavia de maneira reflexa.

Ademais, o direito nada mais é do que um conjunto de regras dotadas de validade, eficácia e coercibilidade, a fim de regular o convívio social, ou seja, regras destinadas ao homem e em proveito da vida em sociedade. Elas traduzem a noção de “dever” própria da racionalidade humana. Destarte, é o homem o sujeito de deveres e obrigações, inclusive no que tange à proteção de todo o ecossistema.<sup>18</sup>

Logo se vê que os defensores dessa corrente doutrinária estão sedimentados nos sujeitos de direito, aqueles a quem o direito engloba e também sobre a quem recaem os deveres, de modo que, aceitar qualquer outro senão a pessoa (física ou jurídica) torna-se incongruente.

Para os defensores dessa ótica, “a tutela dos seres vivos e da natureza em geral se faz em atenção ao sentimento de respeito (...) em relação a todos os seres”, conforme preleu o professor Mazzilli. E continua, “animais e plantas merecem proteção e respeito, porque o princípio vital está acima da própria existência humana, mas não porque tenham *direitos* ou *interesses próprios*”.<sup>19</sup>

Observe-se que os estudiosos deixam claro que o meio ambiente deve ser

---

<sup>17</sup> FIORILLO, op. cit. p. 16

<sup>18</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo- 25ed.rev. atual. eampl.- São Paulo: Saraiva, 2013. p. 163

<sup>19</sup> Id.Ibid., p. 163

preservado, todavia, uma ponderação é evidente a fim de discernir conflitos. Novamente, o pensamento alinha-se no sentido de instrumentalidade do meio ambiente a fim de garantir a dignidade da pessoa humana.

Não obstante, ainda que majoritário, não se trata do único entendimento. De outro norte, alguns estudiosos advogam pela proteção da vida em todas as suas formas, o ecocentrismo. É mister retratarmos tal visão através do pensamento de Diogo de Freitas do Amaral, que sabiamente resume esse posicionamento, trazendo os recursos ambientais (flora e fauna) como verdadeiro ou até mesmo únicos destinatários do direito ambiental brasileiro. Vejamos,

Já não é mais possível considerar a proteção da natureza como um objetivo decretado pelo homem em benefício exclusivo do próprio homem. A natureza tem que ser protegida em função dela mesma, como valor em si, e não apenas como um objeto útil ao homem. (...) A natureza carece de uma proteção pelos valores que ela representa em si mesma, proteção que, muitas vezes, terá de ser dirigida contra o próprio homem.<sup>20</sup>

Logo, depreende-se que a dicotomia se estende pautada na representatividade do valor absoluto e do valor relativo trazido no art. 225 da Constituição, de modo que o relativo cabe no absoluto ou se conforma a ele; porém o absoluto não cabe no relativo porque o extrapola.

Explanadas as divergências, concluímos que a tese defendida pelo doutrinador Celso Antonio Pacheco Fiorillo de que a “proteção do meio ambiente existe, antes de tudo, para favorecer o próprio homem e, senão por via reflexa e quase simbiótica, proteger as demais espécies”<sup>21</sup>, traz em seu bojo argumentações mais consistentes.

Em síntese, a visão antropocêntrica mostra-se mais razoável do que a visão ecocêntrica do direito ambiental, afinal está galgada em argumentos pertinentes dentro do próprio ordenamento pátrio, aliado ainda a própria noção de direito, enquanto o segundo posicionamento limita-se a arguir a repercussão da independência da natureza em relação ao homem também no campo normativo.

Outrossim, o antropocentrismo é o entendimento exposto no princípio primeiro da Declaração de Estocolmo de 1972, posteriormente reafirmado na RIO92<sup>22</sup>, demonstrando ser este também o posicionamento da comunidade in-

---

20 AMARAL, Diogo de Freitas do *apud* FIORILLO, op. cit. p. 18

21 FIORILLO, op. cit. p. 18

22 “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.” Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>.



ternacional acerca do tema.

Dessa forma, a vida que não seja humana só poderá ser tutelada pelo direito ambiental na medida em que sua existência implique garantia da sadia qualidade de vida do homem, uma vez que numa sociedade organizada este é o destinatário de toda e qualquer norma.<sup>23</sup>

A aplicabilidade do ecocentrismo, portanto, se revela inócua perante o posicionamento das normas nacionais e internacionais, que elegem então o homem como centro do direito ambiental, de modo que os conflitos devem ser dirimidos a luz da corrente majoritária.

Visto isto, temos que a norma constitucional de proteção ao meio ambiente tem como finalidade o homem e, nessa conjuntura, não se limita salvaguardar o direito presente deste, reportando-se também ao direito futuro, de modo que responsabilidade de tutela do meio ambiente não diz somente respeito às nossas existências, mas também ao resguardo as futuras gerações.<sup>24</sup>

Frise-se que a dinâmica da norma em pauta, portanto, é capaz de relacionar não apenas a sociedade atual como sujeitos ativos e passivos, mas também aqueles que hão de vir, findando inclusive garantir a subsistência destes, como personagens desse cenário.

Tal argumento está pautado na proteção ventura e expressa do art. 225 da norma, que em seu âmago prelude o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito das presentes e futuras gerações. Do mesmo modo, a doutrina patrocina a matéria, afinal, “o relacionamento das gerações com o meio ambiente não poderá ser levado a efeito de forma separada, como se a presença humana no planeta terra não fosse uma cadeia de elos sucessivos”.<sup>25</sup>

Trata-se de pesos e contrapesos próprios do dinamismo que cerceia o meio ambiente e sabiamente previsto pelo legislador, que garantiu a preservação atual e póstuma do bem. Atinente a essa teia de ação e reação a previsão legal também é hialina em face da qualidade do bem, o devendo ser “equilibrado”.

Na mesma seara, o art. 225 da Constituição impõe ao Poder Público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente em prol do homem presente e futuro. Ao primeiro também compete “tomar todas as providências e me-

---

<sup>23</sup> FIORILLO, op. cit. p. 16

<sup>24</sup> FIORILLO, op. cit. p. 14

<sup>25</sup> MACHADO, op. cit. p. 140

didadas indicadas nos incisos do §1º do mesmo art. 225 para assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”<sup>26</sup>

Eis os sujeitos ativos da obrigação em tela, aqueles a quem a lei impõe o dever de garantia por meio do exercício de preservação e restauração em um rol exemplificativo constitucionalmente previsto.

Impende salientar que o Poder Público a que se refere o texto normativo não se limita ao Poder Executivo, abrangendo também as demais esferas, Legislativa e Judiciária, que, de maneira independente e harmônica, estão obrigadas a engajar-se na missão de preservação e defesa do meio ambiente.<sup>27</sup> Além disso, segundo o doutrinador José Afonso Silva, trata-se de uma expressão genérica que faz referência a todas as entidades territoriais públicas devendo cada qual o exercer-se, nos limites das competências.<sup>28</sup>

Com isso, percebe-se que o legislador buscou agasalhar o meio ambiente de todas as formas, de modo que o próprio Poder Público foi previsto como guardião e, por conseguinte, personagem ativo desse panorama. Assim, o mesmo não pode eximir-se de suas obrigações na efetivação do bem ecologicamente equilibrado, devendo suas esferas atuarem em harmonia e no limite de suas atribuições.

No tocante a coletividade, diferentemente do poder Público, sua ação é facultativa. Todavia, tal situação não é capaz de diminuir a importância da presença da sociedade civil na defesa do Direito Ambiental, sendo de igualmente valia, apesar de ocultado pela expressão, o desempenho das pessoas de modo individual na defesa e preservação ambiental.

Em resumo, temos que:

O planejamento e o gerenciamento do meio ambiente são, assim, compartilhados entre o Poder Público e sociedade, já que o meio ambiente, como fonte de recursos para o desenvolvimento da humanidade, é, por suposto, uma das expressões máximas do ‘bem comum’<sup>29</sup>

Em conclusão lógica, o constituinte não eximiu a sociedade de suas obrigações perante o bem ambiental, seja de modo coletivo ou singular, o homem está

---

26 SILVA, op. cit. p. 75

27 MACHADO, op. cit. p. 139

28 SILVA, op. cit. p. 75

29 MILARÉ, Édís, op. cit. p. 352

ligado à promulgação desse asilo, haja vista a característica inerente do bem em questão ultrapassar a noção de individual. Logo, os obrigados somos todos, como povo e Poder Público, sociedade e Estado.

A este ponto, conclui Paulo Affonso Leme Machado ter sido bem sucedida a previsão constitucional desses agentes, Estado e nação, na defesa e preservação ambiental, afinal, o papel isolado do Poder Público não pode ser eficientemente executado sem a cooperação do corpo social, e a recíproca é verdadeira.<sup>30</sup>

Em suma, caberá ao Estado e a comunidade a cautela ambiental, especificamente, em prol do meio ambiente ecologicamente sadio, como prevê a Carta Magna. Por fim, endossa todo o exposto e reforça ao preceito preservacionista o posicionamento de Renata Marques Ferreira e Celso Antonio Pacheco Fiorillo que dizem:

“Especificamente restou caracterizado pelo art. 225 da Carta Magna o dever tanto do Estado como da sociedade civil não só de defender como de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, dentro de uma concepção jurídica de que não basta tão somente defender os bens ambientais de lesão eventualmente ocorrida, mas é preciso sobretudo preservar a vida de ameaça que possa ocasionalmente surgir.”<sup>31</sup>

O amparo legal, desta feita, responsabiliza a comunidade e o Poder Público inclusive pelos prejuízos ainda não causados, a fim de garantir o legítimo cumprimento da norma no tocante a qualidade do bem também as futuras gerações.

Ora, “o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado”, é aquele convertido em bem jurídico, capaz de proporcionar de modo satisfatório o equilíbrio ecológico do meio ambiente.<sup>32</sup>

Nesse diapasão urge a necessidade de conceituar-se o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e o alcance hermenêutico da expressão em nosso ordenamento. Posto que a lei quedou-se inerte, restou à doutrina estabelecer tal concepção.

Decomposta para melhor compreensão, definimos, primeiramente o que vem a ser “meio ambiente”, tornando-se mister ressaltar que “o meio ambiente pertence a uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído do que

---

<sup>30</sup> MACHADO, op. cit. p.140

<sup>31</sup> FERREIRA, op. cit., p. 15

<sup>32</sup> SILVA, op. cit. p. 84

definível, face a complexidade do que encerra.”<sup>33</sup>

Em que pese, gramaticalmente tratar-se de um termo redundante, haja vista que ambos, “meio” e “ambiente”, indicam lugar, recinto, espaço que envolve os seres vivos e as coisas, seu uso é pacífico tanto na doutrina, quanto na jurisprudência e no próprio ordenamento.

Legalmente seu conceito está previsto no art. 3º, I da Lei n. 6.938/81<sup>34</sup>, todavia estudiosos refutam sua definição legal, face a proteção reservada ao meio ambiente natural.

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.<sup>35</sup>

Assim, ventilada a concepção legal e dogmática da expressão, a conclusão acerca de seu conceito não há de ser precisa, mas é suficiente para a compreensão e delimitação no empenho dos cuidados necessários pelos agentes obrigados.

Na sequência, deparamo-nos com o “ecologicamente equilibrado”. Aqui, há menção a um conceito de equilíbrio<sup>36</sup> dinâmico. Em outras palavras, o fim almejado pelega sobre a manutenção de forças colidentes. Impõe-se à sociedade e ao Estado “que a exploração econômica dos recursos naturais ocorra de forma sustentável, preservando os ecossistemas em que se desenvolvem essas atividades.”<sup>37</sup>

Logo, temos que o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” é uma meta constitucional a ser continuamente galgada por todos, a fim de proporcionar uma vida digna à população presente e futura, contrabalanceando o preservacionismo com o desenvolvimento econômico.

A defesa do meio ambiente não está adstrita a questão de gosto, de ideologia e de moda, mas ao fato de que a Carta Maior determina sua observância. Assim

---

<sup>33</sup> MILARÉ, op. cit. p. 77

<sup>34</sup> Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  
I - 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;

<sup>35</sup> SILVA, op. cit. p. 20

<sup>36</sup> 1. Estado de um corpo sustentado pó duas ou mais forças que se anulam entre si 2. Fig. Ponderação, calma, prudência. 3. Proporção. 5. Justa Medida. RIOS, Dermival Ribeiro. Minidicionário escolar da língua portuguesa- São Paulo: DCL, 200.

<sup>37</sup> SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira. Tributação e meio ambiente- Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 83

sendo, o não alcance do meio ambiente ecologicamente equilibrado, representa verdadeira omissão inconstitucional tanto por parte do Estado como pela sociedade.

Nasce então o elo entre o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e o direito ao desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, a norma constitucional é completa, pois, o capítulo destinado a ordem econômica, “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa” (art. 170 caput), tem, entre seus alicerces, a defesa do meio ambiente (art. 170 VI). Por conseguinte, possibilita o tratamento diferenciado de acordo com o impacto ambiental resultante dos produtos, serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Contudo, a previsão não é inédita. De modo perambular o art. 4º da lei 6.938/81 já havia estabelecido que 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.”<sup>38</sup> Em ambas as circunstâncias o legislador previu o sentimento pulsante da sociedade moderna e o já conhecido interesse econômico, conjugando-os em prol de todos.

No campo internacional, a ideia de desenvolvimento sustentável, ou seja, a associação meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, eclodiu com o Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criado em 1983 pela Assembléia das Nações Unidas<sup>39</sup>

Apenas dois anos após a pioneira previsão pátria é que o tema surgiu na pauta internacional como objeto de debate, entretanto, ainda que posterior, tal ebulição foi capaz de impulsionar a discussão seja na esfera mundial ou mesmo nacional, culminando aqui com previsões constitucionais.

Em retorno ao ordenamento tupiniquim, bem lembra Renato Bernardi que

Considerando-se que o Estado é o responsável pela garantia dos princípios do artigo 170 da Constituição, é seu o papel de intervir na economia para induzi-la à proteção ambiental. Dessa forma, garante que o desenvolvimento econômico se dê dentro de níveis aceitáveis de danos ao meio ambiente, em ação de respeito aos deveres impostos pelo art. 225 da Constituição Federal.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> LENZA, op. cit. p. 938

<sup>39</sup> “Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas.”- trecho do Relatório Brundtland, “Nosso Futuro Comum”.

<sup>40</sup> BERNARDI, Renato. Tributação Ecológica (o uso ambiental da extrafiscalidade e da seletividade tributárias), p. 13

Nessa toada, conexão entre os artigos constitucionais 170 e 225 não finda no tema ambiental, como também alcança o agente responsável pelo seu efetivo cumprimento, o Estado. A este, portanto, incumbe o dever de promover o desenvolvimento nacional, sem olvidar-se da proteção e perpetuação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, em outras palavras, há a previsão constitucional da obrigação do Poder Público em promover uma política ambiental atendida.

Como explanado, o meio ambiente ecologicamente equilibrado traz um conceito volátil, e sua conjugação ao desenvolvimento econômico implica no dever contínuo de vigilância e planejamento, “atentando-se adequadamente as exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada conteúdo socio-cultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espaço.”<sup>41</sup>

A política ambiental, portanto, não deve ser observada como um empecilho ao crescimento econômico, mas sim como meio de propiciar a gestão racional dos recursos naturais.

A solução dessa equação cabe ao Estado, que deve, por meio de seus diversos instrumentos (administrativos, penais, econômicos e tributários), concorrer para preservação do meio ambiente sem olvidar-se da economia pátria.

Assim, elegemos o direito tributário, em especial no que tange a sua função extrafiscal, como resposta a exigência constitucional, haja vista sua subestimação do instituto e conseqüente subutilização do mesmo pelo Poder Público.

## **2 A FINALIDADE EXTRAFISCAL DO TRIBUTO COMO FERRAMENTA EM PROL DO MEIO AMBIENTE**

Inicialmente cabe pontuar que, a extrafiscalidade sobrepõe-se dentro da temática da tributação ambiental como ferramenta estatal na efetivação dos deveres constitucionais em tela.

Sua notoriedade na questão ambiental decorre não só em razão dos seus fins extra pecúnia, mas também em razão do tradicional caráter fiscal estar mais próximo do âmbito administrativo do que tributário.

Por meio da extrafiscalidade tributária, tendo como instrumento os benefícios fiscais, pretende-se alterar comportamentos humanos por intermédio da exação tributária. Porquanto, valendo-se dos incentivos fiscais, podem-se desestimular comportamentos nocivos ao meio ambiente, os quais podem ser mudados não através da utilização de novos tributos a serem aplicados aos comportamentos causado-

---

<sup>41</sup> MILARÉ, Édis, op. cit. p. 51

res da degradação, mas sim se utilizando da “sanção premial”, para aqueles setores que mudarem suas atitudes, implementando novas tecnologias, com o objetivo de ir ao encontro do desenvolvimento sustentável, que somente poderá ser alcançado com uma política pública que fomente e incentive os setores produtivos. O ideal constitucional a ser percebido, portanto, é a fundamentação promoção da extrafiscalidade ambiental, tornando ainda mais pujante a necessidade de sua efetivação.

Ora, não se nega a relevância das questões administrativas, mas quando se recorre ao sistema tributário na promoção do meio ambiente deve-se superar o ideal arrecadatário, pois a este extrapola o direcionamento dos fundos percebidos.

Superada a questão, as palavras de Renato Bernardi acerca da extrafiscalidade envolvendo a temática merecem destaque:

Por meio da extrafiscalidade tributária, tendo como instrumento os benefícios fiscais, pretende-se alterar comportamentos humanos por intermédio da exação tributária. Porquanto, valendo-se dos incentivos fiscais, pode-se desestimular comportamentos nocivos ao meio ambiente, os quais podem ser mudados não através da utilização de novos tributos a serem aplicados aos comportamentos causadores da degradação, mas sim utilizando-se da “sanção premial”, para aqueles setores que mudarem suas atitudes, implementando novas tecnologias, com o objetivo de ir ao encontro do desenvolvimento sustentável, que somente poderá ser alcançado com uma política pública que fomente e incentive os setores produtivos, premiando aqueles que contribuem na trilha deste caminho e punindo os que teimam em praticar atividades que venham a degradar o meio ambiente em níveis insuportáveis.<sup>42</sup>

Indubitavelmente, a questão não se limita ao sistema tributário, mas prescinde de uma administração pública estruturada. Contudo, a extrafiscalidade tem se demonstrado como alternativa válida e eficaz na modernização da política ambiental, atuando no direcionamento humano, vez que “a sustentabilidade – na sua multiplicidade conceitual –, se compreendida como um princípio sistêmico, deve inclusive orientar o legislador, as decisões judiciais e as políticas públicas”<sup>43</sup>.

Cabe salientar que José Esteve Pardo também se expressa no mesmo sentido, e ainda complementa ao dizer que a extrafiscalidade ambiental cumpre com as

---

<sup>42</sup> BERNARDI, op. cit. p. 16

<sup>43</sup> POLI, Luciana, HAZAN, Bruno. **Sustentabilidade: um novo mantra, uma nova utopia?** In: Revista Em tempo. p. 43.

funções que “se han destacado de lapotestad tributaria y su sistema, que es larealización de fines delordenamiento constitucional, entendiendo que el médio ambiente es um bien com inequívoco reconhecimento constitucional”.<sup>44 45</sup>

Neste íterim, Guimarães Castello eleva a cumulação dos princípios ambientais do poluidor pagador e da prevenção como pilastra desta atuação extrafiscal, afinal, com aquele se internaliza o valor do dano ambiental ao custo do produto e através deste a “produção ou o consumo dos bens prejudiciais ao meio ambiente tendem a diminuir na medida em que esses bens se tornam mais caros, devido à incidência tributária”.<sup>46</sup>

Evidentemente, não se nega, tampouco exclui outras medidas, sejam elas de caráter civil, administrativo, econômico ou mesmo penal, afinal, apenas com a utilização orquestrada de todo este aparato o Estado atingirá seus desígnios.

O que se preza aqui, todavia, é a utilidade do âmbito tributário em prol do meio ambiente saudável e, nesse contexto, Thais Bernardes Maganhini conclui que

A extrafiscalidade é o maior instrumento de indução para a busca do desenvolvimento sustentável, pois incide sobre a produção e o consumo, por meio de mecanismos de gradação de alíquotas, reduções de base de calculo e seletividade, isenções e restrições, dependendo da natureza dos produtos, visando aumentar ou desestimular a produção de produtos nocivos ao meio ambiente, ou aqueles que o processo de produção afete negativamente o meio ambiente.<sup>47</sup>

Em síntese, é através de uma política fiscal bem estruturada que se tende a evitar o dano ambiental.

Ademais, o Brasil é amplamente conhecido por sua alta carga tributária, o que implica na possibilidade de rejeição a instituição de qualquer novo tributo, de maneira que o resultado negativo ainda pode resvalar em outro setor nacional.

Destarte, deve o Estado estar atento as minúcias que permeiam a temática e, dar preferência a utilização dos instrumentos já existentes, em especial a extrafiscalidade.

---

<sup>44</sup> PARDO, op. cit. p. 74

<sup>45</sup> “Têm destacado o poder de tributar e de seu sistema, que é o cumprimento das finalidades constitucionais, o que significa que o meio ambiente é bem inequívoco e de reconhecimento constitucional”

<sup>46</sup> CASTELLO, op. cit. s/p

<sup>47</sup> MAGANHINI, op. cit. p. 86



## CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS:

Assim, resta delineado e reitera-se que o intervencionismo estatal responsável é imprescindível diante de um possível conflito entre economia e meio ambiente, e, portanto, a utilização de ferramentas já existentes no ordenamento na consecução desse fim é a resposta mais sensata.

A política ambiental, deste modo, não deve ser observada como um empecilho ao crescimento econômico, mas sim como meio de propiciar a gestão racional dos recursos naturais.

Nesse sentido, o direito tributário e sua função extrafiscal, sem prejuízo de qualquer outra medida nos demais ramos do direito, emergem como resposta, uma vez que, a manipulação da carga tributária repercute nos atos humanos, e demonstra tratar-se de um importante instrumento de gestão ambiental.

Em verdade, almeja-se a intersecção dos direitos tributário, ambiental e econômico na produção do desenvolvimento sustentável, visto que o primeiro é capaz de fornecer os mecanismos necessários a tal ajuste.

O que se preza aqui, todavia, é a utilidade do âmbito tributário em prol do meio ambiente saudável uma vez que a extrafiscalidade demonstra ser instrumento viável e eficaz para a busca do desenvolvimento sustentável, uma vez que é capaz de incidir tanto sobre o método de produção, quanto na forma de consumo, por meio de mecanismos como a seletividade, reduções de base de cálculo, graduação de alíquotas, isenções, restrições, dependendo da natureza dos produtos, dentre outras, visando, assim, incentivar ou desestimular condutas evidentemente nocivas ao meio ambiente, visando a promoção do direito fundamental de terceira geração a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

---

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5. ed. alemã. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2011.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 5ªed.- São Paulo: Malheiros, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**- 11º ed. Rio de Janeiro, Forense, 1976.

BERNARDI, Renato. **Tributação Ecológica**: o uso ambiental da extrafiscalidade e da seletividade tributárias. Disponível em < <http://www.professorsabbag.com.br/arquivos/downloads/1277138171.pdf> > Acesso em 20 de março de 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em: 20 de março de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)>. Acesso em: 15 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19034.htm)>. Acesso em: 20 de março de 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 138.284**. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS. CONTRIBUIÇÕES INCIDENTES SOBRE LUCRO DAS PESSOAS JURÍDICAS. Lei nº 7.689, de 15.12.88. Disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208091> >. Acesso em: 17 de junho de 2015.

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**: conteúdo jurídico das expressões- São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 27ªed. ver. ampl. e atual.- São Paulo, Malheiros, 2011.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17 ed.- São Paulo: Saraiva, 2005.

CASTELLO, Melissa Guimarães. **A possibilidade de instituir tributos ambientais em face da Constituição de 1988**. Disponível em <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20712-20713-1-PB.htm>> Acesso em: 17 de junho de 2015.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO- ESTOCOLMO, 1972. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 05 de maio de 2015.

FERREIRA, Renata Marques; FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Direito Ambiental Tributário**- São Paulo: Saraiva, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**- 10ed. ver., atual. e ampl.- São Paulo: Saraiva, 2009.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**- 14 ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva. 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**- 19ºed. rev., atual. e ampl.- São Paulo, Malheiros, 2011.

MAGANHINI, Thais Bernardes. **Extrajurisdicção Ambiental**: um instrumento de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente. Tese (Mestrado em Direito)- Curso de Pós Graduação em Direito, Universidade de Marília, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**- 25ed.rev. atual. e ampl.- São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**- 34ed. ver. atual. por outros- São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: Doutrina- Jurisprudência- Glossário- 3ºed. rev., atual. e ampl.- São Paulo, 2004.

PARDO, José Esteve. **Derecho del Medio Ambiente**. 2ed. Madrid. Marcial Ponds: 2008.

POLI, Luciana, HAZAN, Bruno. **Sustentabilidade: um novo mantra, uma nova utopia?** In: Revista Em tempo. vol. 13. UNIVEM: 2014 – p. 178-202. Disponível em:. Acesso em: 10 nov. 2015.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**- 4º ed., rev. e atual. São Paulo, Malheiros, 2002.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais conteúdo essencial, restrições e eficácia**- São Paulo: Malheiros, 2010.

SIRVINKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**- 9º Ed. ver. e atual. e ampl.- São Paulo: Saraiva, 2011.

SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira. **Tributação e meio ambiente**- Belo Horizonte: Del Rey, 2009