



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

ALINE BONA DE ALENCAR ARARIPE

**TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL SOB O PRISMA DOS PRINCÍPIOS DA
PROPORCIONALIDADE E DA SUBSIDIARIEDADE**

JOÃO PESSOA

2017

ALINE BONA DE ALENCAR ARARIPE

TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL SOB O PRISMA DOS PRINCÍPIOS DA
PROPORCIONALIDADE E DA SUBSIDIARIEDADE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito do Programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Orientadora: Prof^a Dr^a Ana Paula Basso.

JOÃO PESSOA

2017

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A662t Araripe, Aline Bona de Alencar.
Tributação ambiental sob o prisma dos princípios da
proporcionalidade e da subsidiariedade / Aline Bona de Alencar
Araripe. - João Pessoa, 2017.
116 f.

Orientadora: Prof.^a Ana Paula Basso.
Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCJ

1. Direito ambiental. 2. Tributação ambiental. 3. Princípio da
proporcionalidade. 4. Princípio da subsidiariedade. I. Título.

UFPB/BC

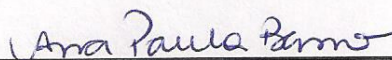
CDU – 349.6(043)

ALINE BONA DE ALENCAR ARARIPE

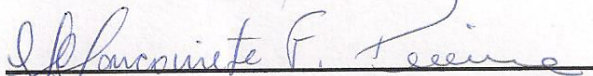
TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL SOB O PRISMA DOS PRINCÍPIOS DA
PROPORCIONALIDADE E DA SUBSIDIARIEDADE

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Direito do Programa de Pós-
Graduação do Centro de Ciências Jurídicas
da Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial para obtenção do título de
Mestre.

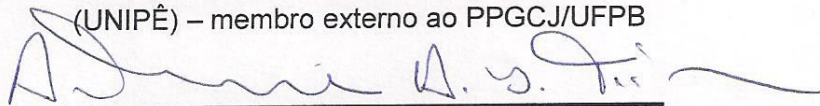
Aprovado em 21 / 09 / 2017



Profª Drª Ana Paula Basso (UFCG) –
orientadora



Profª Drª Maria Marconiete Fernandes Pereira
(UNIPÊ) – membro externo ao PPGCJ/UFPB



Profº Drº Alexandre Henrique Salema Ferreira
(UEPB) – membro externo ao PPGCJ/UFPB

JOÃO PESSOA

2017

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Nasaré, a quem admiro como pessoa e como profissional, e ao meu pai, Hamilton, pelo seu carinho e apoio sem fim. Devo a ambos esta e todas as conquistas que tive até hoje.

Aos meus irmãos Alisson e Eloi, por terem me dado o apoio de que precisei nessa jornada, e por terem acreditado na minha capacidade.

À minha orientadora, Prof^a Dr^a Ana Paula Basso, pela orientação e por toda compreensão com que me atendeu durante este curso de Mestrado.

Ao Prof^o Dr^o Alexandre Salema, por sua atenção e disponibilidade em me ajudar a tornar meu trabalho mais profundo e completo e por ter contribuído com o seu conhecimento e suas críticas construtivas. À Prof^a Dr^a. Marconiete Fernandes, pela disponibilidade e construtividade de suas críticas.

À Prof^a Dr^a. Belinda Cunha, por toda atenção e conhecimento gerado durante o primeiro ano de curso.

Às minhas queridas amigas Rafaela Inocêncio e Mayara Veríssimo, essenciais para que eu chegasse ao fim dessa jornada, e sem as quais tudo teria sido mais difícil. Com elas, o aprendizado ultrapassa a barreira da sala de aula, e a amizade que construímos é um dos melhores presentes que tive.

Às minhas amigas Raisal e Amanda, que me acompanham desde muito antes da escolha do curso de Direito, e que me ajudaram a ser a pessoa que sou hoje.

Ao meu namorado, Antonio, por ser infinitamente compreensivo e apoiador.

RESUMO

A crise ambiental se mostra através de fenômenos como o aquecimento global, as chuvas ácidas, o desaparecimento de algumas espécies da fauna e da flora, o aumento do índice de poluição do ar, dentre outros. Para proteger o meio ambiente, é necessário que haja o desenvolvimento de políticas públicas de proteção ambiental. Nesse contexto, a tributação ambiental se mostra como um caminho a ser seguido, em busca de influenciar comportamentos, mediante o uso da extrafiscalidade dos tributos, fazendo com que as pessoas adotem posturas sustentáveis. No entanto, toda tributação representa uma interferência estatal em uma série de direitos e garantias individuais que foram historicamente conquistados e que são necessários à dignidade da pessoa humana. Neste trabalho, intenciona-se averiguar se os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade auxiliam a tributação ambiental a exercer seu papel de instrumento de mudança no comportamento da sociedade, evitando intervenções abusivas por parte do Estado. Trabalha-se com o pressuposto de que os citados princípios podem oferecer a harmonização necessária entre os direitos individuais a serem garantidos e a intervenção estatal que busca a tutela do meio ambiente por meio da fixação de tributos com função extrafiscal. Esta pesquisa é justificada pela necessidade de se discutir soluções para a crise ambiental enfrentada pela sociedade contemporânea, buscando na tributação ambiental um meio justo e equânime de promoção da defesa do meio ambiente, de modo a garantir o direito ao meio ambiente saudável a toda população, bem como as gerações futuras. Como método de pesquisa, foram utilizados levantamentos bibliográficos de obras doutrinárias e análise de legislação pátria e internacional. A metodologia teve por base o pensamento complexo de Edgar Morin, que admite o fim da dualidade entre pesquisador e objeto pesquisado, de modo que a pesquisa realizada sofre influência das visões políticas, sociais, ideológicas e históricas do sujeito que a realiza. Nesse sentido, entende-se que a ciência não é essencialmente imparcial, tendo em vista que é produzida por seres humanos, de maneira que toda descoberta guarda em si o contexto histórico e influências pessoais de seu descobridor.

Palavras Chave: Tributação Ambiental; Proporcionalidade; Subsidiariedade; Crise Ambiental.

ABSTRACT

The environmental crisis is shown through phenomena such as global warming, acid rain, the disappearance of some species of fauna and flora, the increase of air pollution index, among others. To protect the environment, it is necessary to develop public policies of environmental protection. In this context, environmental taxation is shown as a way to be followed, in search of influencing behaviors, through the use of extrafiscality, making people adopt sustainable postures. However, every taxation means an public interference in the individual right's sphere, that were historically conquered and are essential to human dignity. In this work, it is intended to verify if the principles of proportionality and subsidiarity help the environmental taxation to complete its role as a tool of behavior modification, avoiding State's abusive interventions. It is presupposed that the principles of proportionality and subsidiarity offer the harmonization needed between individual rights and state's intervention, in order to protect the environment through the institution of taxes. This research is justified by the necessity of discussion about solutions for the environmental crisis. It is foreseen that the environmental taxation may be used as a fair and equitable way of promotion the environment's defense. Therefore, the right to a healthy environment can be assured for the population as a whole, as well as to the generations yet to come. The research method used was bibliographic survey and national and international legislation analysis. The methodology was based on Edgar Morin's complex thinking, which admits the end of the duality between subject and object. Thus, the research is influenced by the political, social, ideological and historical vision of the researcher. Therefore, it is understood that science is not essentially impartial, given that produced by human beings, and that every discovery is under the influence of the historical context and the discoverer's personal inclinations.

Key Words: Environmental Taxation; Proportionality; Subsidiarity; Environmental Crisis; Taxation Law.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE CONSCIENTIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	14
2.1. Problemas Ambientais na Sociedade de Risco e a Necessidade de Mudança de Racionalidade em Busca da Perpetuação da Vida no Planeta.....	14
2.2. Tributação Ambiental e Extrafiscalidade: contribuição para mudança no comportamento humano.....	29
2.3. Casos de Implementação da Finalidade de Tutela Ambiental no Sistema Tributário e Orçamentário Brasileiro.....	39
2.4. Princípios Aplicáveis à Tributação Ambiental.....	46
2.4.1. Princípio do poluidor pagador.....	48
2.4.2. Princípio da informação ambiental.....	50
2.4.3. Princípio da prevenção.....	50
2.4.4. Princípio da precaução.....	51
2.4.5. Princípio da solidariedade entre gerações.....	51
2.4.6. Princípio da legalidade.....	52
2.4.7. Princípio da capacidade contributiva.....	53
2.4.8. Princípio do não confisco.....	54
2.4.9. Princípio da cooperação.....	55
2.4.10. Princípio da imunidade do mínimo existencial ecológico.....	56
3. PAPEL DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE NA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL.....	57
3.1. Considerações Históricas Sobre o Princípio da Proporcionalidade.....	57
3.2. Princípio da Proporcionalidade e Sua Aplicação no Direito.....	61
3.3. Críticas Doutrinárias ao Princípio da Proporcionalidade.....	67
3.4. Princípio da Proporcionalidade Aplicado à Tributação Ambiental.....	69
3.4.1. Tipicidade aberta dos Tributos Ambientais: o papel do princípio da proporcionalidade.....	70

3.4.2. Possibilidade de vinculação de receitas e o Princípio da Proporcionalidade.....	76
4. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E SUA APLICAÇÃO AO DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL.....	81
4.4. Considerações Históricas Sobre o Princípio da Subsidiariedade.....	81
4.5. Papel do Princípio da Subsidiariedade na Tributação Ambiental.....	87
4.6. Má Aplicação e Necessidade de Cautela no Uso do Princípio da Subsidiariedade.....	94
5. CONCLUSÃO.....	99
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	107

1. INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea enfrenta um grave contexto de crise ambiental, causada pelo uso irracional dos recursos naturais. As mudanças climáticas, o excesso de produção de lixo e o aumento dos casos de doenças respiratórias por conta da poluição do ar nos grandes centros urbanos são apenas algumas das evidências que comprovam esse contexto.

A depredação da natureza ocorre principalmente em virtude da busca por se atender a uma perspectiva de crescimento econômico, idealizada pela lógica capitalista dominante. Essa lógica entende como desenvolvimento tão somente o acúmulo de riquezas, a expansão dos mercados e o aumento do número de consumidores, olvidando-se que a integração entre seres humanos e natureza é imprescindível para a continuidade da vida no planeta terra. Diante desse cenário, tornam-se necessárias intervenções que busquem regulamentar o comportamento dos seres humanos, visando promover a preservação ambiental. A mudança de atitude das pessoas, na busca por um modo de vida sustentável, é capaz de evitar maiores catástrofes ambientais e de permitir que o meio ambiente passe por um período de regeneração.

O Direito, enquanto instrumento de regulamentação da sociedade, exerce importante papel na manutenção do meio ambiente saudável. Por ter como característica a coercibilidade, as normas jurídicas são capazes de induzir comportamentos sustentáveis, conscientizando as pessoas da importância da manutenção do meio ambiente saudável para a qualidade de vida dessa e das gerações futuras.

Nesse sentido, o Direito Tributário possibilita a utilização da tributação ambiental pelo Estado, como meio de proteger de maneira eficaz os ecossistemas. Por conta de seu caráter obrigatório, esse instrumento é capaz de modificar o comportamento e a visão dos seres humanos em relação ao meio ambiente, despertando a necessidade da adoção de um modo de vida sustentável. Assim, a tributação ambiental é essencial para promover a mudança de paradigma social que se faz tão necessária, com vistas à superação da crise ambiental.

A atividade de tributação consiste numa contrapartida necessária dos cidadãos, para que o Estado possa ter recursos necessários à atividade administrativa da sociedade e à implementação de direitos. Entretanto, sua utilização deve ser feita com bastante parcimônia, evitando que haja abusos por parte do Estado na esfera de direitos individuais. Assim, é necessária a definição de parâmetros a serem seguidos na instituição da tributação ambientais, buscando melhor compatibilizar a proteção do meio ambiente com os direitos individuais.

Neste trabalho, propõe-se como parâmetros a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade à tributação ambiental. Dessa forma, o problema que se deseja resolver é: os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade auxiliam a tributação ambiental a exercer seu papel de instrumento de mudança no comportamento da sociedade, evitando intervenções abusivas por parte do Estado?

O pressuposto do qual se parte consiste em afirmar que o princípio da proporcionalidade, já consolidado no Direito Administrativo, constitui um critério de otimização dos direitos constitucionalmente estabelecidos. Dessa forma, o seu papel é justificar a tributação ambiental, evitando que ela chegue ao ponto de restringir tanto os direitos fundamentais que acabe por promover a sua violação. Além disso, a proporcionalidade deve mostrar que a Constituição não possui contradições internas, de modo que os seus preceitos se complementam em perfeita harmonia, havendo apenas um conflito aparente entre a tutela ao meio ambiente e a garantia dos demais direitos constitucionais.

O princípio da subsidiariedade, por sua vez, também se mostra como importante na ponderação entre a proteção ambiental realizada por meio da tributação e a manutenção dos demais direitos constitucionais. Esse princípio preconiza que a atuação pública é subsidiária, devendo ser executada quando, no caso de funções que não sejam exclusivas do Estado, não for possível que a sociedade civil consiga resolver a questão por si mesma, como resta demonstrado na atual situação de crise ambiental.

Dessa maneira, o pressuposto adotado aponta para uma total compatibilidade de aplicação dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade à tributação ambiental a ser desenvolvida no Brasil. Esse instrumento pode ser essencial na construção de uma nova consciência, que se volte mais para a necessidade da adoção de comportamentos sustentáveis do ponto de vista ambiental.

Com esta pesquisa, objetiva-se averiguar se os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade auxiliam a tributação ambiental a exercer seu papel de instrumento de mudança no comportamento da sociedade, evitando intervenções abusivas por parte do Estado. Os objetivos específicos, por sua vez, consistem em analisar o papel da tributação ambiental enquanto instrumento de modificação de comportamentos humanos; verificar se o princípio da proporcionalidade e o princípio da subsidiariedade auxiliam a tributação ambiental a ser utilizada sem ferir o núcleo essencial de outros direitos; averiguar se os princípios anteriormente citados permitem que tributos ecológicos mantenham a eficácia de sua finalidade de preservação do meio ambiente.

Esta pesquisa é justificada pela necessidade de mostrar a insustentabilidade do modo de vida que se pratica atualmente. Os inúmeros problemas causados pela poluição demonstram que a continuidade do modo de vida hodierno tornará o planeta um local inóspito. Desse modo, a quebra de paradigma se faz imprescindível para que outras catástrofes naturais sejam evitadas, e também para que a vida humana não se extinga rapidamente, diante da escassez absoluta de recursos ambientais para a qual a humanidade caminha.

É preciso reconhecer que o paradigma adotado na modernidade, baseado no individualismo, na expansão do consumo e na maior valorização do “ter” do que do “ser”, tornou-se insuficiente na resolução das questões humanas, de forma que é hora buscar outros vieses de pensamento, para que se possa solucionar os problemas causados pela crise, dentre os quais se encontram a degradação em escala planetária e a imensa desigualdade social resultante do modo de produção em voga.

A metodologia utilizada nessa dissertação parte de um levantamento bibliográfico de obras doutrinárias, bem como de análise da legislação pátria e internacional, imprescindível à discussão feita sobre a questão ambiental e a necessidade de inserção da tributação ambiental na sociedade, ao debate sobre os princípios da proporcionalidade e subsidiariedade, assim como ao modo como são aplicados no direito brasileiro.

O método de pesquisa teve por base o pensamento complexo de Morin (2007). Este pensamento tem como uma de suas características fundamentais o fim da dualidade entre sujeito e objeto, pois, para Morin (2007, p. 41), quando vistos separadamente, esses conceitos são insuficientes. Isso acontece porque um universo puramente objetivo é extremamente pobre e vazio, do mesmo jeito que um sujeito desprovido de objeto é um sujeito sem entorno, encarcerado em si mesmo.

Nessa toada, sujeito e objeto devem ser concebidos como indissociáveis, de modo que as pesquisas são sempre influenciadas pelo pesquisador e por suas inclinações pessoais. Isso não quer dizer que haja falta de ética da parte do pesquisador, ou que este agiu sem observar as regras formais de metodologia, mas sim que todos os procedimentos metodológicos foram seguidos corretamente e, apesar disso, o objeto pesquisado ainda carrega em si características do contexto econômico, social, cultural e histórico do sujeito que pesquisa, sendo impossível a completa dissociação.

A partir desse raciocínio, abre-se a porta para o reconhecimento da subjetividade do cientista, ao contrário do que acontece no paradigma científico adotado na sociedade moderna, em que se concebe a ciência como neutra e objetiva. Este paradigma científico, baseado na mecânica de Newton, teve sua ruptura iniciada com as pesquisas de Einstein sobre a relativização da simultaneidade, que demonstrava que não havia critério de medida que tivesse caráter absoluto. Dessa maneira, percebe-se que o rigor matemático consolidado pela mecânica newtoniana de fato não existe, e que o conhecimento produzido não parte de bases absolutas, mas sim de pontos de partidas de caráter local (SANTOS, 2008, p. 41 - 47).

Nesta dissertação, levou-se em consideração o entendimento de que a ciência não é absoluta, e sim influenciada pela subjetividade e por elementos contextuais em que se insere o pesquisador. Pretendeu-se, ainda, trabalhar com a compreensão do pensamento complexo, de modo tornar possível a troca de informações entre as mais diversas áreas dos muitos tipos de conhecimento.

Frise-se que não há a pretensão de chegar a um juízo de valor absoluto sobre a aplicação do princípio da proporcionalidade ou sobre a efetividade do princípio da subsidiariedade na tributação ambiental. Não almeja-se fixar a tributação ambiental como um instrumento de tutela do meio ambiente sem nenhuma objeção ou defeito. Pretende-se apenas contribuir com a produção acadêmica sobre o tema, de maneira a despertar a atenção para a necessidade que se impõe de mudança no estilo de vida adotado pela sociedade contemporânea, que coloca em risco não somente as futuras gerações, mas também a geração que já se encontra habitando o planeta.

Na primeira parte do capítulo inicial deste presente trabalho, explica-se como se desenvolve a racionalidade ambiental, bem como se demonstra a necessidade da ruptura de paradigma na sociedade contemporânea, para que se possa contar com um futuro da vida humana. Esse estudo se faz imprescindível para que seja justificada a necessidade da utilização da tributação ambiental como um instrumento coercitivo de mudança de atitude por parte dos cidadãos. Já na segunda parte, há uma discussão doutrinária sobre a tributação ambiental e como ela é utilizada na prática em países da Europa, América do Norte, América Central e América do Sul, bem como a experiência brasileira, analisa-se também as críticas doutrinárias a esse instituto. Depois disso, busca-se apresentar os princípios que estruturam essa tributação, como uma maneira de apresentar a forma como se organizam.

O segundo capítulo possui um estudo detalhado sobre o princípio da proporcionalidade, contemplando seu histórico, bem como seu papel no Direito Constitucional e Tributário. Estudou-se, ainda, a utilização da proporcionalidade na tributação ambiental, com destaque para a tipicidade aberta dos tributos e como fazer para não permitir a violação a direitos individuais, bem como para possibilidade de vinculação de receitas oriundas da tributação ambiental.

Apresenta-se também algumas críticas que a doutrina faz à tributação ambiental, e procura-se rebater com base na aplicação da proporcionalidade.

No terceiro capítulo, estuda-se o princípio da subsidiariedade, estudando suas origens e sua importância para a definição de competências e para a participação popular na tomada de decisões políticas que lhe dizem respeito. Em seguida, busca-se explorar a possibilidade de aplicação do referido princípio à tributação ambiental, destacando sua importância nesse processo, assim como demonstrando como a subsidiariedade aplicada a essa tributação auxilia na tomada de consciência, por parte de toda a sociedade, da necessidade de adoção de um estilo de vida sustentável.

2. TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE CONSCIENTIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

2.1. Problemas Ambientais na Sociedade de Risco e a Necessidade de Mudança de Racionalidade em Busca da Perpetuação da Vida no Planeta

A modernidade trouxe o início da formação de uma nova racionalidade, que trabalha com o fim das explicações transcendentais e com o antropocentrismo. Com o movimento Iluminista, fica clara a cisão entre a ordem simbólica e o pensamento científico: a totalidade do conhecimento pode ser alcançada por meio da razão e, para que isso aconteça, é necessário dividir esse mesmo conhecimento em tantas partes quanto possível (LEFF, 2006, p. 123 - 124).

A divisão do conhecimento em unidades mínimas, no entanto, acaba por afastá-lo da ontologia e da epistemologia (LEFF, 2006, p. 125). Isso ocorre porque, na ânsia em nomear e categorizar todas as coisas, as pessoas realizam estudos de fenômenos isolados, deixando de levar em conta as relações estabelecidas entre o objeto do fenômeno e as coisas que estão ao seu redor. Dessa forma, percebe-se que o pensamento científico que trabalha com essa compartimentalização desconsidera que, no universo, nada está isolado e desconectado.

Nesse cenário, surge o que Leff (2006, p. 124 - 125) denomina de hiper-realidade, uma realidade baseada no poder que a razão tem de encontrar o sentido de todas as coisas e fenômenos, bem como de antever os acontecimentos, a partir da lógica e da matemática. Assim, há um império do Objeto, significando que não apenas o conhecimento, mas também as pessoas e todos os demais seres passam por um processo de objetificação (LEFF, 2006, p. 130 - 131). Cunha e Rangel (2016, p. 25) afirmam que a capacidade dos seres humanos de se relacionar com o meio ambiente foi perdida, assim como a capacidade de sensibilização com catástrofes ecológicas que, infelizmente, acontecem frequentemente. Outrossim, a modernidade vivenciada é caracterizada por ser individualista e individualizada.

Nesse sentido, Leff (2006, p. 133 - 134) coloca que a racionalidade da primazia pelo Objeto também irradia para a economia, de modo a criar uma teoria econômica cujo sustentáculo é o crescimento, o consumo e a satisfação imediata das necessidades dos seres humanos. Aqui se faz uma ressalva quanto à satisfação da necessidade humana, tendo em vista que o acesso aos recursos só é garantido àqueles que puderem dar em retribuição o valor econômico estabelecido pelas leis de mercado.

Para essa teoria, a natureza é vista tão somente como fonte de matéria prima necessária a produção de bens de consumo (LEFF, 2006, p. 134). Sua função é satisfazer as necessidades dos seres humanos, conforme os ditames do antropocentrismo. No mundo objetificado, os seres humanos não são vistos como uma parte integrante dos ecossistemas, mas sim como seres superiores que dominam a ciência, o planeta e as vidas dos outros seres. Dessa maneira, os recursos naturais são utilizados de forma incessante, voltados para a manutenção do consumismo, ao imperativo da lucratividade, a necessidade de produção e a exploração de mão de obra (LEFF, 2006, p. 133). O resultado dessa exploração sem limites é a crise ambiental que hodiernamente assola o planeta terra e ameaça a continuidade da espécie humana.

De acordo com Leff (2006, p. 134), essa crise teve seus efeitos reconhecidos a partir da década de 1960, tendo em vista o desaparecimento de algumas espécies da fauna e flora, bem como a destruição de alguns biomas terrestres. Foi nessa década, portanto, que surgiu o interesse teórico e político de valorizar os recursos naturais, voltado para a manutenção da lógica de crescimento e consumo.

Em 1972, ocorreram dois acontecimentos históricos relacionados à proteção ambiental: o lançamento do relatório do Clube de Roma, denominado “Os limites do crescimento”, que demonstrou as limitações ambientais enquanto matéria prima de bens de consumo, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano, celebrada em Estocolmo, cujo tema principal era discutir soluções para os problemas ambientais causados pela exploração ilimitada (BARROS – PLATIAU et al., 2004, p. 104).

Vinte anos depois, foi realizada a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também chamada de Cúpula da Terra ou Rio 92, na cidade do Rio de Janeiro. Esta conferência foi convocada por conta da crescente preocupação ambiental, baseada principalmente em pesquisas ocorridas durante a década de 1980, que demonstraram o aumento do buraco da camada de ozônio, as alarmantes alterações climáticas e os dados acumulados sobre a perda da biodiversidade (CARRION; LORENZETTI, 2012, p. 725).

Nessa conferência, houve a tentativa de conciliação dos interesses dos países com um grau maior de industrialização e dos países cujo grau de industrialização era menor. Dentre os resultados significativos desse evento, menciona-se a Agenda 21, que estabeleceu metas necessárias a implementação do desenvolvimento sustentável, estabelecendo, ainda, a participação e o compromisso de Organizações Não Governamentais na implementação das ações fixadas (CARRION; LORENZETTI, 2012, p. 726).

Contudo, é preciso destacar a ressignificação de terminologias que aconteceu entre as décadas de 1960 e 1990. O termo “desenvolvimento sustentável” começou a ser utilizado na década de 1980, ficando mais conhecido após a sua menção no Informe Brundtland, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, publicado em 1987, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. A intenção era construir um processo que permitisse atender as necessidades da população atual, sem comprometer a existência das gerações futuras, em resposta a crise ambiental reconhecida (LEFF, 2006, p. 135- 136).

Todavia, a visão do ecodesenvolvimento acima demonstrada careceu de uma base teórica sólida para romper com o paradigma econômico consumista e explorador, abrindo espaço para uma nova atribuição de sentido ao meio ambiente e a expressão “desenvolvimento sustentável”. Esse novo sentido era politicamente estratégico para a manutenção do *status quo* econômico, na medida em que se baseava na mercantilização e precificação dos recursos naturais (LEFF, 2006, p. 137).

Dessa maneira, adotou-se a estratégia de atribuição de valores aos componentes do meio ambiente, tais como o ar, a água e a vegetação, na

esperança de que os mecanismos do livre mercado pudessem solucionar as adversidades ambientais (LEFF, 2006, p. 143). Surgiram políticas que se diziam protetivas do meio ambiente, tais como o mercado de cotas de carbono, que se baseia numa presunção científica de capacidade de absorção de carbono por reservas ecológicas (LEFF, 2006, p. 149).

Ost (1997, p. 161 - 162) infere que a tentativa de privatização do meio ambiente não leva em conta as desigualdades sociais, pressupondo que todos os negociadores do mercado possuem o mesmo poder de negociação e iguais oportunidades de acesso aos recursos a serem trocados. Os elementos naturais, por sua vez, são considerados isoladamente, ou seja, desconsiderando a interconexão própria dos ecossistemas. Uma vez isolados, eles seriam susceptíveis de avaliação monetária e de compensação. No entanto, todos esses pressupostos não condizem com a realidade, razão pela qual a estratégia de privatização da natureza não é efetiva como meio de proteção do meio ambiente.

Para Santos (1997, p. 320 – 321), as soluções procuradas pela classe política para os problemas atuais são, em sua imensa maioria, à curto prazo, seguindo a temporalidade dos pleitos eleitorais. A temporalidade curta também se apresenta como um traço das sociedades que prezam pelo consumismo, uma vez que são dominadas pela urgência em satisfazer suas vontades. Todavia, a questão ambiental demanda uma solução que seja de médio a longo prazo, sendo um trabalho contínuo entre a geração que der início e as que a sucederão. Isso porque essa solução inclui uma mudança de valores e de hábitos, gerada a partir da conscientização popular sobre a necessidade de conservação da natureza.

Nesse sentido, Leff (2009, p. 18) afirma que a crise ambiental afigurada é, na verdade, uma crise da razão, do pensamento e do conhecimento, tendo em vista que, para a maioria das pessoas, é preferível suprir os impulsos e desejos do consumo do que respeitar o tempo de regeneração da natureza, que não pode ser completamente conhecido pela ciência objetivista, nem considerado pelo pensamento homogeneizante. Segundo Ost (1997, p. 8), a crise ambiental representa mais do que a destruição da fauna e da flora do

planeta, consistindo principalmente numa crise da relação entre seres humanos e natureza.

Para Furtado (1974, p. 7 - 14) foi amplamente difundido no mundo o mito do desenvolvimento econômico, que consistia na ideia de que todos os países alcançariam o padrão de consumo daqueles países considerados ricos por conta do seu alto grau de industrialização. De acordo com esse mito, os países apenas precisariam passar por algumas fases até atingir esse padrão de consumo. Guiados por esse mito, os economistas se dedicaram a conceber formas de acumulação de capital, no intuito de cumprir as etapas que levavam o país à riqueza. Foi somente com a publicação de “Os limites do crescimento”, elaborado pelo Clube de Roma, que houve a compreensão de a economia mundial entraria em colapso caso todos os povos adotassem o padrão de consumo dos países mais industrializados.

Dessa maneira, Furtado (1974, p. 12 - 13) desconstrói o mito do desenvolvimento econômico, afirmando que os países industrializados conseguiram alcançar o patamar de consumo em que estão hoje à custa de controle dos recursos naturais renováveis e não renováveis presentes em seu território e nos territórios de países com a atividade econômica mais simplificada. Da forma como ocorreu, a industrialização foi um processo de rápida utilização dos recursos ambientais, com vistas a promover a acumulação de capital.

O economista pernambucano afirma que o subdesenvolvimento não deve ser explicado como uma fase pela qual um país tem de passar até atingir uma formulação ideal, colocando em cheque a utilização do acúmulo de capital como parâmetro para a medição do grau de desenvolvimento. De acordo com o autor, é importante que cada país trabalhe com as suas próprias potencialidades econômicas, sem seguir de forma cega os ditames da teoria econômica promovida pelos países cuja industrialização ocorreu mais cedo (FURTADO, 1974, p. 17).

Furtado (1974, p. 12) infere, ainda, que é uma crença ingênua a de que os avanços tecnológicos serão capazes de solucionar as questões ambientais causadas pela exploração indevida, tendo em vista que a própria

aceleração do progresso tecnológico contribui para a agravação desses problemas. Ressalte-se que, embora escrito a mais de quatro décadas, o trabalho de Celso Furtado se mostra completamente pertinente e compatível com os problemas atuais.

Para Beck (2011, p. 23 - 25), o período tardio da modernidade mostrou que a produção social de “riqueza”, aqui entendida como alto padrão de consumo, vem acompanhada da produção social de riscos. Isso ocorre porque o processo de modernização que caracteriza esse período torna-se também o próprio problema da sociedade, na medida em que é responsável pela degradação ambiental, proliferação de doenças e mazelas à saúde, marginalização e miséria de uma parte da população, dentre outros problemas sociais.

Torna-se necessário explicar de que forma o autor utiliza a expressão “risco”. Beck (2011, p. 25) ensina que o conceito de risco assumiu uma nova importância sócio-histórica a partir da modernidade, uma vez que deixou de possuir somente a acepção pessoal, que significa um fenômeno originário de qualquer ação humana, possuindo também uma acepção de ameaça global. A sociedade hodierna convive com riscos para toda a humanidade, como aqueles oriundos da radioatividade, da contaminação por metais pesados ou da fissão nuclear. Além disso, é imprescindível observar que os danos ambientais são transfronteiriços (CARRION; LORENZETTI, 2012, p. 724), ou seja, não possuem fronteiras, repercutindo nas áreas de outros países, além daquele em que o dano foi causado.

Nesse sentido, percebe-se que o desmatamento contemporâneo, que é uma condição implícita da industrialização, atinge uma escala global, produzindo não somente desequilíbrio ambiental e desorganização dos biomas, mas também efeitos de ordem política e social distintos nos países (BECK, 2011, p. 25 - 26). Na América Latina, por exemplo, um dos efeitos sociais causados pelo desmatamento é o aumento da exclusão social, na medida em que algumas pessoas sofrem exclusão do acesso a moradias decentes e a serviços comunitários, quando são deslocadas de suas residências para dar

lugar a expansão urbana ou a construção de multinacionais (DUPAS, 2000 p. 16 - 17).

Assim, Beck (2011, p. 26) ressalta que os riscos contemporâneos são invisíveis à percepção sensorial, diferentemente dos riscos medievais, que eram passíveis de captação pelo olfato e pela visão, como a falta de saneamento básico. Na contemporaneidade tem-se que lidar com o consumo de alimentos inapropriados, com a inalação lenta e gradual de substâncias tóxicas, bem como com a ameaça nuclear.

É importante chamar atenção para o fato de que os riscos produzidos, além de invisíveis, são por vezes irreversíveis. Contudo, eles estão abertos a um “processo social de definição”, uma vez que as informações sobre esses riscos são alteradas, relativizadas ou minimizadas para atender aos interesses econômicos e sociopolíticos dominantes (BECK, 2011, p. 27). Não há, portanto, como não concordar da afirmação de Edgar Morin (2003, p. 14) de que a ciência feita dessa forma atrofia as possibilidades de reflexão e compreensão, eliminando as oportunidades de uma solução de longo prazo.

Para exemplificar a manipulação do risco social, Beck (2011, p. 29 - 30) analisa a afirmação de que “a exposição da população ao chumbo é, na média, inofensiva”, colocando que dois homens possuem duas maçãs, mas apenas um comeu ambas. Na média, cada um comeu uma. Percebe-se, portanto, que algumas populações estão mais vulneráveis que outras em relação aos impactos ambientais, muito embora ninguém esteja completamente a salvo. Nesse sentido, tem-se que o direito ao meio ambiente não é garantido a todos com a mesma eficiência. Frise-se que, no presente trabalho, parte-se de uma perspectiva mais alargada do direito ao meio ambiente, para além da visão antropocêntrica de meio ambiente enquanto recursos naturais a serem colocados a disposição do homem para o suprimento de suas necessidades.

Os seres humanos são parte dos ecossistemas, que também são integrados pela água, pelo ar, pela vegetação e por todos os outros seres vivos que habitam o bioma. A manutenção de uma convivência harmônica exige que haja uma relação de ética e respeito em relação ao meio ambiente, fugindo-se da visão de que apenas o ser humano se encontra no centro, e que aos demais

cabe servi-lo, por ser mais importante. É imperioso adotar a visão de que não existe um centro, mas um sistema integrado por várias partes, que necessitam uma das outras para manter-se em funcionamento.

Ost (1997, p. 17 - 18) propõe que a relação entre ser humano e natureza deve ser pautada na dialética, tendo em vista que essa filosofia leva em consideração as permanentes interações que ocorrem entre aqueles. No entanto, é preciso reconhecer que, apesar da interligação descrita, o ser humano e a natureza são organismos distintos, devendo-se evitar as visões tanto da natureza-objeto, entendida como recursos cuja finalidade é tão somente servir as vontades humanas, como da natureza-sujeito, que prega o monismo entre seres humanos e natureza, não impondo limites a essa relação e, portanto, tornando-se um pensamento de difícil concretização fática.

De acordo com Ost (1997, p. 31), não é possível considerar que o ser humano seja concebido indistintamente da natureza, pois ele é responsável por humanizá-la, construindo suas marcas físicas e adaptando-a para constituir sua morada e possibilitar sua sobrevivência. Contudo, na modernidade houve o abandono da visão holística de mundo, desconsiderando-se a ligação que existe entre as diversas partes integrantes do ecossistema e esquecendo-se do devido respeito ao tempo de renovação da natureza. Por esta razão, é necessário que se reconstrua a vinculação do ser humano com o ambiente a sua volta.

Sachs (2007, p. 176 - 178) trabalha com a nomenclatura de países do Norte, para aqueles que passaram primeiro por um processo de industrialização, em oposição aos países do Sul e do Leste, nos quais a industrialização ocorreu tardia e mais rapidamente. O economista assevera a solução das problemáticas da pobreza e da destruição ambiental requer a definição de estratégias em longo prazo, com o estabelecimento de obrigações específicas para cada grupo de países acima citado, sempre se voltando aos valores da equidade social e do respeito ao meio ambiente.

Não é exigível dos países do Sul e do Leste que eliminem os planos de desenvolvimento econômico. Contudo, este desenvolvimento não pode ser confundido com crescimento, seguindo o mesmo caminho trilhado pelos países

do Norte, que promoveram seu crescimento fundando-se na externalidade dos custos sociais e ambientais, contribuindo para aumentar a desigualdade e causando graves danos a natureza. O ideal seria que os países do Sul e do Leste se desenvolvessem com o auxílio dos países do Norte, o que pode ser prestado com medidas como o perdão da dívida externa, que os países mais pobres não possuem condições de arcar, bem como com a maior disponibilização de tecnologias do Norte para o Sul e o Leste (SACHS, 2007, p. 178 - 192).

Dessa maneira, compreende-se que o desenvolvimento sustentável está fortemente associado a cooperação internacional, havendo a exigência de que seja abandonada a ideia de dominação do mercado mundial e supremacia econômica em prol da defesa do planeta, frente a ameaça global. A repartição de responsabilidades dentro desse sistema cooperativo deve levar em conta a quantidade de recursos financeiros, econômicos, sociais e tecnológicos para que seja considerada equânime, motivo pelo qual as obrigações devem ser diferentes para cada grupo de países (SACHS, 2007, p. 192).

Para a doutrina brasileira, o meio ambiente é entendido como um bem transindividual, o que significa que deve ser possível seu desfrute individual e geral ao mesmo tempo. Nesse sentido, o direito ao meio ambiente pertence não só ao indivíduo, mas também a coletividade. Por essa coletividade dizer respeito a um conjunto de pessoas indeterminadas e indefiníveis, esse direito é caracterizado como difuso¹ (MACHADO, 2016, p. 148).

Na Constituição Brasileira, esse direito é fixado pelo artigo 225, bem como pelo artigo 5º, que embora não o enumere, traz à dignidade da pessoa humana e o direito à vida, além de não excluir outros direitos que não estejam taxativamente enumerados em seus incisos. Já a experiência da legislação estrangeira demonstra que a Constituição Brasileira se inspirou tanto na Constituição de Portugal, como na Constituição da Espanha, que trazem o

¹ O Código de Defesa do Consumidor (lei 8.078/90), na parte em que se destina a proteção da coletividade, define direitos difusos, no inciso I, parágrafo único do art. 81, como transindividuais, cujo objeto é indivisível e a titularidade é indeterminada, além de ser interligada por circunstâncias de fato.

direito ao meio ambiente estabelecido nos artigos 66 e 45, respectivamente (MACHADO, 2016, p. 149 - 150).

Não obstante o status constitucional, esse direito é sistematicamente desrespeitado, tendo em vista a racionalidade moderna de consumo e crescimento econômico, causadora da crise ambiental. As soluções ecodesenvolvimentistas elaboradas em resposta a crise postulavam a necessidade de adoção de um novo estilo de vida e de uma cadeia de produção diferente, levando em conta as potencialidade econômicas de cada região, além de valorizar a diversidade étnica e a gestão participativa de recursos (LEFF, 2006, p. 135).

Todavia, os esforços a favor do ecodesenvolvimento não foram suficientes para romper com o paradigma moderno. A estratégia de capitalização da natureza foi amplamente adotada, possibilitando a criação de mais políticas de desenvolvimento sustentado, que consiste naquele desenvolvimento guiado pela racionalidade moderna, ou seja, construído a partir da utilização exacerbada e imprudente de recursos naturais. Enquanto o desenvolvimento sustentável é capaz de suprir as necessidades humanas sem colocar em risco a continuidade da vida na terra, o desenvolvimento sustentado continua prezando pela cultura do consumo, sem respeitar o tempo de restauração da natureza (LEFF, 2006 p. 141- 143).

Nesse contexto de sociedade individualista, a liberdade obtida a partir da não interferência do Estado sobre o indivíduo mostra-se como tão somente uma liberdade formal. Todavia, na sociedade dotada de um alto grau de complexidade em que estamos inseridos, existem outros fatores que limitam as liberdades, e que obrigam o Estado a se imiscuir no papel de efetivador dos direitos fundamentais. Fica em evidência o caráter positivo da atuação estatal, como exigido pela Constituição Federal em seu art. 225, em relação à defesa do meio ambiente (DERANI, 2008, p. 209).

Dessa forma, se antes a função limitativa preponderava nos direitos fundamentais, atualmente o seu maior papel é na exigência de ações constitutivas por parte dos agentes públicos e privados. Passa-se a compreender que as liberdades individuais são, na verdade, indissociáveis das

liberdades públicas. O Estado deixa de ser o temido Leviatã para se tornar um garantidor dos direitos fundamentais. Por outro lado, esses mesmos direitos deixam de se encaixar no dualismo entre Estado e indivíduo, recebendo um caráter de princípios formadores da ordem social. Portanto, percebe-se que os direitos fundamentais ganharam amplitude funcional, que veio acompanhada de mais conflitos de interesses e mais contradições (DERANI, 2008, p. 208 - 209).

Contudo, um problema que se coloca ao Estado provedor de direitos fundamentais é a disposição de meios suficientes para o cumprimento de todas as finalidades sociais propostas pela Lei Fundamental. O Estado não possui apenas insuficiência de meios financeiros, mas também falta atuação política, além de displicência com as políticas de cunho social, de educação e cultura. A vigência de norma jurídica não é suficiente para promover mudanças, sendo necessária a implementação e realização do texto normativo (DERANI, 2008, p. 210 - 215).

Derani (2008, p. 215) explica que a efetividade dos direitos fundamentais depende também da força e da maturidade do Estado Democrático de Direito. Isso porque esses direitos necessitam de medidas que busquem a sua implementação, devendo ser elaboradas de acordo com a realidade social e os limites inerentes a elas. A ação política que possibilita a participação social e a efetiva resolução das demandas demonstra um Estado forte e democrático. Entretanto, não é esta a realidade que se impõe, tendo em vista a existência de uma crise ambiental, concomitante com a não efetivação de vários direitos constitucionais, principalmente daqueles de cunho social, tais como o direito a saúde, a educação e a moradia, cuja não concretização se deve a insuficiência da atuação política.

De acordo com Leff (2006, p. 147 - 148), a apropriação destrutiva dos recursos naturais leva a lógica a seu limite, diante da incapacidade do planeta continuar respondendo a demanda imposta. O autor cita que economistas como René Passer, Herman Daly, José Naredo e Joan Martínez Alier se deram conta dessas limitações e defendem uma economia que assegure a reprodução das condições ecológicas de uma produção sustentável

e de regeneração do capital natural, em conjunto com a observação de um princípio de precaução que considere o risco e a incerteza², além de prezar para que suas reflexões sejam feitas de maneira afastada da lógica de mercado.

Por conta da ausência de flexibilidade da racionalidade moderna, adotada pela sociedade atual, Leff (2006, p. 148) sugere uma mudança para a racionalidade ambiental, que se desdobra na ressignificação do mundo através da ordem simbólica. Esse paradigma também coloca o respeito às diversidades como essencial, por ser necessária a contínua troca de experiências entre culturas e a autogestão de projetos econômicos. Isso ocorre porque a sustentabilidade pressupõe o aproveitamento do potencial ecológico regional, bem como a prática de uma relação ética com a natureza (LEFF, 2006, p. 160 - 161).

Desse modo, a racionalidade ambiental desenvolvida por Enrique Leff (2006, p. 226 - 227) leva os limites ecológicos em consideração na montagem do sistema produtivo. Para além da economia, essa nova racionalidade pressupõe mudanças necessárias quanto à tolerância cultural e respeito ao estilo de vida adotado por cada povo. Nas palavras do autor (2006, p. 231 - 232):

Se o crescimento econômico não é sustentável e se a racionalidade econômica não contém os mecanismos para sua desativação, então é necessário construir outra racionalidade produtiva que possa operar conforme o princípio da sustentabilidade. Se os recursos da natureza são limitados, se a segunda lei da termodinâmica é inescapável, se a seta do tempo é inelutável e se manifesta na desestruturação dos ecossistemas e na degradação do ambiente; se a capacidade da ciência e da tecnologia para reverter a entropia e para desmaterializar a economia é ilusória e incerta; então uma razão guiada pelo instinto de sobrevivência e pela erotização da vida deve levar a humanidade a procurar novas vias civilizatórias, antes de ficar enredada na complacência generalizada dentro do fanatismo totalitário da ordem econômica estabelecida, na crença de que isso representa o estágio mais alto do desenvolvimento da civilização (...) é necessário formular uma nova economia que funcione sobre as bases dos potenciais

² O conceito de “risco” encontra-se relacionado ao conceito de “incerteza”, embora não possuam o mesmo significado. Enquanto a incerteza pode ser definida com a ausência de habilidade de determinação precisa dos efeitos de certa medida, o risco se relaciona a probabilidade da ocorrência de efeitos negativos, quando se opta por determinada ação. O risco pode ser aferido em termos quantitativos, quando há alta probabilidade de efeitos negativos, ou qualitativos, quando os efeitos negativos que podem ocorrer são bastante graves. Quando os efeitos futuros de certa medida não podem ser acuradamente determinados, havendo a possibilidade de serem negativos, tem-se a relação entre risco e incerteza (AVEN, 2003, p. 29 - 31). Beck (2011, p. 27) trata do risco como uma posição de ameaça à vida humana, inerente ao processo de industrialização que ocorre na modernidade.

ecológicos do planeta, do poder do saber, da ciência e tecnologia, e das formas culturais de significação da natureza.

De acordo com Leite e Ayala (2004, p. 28), os cientistas perderam a capacidade de prever e trabalhar soluções para os riscos contemporâneos, o que faz com que as decisões a serem tomadas fiquem expostas a muitas dúvidas e críticas. Isso ocorre porque percebeu-se que as leis elaboradas pela ciência resultaram da observância de fenômenos produzidos a partir de um conjunto razoavelmente pequeno de condições iniciais. Além disso, essas leis não são capazes de exprimir a complexidade da realidade, posto que a sistematização da qual resultaram é por demais simplória. Por essa razão, as leis são substituídas pela noção de processo, que caracteriza-se por reunir um conjunto maior de possibilidades (SANTOS, 2008, p. 51 - 52).

Assim, fica aberta a porta para que se busquem caminhos alternativos, que possibilitem completar a função a qual a ciência não conseguiu responder integralmente. Nesse sentido, a administração de riscos deve ser considerada a principal função de governo de todas as democracias contemporâneas. Segundo Giddens (2002, p. 43) os governos não podem fingir que esse tipo de administração não lhes compete, assim como necessitam colaborar uns com os outros, pois os riscos contemporâneos quase sempre não se limitam as fronteiras nacionais.

A insegurança e a incerteza geradas se relacionam à proteção da cultura, dos costumes tradicionais e à própria dignidade e vida das pessoas, uma vez que a deterioração do meio ambiente pode chegar a tal ponto que se tornará a causa de morte entre os seres humanos. A solução desses problemas só pode ser alcançada com a mudança de pensamento e de valores sociais, fundada na cooperação a nível nacional e internacional, para que possa ser formado um novo tipo de Estado de Direito.

Conforme ensinam Leite e Ayala (2004, p. 310), a crise ecológica está conectada à insuficiência do modelo procedimental da democracia formal adotada em vários Estados Constitucionais, dentre os quais está o Brasil. Este modelo limita não somente as condições de participação, mas também os sujeitos que estão aptos a participar das decisões políticas, tendo em vista que se fundamenta numa cidadania exclusiva e restritiva.

A configuração material dos conflitos ambientais demonstra as deficiências estruturais da organização democrática, na medida em que as respostas oferecidas são elaboradas sem levar em conta a complexidade envolvida nas questões ambientais. Nesse sentido, se faz necessário reformular a opção democrática, de maneira que ela seja mais apta a lidar com os conflitos caracterizados pela indeterminação subjetiva, como são os conflitos que envolvem o direito ao meio ambiente (LEITE; AYALA, 2004, p. 310).

Vale frisar que os interesses ambientais também carecem de representação da maioria parlamentar, razão pela qual se reforça a necessidade de reformulação da opção democrática, buscando a afirmação do conceito de cidadania ambiental, que configura um conceito jurídico autônomo e específico de cidadania, diferente do praticado nas condições atuais (LEITE; AYALA, 2004, p. 311).

A cidadania ambiental, por sua vez, é fundada na racionalidade ambiental, desenvolvida por Leff (2006), que trabalha com a noção de que o ser humano é parte integrante de um ecossistema, devendo respeitar as demais partes integrantes, buscando a harmonização com a natureza. Essa racionalidade exige novas formas de atuação, comportamento e valoração, buscando participação efetiva dos sujeitos políticos potencialmente afetados pelas decisões na formação da vontade decisória (LEITE; AYALA, 2004, p. 311).

Leite e Ayala (2004, p. 29) asseveram que, pelo menos quanto à experiência brasileira, o desenvolvimento de uma democracia e de uma cidadania mais voltada para a solução dos problemas ambientais somente pode ser concretizado a partir da consolidação de um sentido mais alargado de democracia constitucional pluricultural, em que a cultura e a proteção do meio ambiente sejam aspectos obrigatórios a se levar em consideração quando for necessário tomar uma decisão sobre riscos. Por se fundar nos valores do pluralismo, do respeito à natureza e da cooperação social, a cidadania ambiental representa uma ruptura com o modelo individualista atualmente adotado.

O Estado de Direito Ambiental, para existir, precisa ser um Estado Democrático de Direito que preze pela implementação dos direitos sociais, proporcione aos cidadãos maiores chances de participação e pautar-se pelo prevailecimento dos valores ambientais na tomada de decisões (LEITE; AYALA, 2004, p. 31). Santos (1997, p. 43 - 44) coloca que a implementação do Estado de Direito Ambiental é uma utopia democrática e ecológica, cuja realização pressupõe a utópica mudança não somente dos modos de produção, mas também da maneira com a qual a ciência trabalha, das formas de sociabilidade e acima de tudo, de uma nova relação paradigmática com a natureza, que seja diferente da relação praticada hodiernamente. O autor ressalta que toda utopia é semicega, uma vez que indica as direções do caminho que deve ser percorrido, porém sem conhecer com segurança o lugar a que se chegará.

A concretização do Estado de Direito Ambiental só é possível se houver mudanças radicais na estrutura da sociedade contemporânea, de modo a ocorrer a alteração dos valores que a regem. A tomada de consciência em escala global da crise ambiental e do provável esgotamento irreversível dos recursos ambientais se faz urgente. A responsabilidade de proteção ambiental é difusa e global, de modo que é preciso superar a visão individualista, buscando a atuação solidária e participativa dos Estados e dos cidadãos (LEITE; AYALA, 2004, p. 37 - 38).

Não existe fórmula ou um caminho já traçado para que se alcance a racionalidade ambiental, existindo apenas a necessidade de iniciar a mudança a partir de algum ponto, bem como a consciência de que é necessário repensar a forma com que as sociedades guiadas pelo consumismo se relacionam com o meio ambiente e os valores ao quais se dá importância. É preciso que haja uma fase de transição, em que a educação ambiental ganhe a atenção necessária e seja capaz de mudar a forma de pensar das pessoas e para que estas, por sua vez, possam adotar condutas sustentáveis.

A tributação ambiental, assim, assume um papel na compreensão sistêmica de um ordenamento jurídico que constitucionalizou a proteção do meio ambiente. A utilização desse instrumento conforme a proporcionalidade e a subsidiariedade justifica-se por ser força motriz de uma mudança necessária.

Explique-se que a inserção de determinado bem ou valor no texto constitucional não ocorre de maneira aleatória, mas traduz a vontade de reescrever a estrutura normativa do ordenamento em que se insere (CANOTILHO; LEITE, 2011, p. 86).

Acredita-se que a tributação ambiental é um mecanismo essencial nesse processo de transição, por ser capaz de influenciar os comportamentos das pessoas e conscientizá-las da importância da sustentabilidade. Além disso, mesmo após a mudança de paradigma, a tributação ambiental continuará a cumprir um papel essencial na proteção ambiental, contribuindo na criação e consolidação do Estado de Direito Ambiental.

A atuação estatal por meio da instituição de tributos voltados para a proteção ambiental se faz necessária, pois apesar de o grau de consciência quanto à limitação dos recursos do meio ambiente ter aumentado a nível mundial e nacional, a sociedade hodierna continua sendo caracterizada pelo seu consumismo. Dessa maneira, os indivíduos acabam fazendo escolhas sem levar em consideração a necessidade de se agir sustentavelmente, buscando somente a imediata satisfação de um desejo, seja ele necessário ou criado por uma campanha publicitária (MODÉ, 2016, p. 46).

2.2. Tributação Ambiental e Extrafiscalidade: contribuição para mudança no comportamento humano

Diante da tomada de consciência de que o crescimento econômico descontrolado das nações põe em risco a continuidade do planeta, ameaçando seriamente a existência das futuras gerações, entendeu-se ser imprescindível a definição de diretrizes³ claras para a promoção da sustentabilidade (CAVALCANTE, 2013, p. 83). No primeiro momento, essas diretrizes devem ser impositivas, obrigando as pessoas a seguirem condutas sustentáveis, até que elas escolham adotar essas posturas por terem consciência da necessidade de preservação ambiental. Gradualmente, as pessoas mudarão a sua maneira de pensar, sendo possível instituir a racionalidade ambiental.

³ Conforme ensina Martins (2015, p. 32 - 34), as diretrizes são pretensões desejadas, o objetivo das ações adotadas pelos seres humanos, enquanto os princípios não são pretensões, mas sim vigas mestras do ordenamento jurídico, servindo para inspirar, orientar e fundamentar a construção deste.

Vale salientar o papel do Estado na consecução do objetivo de mudança de atitude em relação ao meio ambiente. Embora haja nascido com um caráter liberal, restrito a funções prescritas em lei, o Estado Constitucional evoluiu para ser responsável por uma série de objetivos prescritos constitucionalmente (COSTA, 2005, p. 312), como aqueles dispostos no art. 3º da Constituição Federal.

Conforme exposto na sessão anterior, a racionalidade predominante hodiernamente possui como características o culto ao consumismo, a satisfação imediata dos desejos, a visão de que o meio ambiente existe para servir às vontades dos seres humanos, o individualismo exacerbado, a ausência de solidariedade autêntica entre nações, dentre outras. Todas essas características contribuíram para que houvesse agravamento das questões ambientais, que verdadeiramente ameaçam a continuidade da vida na Terra.

Diante da complexidade do problema ambiental que se expõe, é importante reconhecer a necessidade de convergência de direcionamento entre Direito, Economia e Política, com vistas a oferecer a tutela mais completa possível (BASSO; DELFINO, 2015, p. 730). Mostra-se necessária a promoção de mudança na racionalidade dominante, com vistas a alcançar soluções efetivas à crise ambiental, de maneira que se torna imprescindível a união de forças em busca de conscientização da problemática e de mudança de valores na sociedade.

Nesta sessão, busca-se discutir de que forma a tributação ambiental pode auxiliar nessa mudança de postura. Cavalcante (2013, p. 86 - 87) ressalta a importância da adequação das normas fiscais do país à questão ecológica. No Brasil, os instrumentos fiscais ambientais estão se disseminando e fortalecendo o instituto da tributação voltada para a proteção dos ecossistemas.

A ligação entre Estado enquanto sujeito ativo da relação tributária e contribuinte deixa de ser ditada apenas pela economia capitalista para se fundamentar na dignidade da pessoa humana, que é a razão de ser do sistema constitucional brasileiro. As hipóteses de incidência tributária passam a se basear no desenho constitucional que busca privilegiar mais o cidadão portador do direito a dignidade, de maneira a possibilitar a arrecadação necessária de

recursos para a concretização de direitos fundamentais (FIORILLO, 2011, p. 825).

Conforme ensinam Cavalcante e Mendes (2008, p. 31), no Estado Democrático de Direito é reconhecida como finalidade dos tributos o financiamento dos gastos e investimentos em busca da proteção e defesa dos direitos e valores positivados em seu ordenamento jurídico, dentre os quais se encontra direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Poder de Tributar é conferido aos entes federativos com o objetivo de garantir os direitos constitucionais, que consistem nos valores inafastáveis do ordenamento jurídico. Para Becker (2002, p. 596), o Direito Tributário, como todo Direito Positivo é um instrumento, um meio de consecução de uma política que, por sua vez, é definida pelos governantes de determinado povo.

Vale salientar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 170, consagra como princípios da ordem econômica a propriedade privada, função social da propriedade, defesa do consumidor e do meio ambiente, dentre outros. Esse artigo demonstra a opção do legislador pela instituição de um Estado intervencionista na ordem econômica, contrapondo-se ao Estado Liberal, que preza pela autorregulamentação dos mercados (MODÉ, 2016, p. 69). No artigo 225, por sua vez, está estabelecido o direito subjetivo ao meio ambiente, bem como o dever de respeito e de preservação a ele.

Diante do status de direito constitucionalmente estabelecido, não é possível permitir que o Estado agrida o direito ao meio ambiente, razão pela qual as políticas públicas direcionadas à proteção ambiental são necessárias. Essas políticas públicas devem estar presentes inclusive na seara econômica, financeira e orçamentária, para que possa garantir uma proteção ambiental efetiva, além de promover o desenvolvimento sustentável (FERREIRA; RIBEIRO, 2005, p. 656).

Assim, a tributação deve, de maneira legítima, ultrapassar a atividade arrecadatória, buscando se alinhar com os demais preceitos e disposições constitucionais, para além da sua função quantitativa, como faz a tributação ambiental. Tal posicionamento condiz com a visão sistêmica e harmônica que é buscada no ordenamento constitucional, de modo a vê-lo

como um conjunto, e não como normas isoladas. Ressalte-se que o direito ao meio ambiente integra os direitos fundamentais de terceira geração, que consistem naqueles direitos que transcendem os limites da individualidade, sendo impossível determinar e individualizar seus destinatários. Devido a essa condição difusa e ao seu recente reconhecimento, esses direitos ainda são de difícil concretização jurídica, apesar do expresse reconhecimento constitucional (CAVALCANTE; MENDES, 2008, p. 31 - 34).

Nabais (2008, p. 4 - 7) coloca que existem três classificações para os meios de tutela do meio ambiente, que consistem em meios diretos de conformação de comportamentos, meios de direção de comportamentos através do planejamento e, por fim, meios indiretos de conformação de comportamentos. Os meios diretos de conformação de comportamento são aqueles ditados pela via do direito penal, que possuem o caráter de *última ratio*, reprimindo aquelas condutas que são legalmente consideradas ilícitas, como no caso dos tipos penais descritos no capítulo V da lei 9.605/98, denominada de Lei dos Crimes Ambientais. Também são aqueles sancionados administrativamente, como os tipos do capítulo VI da lei mencionada anteriormente, além dos mecanismos de fiscalização preventiva, como a obrigatoriedade de concessão de licença ambiental e de elaboração do relatório de impacto ambiental para determinadas atividades.

Os meios de direção de comportamento através do planejamento consistem nos meios de ordenamento do território, visando ordenar o crescimento urbano para não causar nenhum desequilíbrio ecológico. São, portanto, meios tutelados pelo direito urbanístico, embora estejam voltados para a proteção ambiental. Por fim, os meios indiretos de tutela do ambiente são instrumentos econômicos que abrangem desde a responsabilidade civil até os subsídios e as subvenções do direito financeiro, os tributos ambientais e os benefícios fiscais. Na busca pela proteção do meio ambiente, o Direito Tributário atua em duas frentes: a primeira consiste na tributação severa de atividades mais poluentes, provocando um desincentivo de sua execução, enquanto a segunda frente se materializa na forma de benefícios fiscais, concedidos àqueles que optarem por práticas menos poluentes (NABAIS, 2008, p. 7).

Nesse sentido, a tributação ambiental pode ter duas finalidades, sendo uma delas a geração de recursos para o custeio de medidas de proteção ambiental, caracterizada por sua natureza predominantemente arrecadatória, que também é denominada de fiscal. A outra finalidade, por sua vez, consiste na orientação do comportamento dos contribuintes para a preservação do meio ambiente, demonstrando a natureza extrafiscal ou regulatória dos tributos (FERREIRA; RIBEIRO, 2005, p. 665).

O Direito Ambiental disponibiliza instrumentos que atuam diretamente no domínio econômico, de maneira que restringem o direito a livre iniciativa e livre disposição da propriedade (MODÉ, 2016, p. 48), como é o caso da tributação ambiental. Ainda que a intenção seja a manutenção da capacidade de regeneração ecológica do planeta, é preciso reconhecer que há essa restrição implícita nas medidas econômicas de proteção ambiental.

Conforme ensina Basso (2010, p. 45), os benefícios fiscais⁴ auxiliam o dirigismo estatal no campo ambiental e econômico, possibilitando a indução de comportamentos e fazendo com que o Estado intervenha na posição de empreendedor de transformações sociais. A autora ressalta que os instrumentos tributários configuram apenas uma orientação na decisão econômica individual, de modo que não implicam limitação excessiva da autonomia do empresário. Feitosa e Ferreira (2010, p. 211 - 212) ressaltam que tributos só incidem sobre atividades lícitas, estando em desconformidade com a Constituição a incidência de tributos sobre ilícitos, pois nesses casos deve-se utilizar as penas pecuniárias.

Para Tôrres (2005, p. 129 - 131), os tributos ambientais são somente aqueles que possuem o motivo constitucional da preservação ambiental na estrutura da sua regra de incidência. Conforme o autor, enquadram-se como tributos ambientais o IPTU progressivo no tempo, as taxas, as contribuições de intervenção no domínio econômico, as compensações financeiras para criação de fundos com destinação ambiental e as medidas administrativas de

⁴ Benefícios fiscais são conceituados por Basso (2010, p. 44) como toda exoneração ou redução à carga tributária. Este termo abrange as isenções fiscais, que significam diminuição total ou parcial da carga tributária, desde que haja observância ao princípio da legalidade, além de abranger as reduções de alíquota, que podem ser feitas por meio de ato do Poder Executivo, nas hipóteses previstas na Constituição, por exemplo, no § 1º, art. 153 do referido texto constitucional.

benefícios fiscais, como as isenções, desde que demonstrado o nexo causal entre a materialidade tributável e o possível dano ambiental.

Souza (2009, p. 138) reconhece que os tributos anteriormente mencionados já se encontram constitucionalmente estabelecidos, contudo não impedem que outros tributos assumam a função protetiva do meio ambiente, ainda que sejam previstos somente na legislação infraconstitucional. Nas palavras do autor:

(...) No caso, o fato da Constituição Federal não ter expressamente ordenado que os demais tributos também sejam pautados pela preocupação ambiental, não nos conduz à conclusão de que a Constituição Federal tenha vedada a utilização desses tributos para tais fins, notadamente quando se realiza a interpretação sistemática do texto constitucional.

Nessa toada, o autor (SOUZA, 2009, p. 140 - 141) propõe que os tributos ambientais sejam divididos em dois grupos: o primeiro grupo é composto por aqueles tributos constitucionalmente previstos, tidos como os únicos tributos ambientais existentes para Heleno Taveira Torres; o segundo grupo é composto por tributos cuja finalidade é a proteção do meio ambiente. A conjugação de todos os tributos possíveis deve ser utilizada no cumprimento do objetivo de preservação dos ecossistemas, devido à imprescindibilidade desse objetivo para a manutenção da vida humana no planeta terra.

Frise-se que, no presente trabalho, a expressão “tributo ambiental” é utilizada para designar tanto os tributos cuja receita se destina ao financiamento de políticas públicas voltadas a tutela do meio ambiente, como aqueles em que a função extrafiscal de preservação ambiental predomina, buscando provocar a indução de comportamento no contribuinte. Assim, não se faz distinção entre os tributos pertencentes aos grupos acima apresentados. O termo “tributação ambiental”, por sua vez, abrange não somente os tributos ambientais, mas também todos os mecanismos tributários utilizados para estimular condutas sustentáveis, como a concessão de benefícios fiscais voltados para este fim, ou desestimular condutas que sejam prejudiciais ao meio ambiente (FEITOSA; FERREIRA, 2010, p. 213).

Desse modo, a tributação ambiental funciona como um recurso preventivo de danos ambientais. De acordo com o Relatório sobre Tributação,

Inovação e Meio Ambiente da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicado em 2010, as medidas fiscais a serem tomadas devem ser divididas em três categorias de ações: i) desencorajar o que é ambientalmente ruim, ii) induzir o que é ambientalmente bom e iii) induzir inovação (CAVALCANTE, 2013, p. 102).

A espécie tributária denominada taxa possui como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte, conforme ditames do art. 77 do CTN. A Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA é um tributo cobrado em razão do exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA, razão pela qual Martins (2005, p. 749 - 761) entende que a TCFA é constitucional.

O exemplo anteriormente mencionado corresponde a um tributo pertencente ao grupo dos aceitos por Torres. Todavia, é preciso levar em consideração a importância da finalidade extrafiscal para a tributação ambiental. A extrafiscalidade, embora não vise à imediata arrecadação de receita, contribui para que o Estado possa evitar maiores gastos futuros com a solução para graves problemas ambientais gerados (CAVALCANTE, 2013, p. 94).

Reitere-se que, consoante com o posicionamento de Basso e Rodrigues (2011, p. 47 - 48), a diferença entre finalidade extrafiscal e fiscal é que esta busca a arrecadação financeira necessária para a manutenção do Estado, enquanto aquela busca atingir outro fim, qual seja, de indução comportamental, que pode ser guiado por caráter econômico ou social. Segundo os autores, porém, essa diferença só é válida no plano teórico, pois, na prática, nenhum tributo pode ser considerado exclusivamente fiscal ou extrafiscal.

Ensina Becker (2002, p. 597) que as finalidades fiscal e extrafiscal devem coexistir, havendo apenas uma prevalência de uma ou de outra de acordo com a necessidade do ordenamento, para que se mantenha um equilíbrio econômico social. Por sua vez, Caliendo (2013, p. 168) infere que

existem dois conceitos de extrafiscalidade, sendo um deles restritivo e o outro, ampliado. O primeiro entende a extrafiscalidade como um fenômeno das normas jurídicas que autorizam competência tributária ordenadora, interventiva ou redistributiva, enquanto que o conceito ampliado defende que a extrafiscalidade é uma dimensão finalista do próprio tributo, o que aumentaria a esfera de atuação indutora estatal.

Caliendo (2013, p. 168) assevera também que a extrafiscalidade possui três elementos caracterizadores: o fim constitucional pretendido, o meio utilizado e a técnica adotada. O fim constitucional pretendido é aquele que se encontra na Constituição, responsável por dar a natureza da norma extrafiscal. Como exemplo, a finalidade de alcançar um meio ambiente ecologicamente equilibrado tem por consequência a extrafiscalidade ambiental.

O meio utilizado pode ser a ordenação, a intervenção ou a redistribuição. O primeiro meio é utilizado quando a norma tenta adequar o comportamento humano conforme exigências sociais e jurídicas, como o IPTU progressivo no caso de propriedade não utilizada ou subutilizada; a intervenção, quando o Estado interfere na economia por meio de uma norma, para regular ou induzir determinado setor econômico, como faz quando altera as alíquotas do IPI de determinados produtos; ou a redistribuição, que busca cumprir o papel social de redistribuição de rendas entre indivíduos, corrigindo as falhas sociais (CALIENDO, 2013, p. 169).

A extrafiscalidade dos tributos ambientais contribui para o combate das externalidades negativas, geradas nos processos de produção e prejudiciais ao meio ambiente. O que acontece é que há a degradação ambiental durante a produção do bem, mas o preço do custo da poluição não é arcado pelo produtor, mas sim pela sociedade, que sofre com os resultados negativos (BASSO; RODRIGUES, 2011, p. 50). Nabais (2005, p. 344 - 345), por sua vez, ressalta que os tributos extrafiscais são eficientes na medida em que a receita recolhida em decorrência de sua cobrança diminui, pois assim verifica-se o cumprimento do papel de alteração no comportamento dos contribuintes. A eficácia dos instrumentos extrafiscais, portanto, é inversamente proporcional a quantidade de receita arrecadada.

Feitosa e Ferreira (2010, p. 215 - 216) indicam que a tributação ambiental pode ser utilizada para desestimular atividades econômicas, como no caso das indústrias madeireiras, ou e para premiar o esforço dos agentes econômicos em diminuir os impactos ao meio ambiente, como as indústrias siderúrgicas e de beneficiamento de petróleo. Com relação a essas indústrias, os autores entendem que, apesar de praticarem atividades bastante agressivas à natureza, possuem grande relevância socioeconômica, havendo uma relativa permissividade social. Os autores também afirmam que é possível usar a tributação ambiental para atividades de pouco uso de recursos naturais, mas que provocam um alto grau de degradação ao meio ambiente, como é o caso dos hospitais. Nesse exemplo, é possível conceder benefícios no Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU, com vistas a estimular a coleta seletiva.

Martins (2005, p. 759) expõe que o Presidente Clinton, que presidiu os Estados Unidos entre 1992 e 2000, atacou o Brasil por conta de sua inércia em relação as externalidades negativas produzidas em relação ao meio ambiente. Ele pretendia que a OMC aplicasse ao Brasil sanções de concorrência desleal, por exercício da prática de “*dumping* ambiental”, que consiste na destruição do patrimônio ecológico em decorrência de práticas industriais. O pedido, entretanto, foi rejeitado pela maioria dos países participantes nas reuniões de Seattle e Davos.

O princípio do poluidor pagador é um princípio instrumental do Direito Ambiental, que preconiza que o poluidor deve ser o único responsável pelos custos ambientais causados a partir da degradação ambiental por ele promovida (BELCHIOR, 2015, p.185). O objetivo desse princípio, portanto, é evitar que a sociedade arque com a poluição produzida por uma ou por um pequeno grupo de pessoas, que saem lucrando com o processo produtivo gerador do desequilíbrio ambiental.

Segundo Sadeleer (apud BELCHIOR, 2015, p. 186), o princípio do poluidor pagador cumpre quatro funções: a de integração econômica, redistributiva, preventiva e curativa. A primeira função corresponde a internalização dos custos pelas empresas, evitando a distorção de mercado e

tornando justa a concorrência. A função redistributiva também ocorre a partir da internalização de custos, na medida em que a responsabilidade é direcionada apenas para aqueles que causaram a poluição. A função preventiva cumpre o papel de evitar os danos por meio da valoração econômica dos recursos naturais. Por fim, a função curativa tem o propósito de indenizar, da maneira mais completa possível, as vítimas da degradação ambiental.

De acordo com Domingues (2007, p. 10), os instrumentos econômicos ambientais, gênero do qual os tributos ambientais são espécie, são baseados no princípio do poluidor pagador, levando em consideração o seu sentido impositivo, que impõe ao poluidor que arque com os custos da degradação provocada, bem como dos serviços públicos de defesa ambiental, assim como o seu sentido seletivo, que permite que a carga fiscal seja graduada conforme a intensidade da poluição. O autor (2007, p. 11) declara que, dentre os instrumentos econômicos ambientais, os tributos se destacam porque é possível empregá-los em praticamente todas as fases do ciclo econômico, desde a exploração dos recursos naturais até o consumo final de produtos refinados.

Nesta perspectiva, Becker (2002, p. 583) afirma que o Direito Tributário possui a capacidade de gerar um novo Ser Social, mas não nos moldes atuais em que se encontra estabelecido. Para assumir o compromisso de corresponder aos anseios da Humanidade, o Direito Tributário necessariamente tem de se soltar das amarras que paralisam suas potencialidades, sendo uma dessas amarras aquela que não aceita a extrafiscalidade como uma finalidade possível a esse ramo do direito.

Com isso, ressalta-se a necessidade de repensar o sistema tributário da forma como é posto atualmente. É preciso entender que, diante da complexidade presente na sociedade contemporânea, os tributos não se reduzem a função fiscal, devendo-se levar em conta a função extrafiscal e o objetivo que elas visam atingir. Em situações de grave ameaça à coletividade é necessário que o Estado assuma uma posição interventiva, procurando proteger os interesses coletivos e utilizando-se de todos os meios legítimos

para tanto. Nessas situações, resta demonstrada a legitimidade do uso da extrafiscalidade.

Ressalte-se que o tratamento das questões ambientais transcende a análise das necessidades individuais. Os indivíduos, por estarem inseridos na sociedade de consumo, não conferem a devida importância ao fato de que a capacidade do meio ambiente de prover a todos uma satisfatória qualidade de vida encontra limitações (MODÉ, 2016, p. 46). Assim, Proops (1997, p. 109) assinala que em relação a políticas necessárias à sustentabilidade, o Estado deve liderar o mercado, ao invés de segui-lo.

Proops (1997, p. 109 - 110) coloca que somente o Estado, enquanto instituição, é capaz de estabelecer os limites econômicos necessários para que se solucionem a questão ambiental. A experiência ensinou que mercado é uma instituição eficiente para resolver problemas e alocação à curto prazo, mas que para questões de longo prazo, o Estado deve atuar, cumprindo o papel de agente de equilíbrio em face dos poderosos grupos de interesse.

2.3. Casos de Implementação da Finalidade de Tutela Ambiental no Sistema Tributário e Orçamentário Brasileiro

Domingues (2007, p. 11 - 12) cita o apoio conferido pela OCDE à tributação ambiental, tendo em vista a constatação da real eficácia destes quanto à proteção do meio ambiente. De acordo com o referido órgão, desde a década de 1990 observa-se que países pertencentes a OCDE passaram a considerar a preservação ambiental como um objetivo dos seus sistemas fiscais, obtendo êxito.

Neumark (apud YOSHIDA, 2005, p. 536) fixou princípios que definem uma eficiente política fiscal voltada a proteção do meio ambiente: suficiência de arrecadação tributária, apta a cobrir os gastos com a poluição; capacidade do sistema fiscal para se adaptar a novas circunstâncias; flexibilidade da estrutura impositiva tributária; congruência das disposições tributárias com as demais normas; transparência e continuidade do sistema; factibilidade, ou seja, possibilidade de concretização fática das normas; comodidade, traduzida em custo mínimo para os contribuintes; e

economicidade, significando os custos mais econômicos para a Administração Pública.

Na legislação estrangeira existem experiências bem sucedidas de uso da tributação ambiental, como no caso da França, da Alemanha e dos Estados Unidos da América. Nesses países, restou comprovado que um sistema de tributação ambiental é capaz de estimular os comportamentos individuais, além de não ser tão custoso e de ser mais eficaz do que a fiscalização decorrente do exercício do poder de polícia. Dessa forma, esse sistema mostra-se duplamente vantajoso em relação ao sistema baseado no poder de polícia (COSTA, 2005, p. 313).

A título de exemplificação, cita-se o imposto municipal sobre embalagens, pratos e talheres descartáveis e a maior carga tributária sobre veículos não guarnecidos com catalisadores na Alemanha. Já na Espanha, destacam-se os impostos sobre hidrocarbonetos, sobre o licenciamento de veículos e sobre instalações que sejam ambientalmente danosas. Na Holanda, por sua vez, há impostos sobre combustíveis, sobre a contaminação de superfícies aquáticas e sobre a poluição sonora produzida por aeronaves civis (COSTA, 2005, p. 316 - 317).

Continuando a exemplificar, na França são exigidos impostos sobre produtos advindos de matéria prima florestal, além de um imposto de preservação de espaços naturais. A Bélgica instituiu um imposto sobre bens descartáveis, que abrange não somente as embalagens, mas também pilhas e baterias. Já a Itália exige imposto sobre a utilização de sacolas plásticas, enquanto a Dinamarca instituiu imposto sobre lâmpadas incandescentes, fusíveis elétricos, emissão de determinados gases e sobre resíduos (COSTA, 2005, p. 316 - 317)

Vale frisar que, nos moldes do art. 3^a do Código Tributário Nacional, tributos são prestações pecuniárias compulsórias, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não correspondam a sanção por ato ilícito, que sejam instituídas por meio de lei e cobradas mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Assim, a sanção de um ato ilícito que constitua prestação pecuniária consiste em multa, e não em um tributo. Nesse sentido,

verifica-se que a tributação é completamente incompatível com penalização por ato ilícito, sendo o instrumento adequado para tanto a multa. Os tributos são aplicados sobre atividades lícitas, influenciando, do ponto de vista econômico, as decisões tomadas pelos contribuintes, no caso da tributação ambiental, voltando-se para opções ecologicamente melhores (FERRAZ, 2005, p. 340 - 341).

Na América Latina, a observância de tributação ambiental que obteve êxito é menor, tendo em vista que se trata de países que demoraram mais a atingir o status de industrializados e que, buscando aumentar seu grau de industrialização e seu acúmulo de capital, constroem uma política tributária voltada para esses objetivos. Todavia, com agravação dos desequilíbrios ambientais e comprometimento da vida humana no planeta, esses países começaram a tomar providências voltadas para a preservação ambiental, seja por tomada de consciência ou por pressão internacional (CARRALERO, 2013, p. 59).

No caso do MERCOSUL, a tributação ambiental poderia dificultar a integração econômica entre os países pertencentes ao bloco, uma vez que seria produzido um tratamento discriminatório sobre a livre transferência de bens e produtos. Por essa razão, é imprescindível que todos os integrantes harmonizem seus objetivos econômicos e sociais, voltando-se para a tutela do meio ambiente (ALTAMIRANO, 2005, p. 481).

Em países como a Colômbia e Peru, muito embora a tributação ambiental não esteja expressamente reconhecida, há a prescrição constitucional de direito subjetivo ao meio ambiente saudável. Em ambas as Constituições, o Estado é responsabilizado pela criação de políticas públicas e proteção do cidadão. Os dois países instituíram ecotaxas, como a taxa de exploração florestal, na Colômbia, e a taxa sobre de resíduos sólidos urbanos no Peru (CARRALERO, 2013, p. 62 - 68). Já o México, além de fixar constitucionalmente o direito ao meio ambiente sadio, possui a “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente”, que estabelece, em seu artigo 22, a legitimidade do uso dos instrumentos econômicos no intuito de influenciar as pessoas a adotarem comportamentos mais benéficos à natureza (CARRALERO, 2013, p. 71).

No Brasil, há uma luta pela construção do hábito de separação e reciclagem do lixo doméstico. No caso do município de Fortaleza, é concedido um desconto de 5% no valor do IPTU aos condomínios residenciais que promovam a reciclagem do lixo que produzem. Cada país deve direcionar os seus esforços para a proteção ambiental e introduzir políticas públicas que sejam compatíveis com a realidade local (CAVALCANTE, 2013, p. 88).

Um dos exemplos pátrios de benefício fiscal com vistas à diminuição da poluição é aquele concedido aos proprietários de carros elétricos, que possuem a isenção do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) nos estados do Ceará, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe. Outros estados, como São Paulo, concedem redução da alíquota para veículos movidos à álcool, gás ou energia elétrica. O IPVA Verde é um programa instalado pelo Estado do Rio de Janeiro, que confere descontos progressivos, entre 10% e 20%, diretamente proporcionais à capacidade do carro de liberar menos gases tóxicos (CAVALCANTE, 2013, p. 97 – 99).

Ainda no âmbito dos transportes, tem-se a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre parcela do serviço de transporte de gás natural, além da isenção desse imposto para os taxistas que utilizarem gás natural em seus veículos. Vale mencionar, ainda, o INOVAR AUTO, um benefício de redução do Imposto sobre a Propriedade Industrial (IPI) para aquelas empresas que invistam em processos de fabricação e uso de componentes menos poluentes (CAVALCANTE, 2013, p. 100).

Já no setor imobiliário, há a aplicação do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Verde, que consiste na concessão de benefícios fiscais em relação a esse imposto ante a adoção de medidas ambientalmente sustentáveis. No município de Guarulhos, por exemplo, essas medidas são enumeradas em rol legal, e abrangem arborização, sistema de aquecimento hidráulico ou elétrico solar, construção com materiais sustentáveis e utilização de energia eólica. No município de Natal, é aplicado um desconto de até 50% no valor do IPTU para propriedades que possuam vegetação de mata atlântica, em caráter de preservação permanente e integração do meio ambiente natural com o meio ambiente artificial (CAVALCANTE, 2013, p. 100 - 101).

Souza (2009, p. 287 - 288) traz a tona o assunto da tributação sobre material reciclável. Por se caracterizar como atividade de industrialização, a reciclagem está sujeita a incidência de IPI, estando também sujeita incidência do ICMS quando ocorrer sua circulação mercantil. Contudo, a seletividade é um princípio que rege os referidos impostos, nos moldes dos art. 155, § 2º, inciso III e art. 153, § 3º, inciso I, ambos da Constituição Federal. De acordo com esse princípio, as alíquotas devem ser fixadas de acordo com a essencialidade do produto, de forma que essas duas grandezas sejam inversamente proporcionais.

Nesse sentido, para incentivar a reciclagem, é importante desonerar tributariamente os produtos elaborados a partir de material reciclado ou reciclável. Da mesma forma, pelo princípio da não cumulatividade, devem ser conferidos meios legais para que os adquirentes de materiais destinados à reciclagem possam obter o crédito no valor do insumo, atendendo aos comandos constitucionais (SOUZA, 2009, p. 288).

O ICMS ecológico, por sua vez, consiste numa técnica de repasse de receita dos Estados para os Municípios, em que a porcentagem a ser repassada a esses últimos sofre aumento, na medida em que eles adotam políticas públicas voltadas para a conservação ambiental (CAVALCANTE, 2013, p. 102). De acordo com o art. 158 da Constituição Federal, o ICMS é dividido entre o Estado e os Municípios, na proporção respectiva de 75% e 25%. Da porcentagem repassada aos municípios, três quartos são repassados de acordo com o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios, enquanto que um quarto é determinado de acordo com a autonomia legislativa estadual.

Assim, o ICMS ecológico consiste na distribuição desse um quarto do valor destinado aos municípios conforme critérios de mérito ambiental, estabelecidos pela legislação estadual. Para ilustrar essa prática, tem-se o Estado do Paraná, que distribuiu maior quantidade de recursos financeiros aqueles municípios que, proporcionalmente, conseguissem melhorar os níveis de proteção ambiental, em relação ao tamanho da área preservada e da

diversidade da flora e da fauna, por exemplo (CAVALCANTE; MENDES, 2008, p. 37).

Percebe-se que, no Brasil, a extrafiscalidade voltada para a função ecológica é levada em consideração e explorada nos impostos. Acredita-se que, pelo menos no contexto atual, essa é o melhor caminho para a tributação ambiental, pois a criação de um novo tributo, mesmo que voltado para a proteção do meio ambiente, não é razoável, uma vez considerada a elevada carga tributária imposta ao cidadão brasileiro. Por isso, os benefícios fiscais exercem um papel chave na educação ambiental que se deseja promover (CAVALCANTE, 2013, p. 89).

Entende-se que a função extrafiscal é compatível e até mesmo recomendada pelo regime constitucional pátrio, que não só estabeleceu a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica, mas também determinou a atribuição de tratamento diferenciado de acordo com o impacto ambiental da produção e do consumo de produtos e serviços, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 42/2003, que deu nova redação ao inciso VI do art. 170 da Carta Magna, cancelando a possibilidade de concessão de isenções e benefícios que tivessem propósito ecológico (VALADARES, 2015, p. 135).

Por outro lado, a função fiscal é cumprida pelos tributos vinculados, como as taxas, que são cobradas em razão da prestação de um serviço público individual e divisível ou em razão do exercício do poder de polícia. Para os tributos com essa classificação, o valor recolhido a título de pagamento é revertido para o Estado, como forma de retribuição ao custo que este teve na disponibilização do serviço ao cidadão (VALADARES, 2015, p. 147).

É constitucionalmente permitida a criação de taxas pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, da mesma forma que é a competência comum a todos os entes federativos proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora, de acordo com o art. 23, inciso VI e V da Constituição Federal. Por isso, a criação de taxas como a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA, bem como taxas de licenciamento ou que visem remunerar o serviço

de limpeza, são essenciais para o alcance do objetivo de tutela do meio ambiente (VALADARES, 2015, p. 147).

As contribuições também são classificadas como tributos vinculados. Na seara da tributação ambiental, é possível a utilização das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, previstas no art. 174 da Constituição Federal. O Estado pode lançar mão dessa espécie tributária quando for necessária sua intervenção em alguns ramos específicos da economia. Vale salientar que essa intervenção somente se justifica pela fiscalização, fomento ou planejamento, no intuito de evitar a prática de abusos cometidos contra direitos individuais e coletivos (VALADARES, 2015, p. 150).

A União pode, portanto, utilizar a CIDE com vistas a fomentar a preservação do meio ambiente, assim como intervir em determinado setor econômico que desrespeite o princípio da defesa ambiental, integrante da ordem econômica constitucional. Nessa hipótese, os contribuintes da CIDE são aqueles que participam do setor econômico que necessitou da intervenção (VALADARES, 2015, p. 150 - 151). Desse modo, o Estado consegue modificar o comportamento do setor privado, persuadindo-o a adotar uma postura ecologicamente mais adequada. O exemplo que se afigura é o das CIDE combustíveis, instituída pela Lei nº 10.336/2001, que incide sobre a importação e comercialização de petróleo e seus derivados, de gás natural e seus derivados e de álcool etílico combustível (RIBAS, 2005, p. 702).

Ressalte-se que os instrumentos econômicos que se voltam a proteção ambiental, como os tributos ecológicos, apresentam como vantagem a eficiência econômica, em relação às normas antipoluição. Essas últimas sofrem com as dificuldades administrativas do exercício da fiscalização eficiente e da aplicação adequada de sanções aqueles que a desobedecem (MODÉ, 2016, p. 98). Dessa forma, evidencia-se a importância da tributação ambiental enquanto política pública de proteção ambiental, sendo capaz de modificar comportamentos, através da extrafiscalidade, bem como de arrecadar fundos para o investimento na proteção ambiental, por meio da fiscalidade presente nos tributos de arrecadação vinculada.

Tendo em vista a necessidade de promoção de mudanças na relação com a natureza, é preciso reconhecer que, infelizmente, princípios éticos não bastam, sendo necessária a utilização de benefícios econômicos, dos quais a tributação ambiental é exemplo, voltados para a educação ambiental e capazes de desencadear um processo de modificação nos hábitos amplamente adotados na sociedade moderna (CAVALCANTE; DANTAS, 2010, p. 312).

O Poder Público deve ter como meta a sistematização de diretrizes ambientais, considerando o papel fundamental da tributação para a sustentabilidade. O momento, portanto, é de permitir a inovação fiscal na adequação dos tributos, reordenando o foco do sistema tributário para a sustentabilidade ambiental. Para tanto, espera-se que o Estado assuma seu papel de sujeito ativo nesta fase de transição para um novo modelo econômico, que preze mais pela preservação ambiental e pela proteção ao direito transgeracional ao meio ambiente (CAVALCANTE, 2013, p. 104).

2.4. Princípios Aplicáveis à Tributação Ambiental

Conforme explicado anteriormente, a tributação ambiental é um desdobramento do princípio do poluidor pagador, que por sua vez é um princípio estrutural do Direito Ambiental. Em função do Direito Tributário Ambiental apresentar restrições aos direitos individuais (FOLLONI, 2016, p. 98), a doutrina não é pacífica quanto à legitimidade desse instituto no regime constitucional.

Não obstante os exemplos anteriores, a tributação ambiental é questionada tanto do ponto de vista jurídico como do ponto de vista econômico (COSTA, 2005, p. 315). Para que essa política seja aceita, é necessário considerar, em primeiro lugar, que o ordenamento tributário é composto pelas normas fiscais, que objetivam o recolhimento de receita, e pelas normas extrafiscais, cujo objetivo é atender a interesses sociais e econômicos. A compatibilidade das normas extrafiscais com a Constituição é aferida a partir do estudo dos fins que perseguem, que devem ser fins presentes no texto constitucional (HERRERA MOLINA, 1998, p. 135 - 136).

A utilização de tributos como mecanismo de preservação ambiental suscita os seguintes argumentos contrários: essa prática constituiria uma verdadeira licença para contaminação, tendo em vista que bastaria pagar para adquirir o direito de poluir; os meios legítimos que se utiliza para evitar a poluição não poderiam ser mais utilizados, pois aquele que paga o tributo adquire o direito de exercer a atividade contaminante; e por fim, um sistema de tributação ambiental resulta demasiadamente complicado e diversificado (COSTA, 2005, p.315).

Para que a tributação ambiental não seja entendida como a legitimação do direito de poluir, é imprescindível que se parta de uma ética ambiental, que trabalha com a compreensão universal de que o meio ambiente é um conjunto de valores economicamente inestimáveis, intraduzíveis em moeda, de modo que sua importância não é passível de quantificação (COSTA, 2005, p. 314).

No intuito de evitar que a tributação ambiental se choque com outros direitos constitucionais, a doutrina trabalha na determinação de princípios que orientem esse instituto. Frise-se que os princípios assumem no ordenamento jurídico a função de operar como alicerces, fornecendo os valores nos quais o intérprete deve se basear para resolver as questões conflituosas de normas, assim como exercem a função normativa, quando há ausência de regras sobre o assunto (SARMENTO, 2001, p. 50).

Sobre o assunto, Sarmento (2001, p. 51) assevera que a concretização dos princípios não se dá através da lógica formal, em que os princípios mais gerais deduzem aqueles mais simples. O que acontece é um procedimento dialético, em que subprincípios trabalham trazendo novas dimensões aos princípios mais gerais. Além disso, é preciso salientar que a doutrina pátria aceita princípios constitucionais implícitos, de modo que não é necessário que um princípio para ter status de constitucional, esteja explicitamente positivado na Constituição. A abstratividade, portanto, é aceita no plano constitucional, de maneira que princípios constitucionais implícitos podem ser utilizados na justificação de decisões judiciais e de políticas públicas (SARMENTO, 2001, p. 54).

Souza (2009, p. 14 - 15) ensina que princípios são verdadeiros vetores que orientam a atuação do legislador na criação das regras e indicam o rumo a ser seguido pelos aplicadores e julgadores. O autor reconhece o direito como um objeto cultural, impregnado de carga axiológica, sendo os princípios os responsáveis por conferir unidade ao sistema jurídico. Enquanto construção do dever ser, o direito não pode ser concebido sem os valores escolhidos pela sociedade para nortear as escolhas legislativas. Dentre os valores estabelecidos pela Constituição Federal, encontra-se a proteção do meio ambiente, que impõe a utilização de todos os meios e instrumentos para a melhoria e preservação ecológica.

Por conta do seu conteúdo axiológico, os princípios são normas qualificadas, que fornecem um padrão a ser obedecido pelas regras, conferindo coesão e estrutura ao sistema jurídico. Sua inobservância representa uma grave violação ao sistema, uma vez que contraria a diretriz fundamental. Para evitar esse desrespeito, a Constituição Federal cria mecanismos de concreção desses princípios (SOUZA, 2009, p. 17). A tributação ambiental é um mecanismo que visa garantir a proteção do meio ambiente, em consonância com todo o ordenamento.

Passa-se a analisar os princípios que alicerçam e fornecem os valores a tributação ambiental, ressaltando-se, porém, que os autores não são unânimes em relação ao estabelecimento desses. Por esse motivo, optou-se por descrever aqueles que figuram na bibliografia sobre o assunto e que se considera de maior importância. Ressalte-se que não se fará aqui considerações sobre os princípios constitucionais do Direito Tributário, porque se deseja voltar o olhar para o Direito Tributário Ambiental.

2.4.1. Princípio do poluidor pagador

Embora já citado neste trabalho, optou-se por fazer outras considerações sobre o referido princípio, considerando a sua essencialidade para a tributação ambiental. O princípio do poluidor pagador é construído em cima da ideia de internalização das externalidades negativas, pregada por Arthur Cecil Pigou, economista da Universidade de Cambridge que apoiava a

existência de uma política estatal que obrigasse essa internalização (FOLLONI, 2015, p. 99).

As externalidades negativas são, assim como o produto final, resultado do processo produtivo. Contudo, elas são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Dessa maneira, busca-se a internalização do custo adicional destinado a sociedade, numa tentativa de promoção da justiça social, evitando que aconteça a privatização dos lucros e a socialização das perdas (MODÉ, 2016, p. 63 - 64).

O princípio do poluidor pagador, que preconiza a responsabilização do poluidor pelos custos da poluição causada, se constitui num princípio de justiça tributária e ambiental, de acordo com Torres (2005, p. 27). Vale frisar que a função do princípio do poluidor pagador é preventiva, na medida em que busca evitar a prática de ações que provoquem danos ambientais. Dessa forma, não há que se falar na existência de uma permissão para poluir, concedida àqueles que puderem arcar com os custos ambientais (BELCHIOR, 2015, p. 189).

Através da internalização do custo da degradação ecológica, esse princípio é capaz de equilibrar o preço dos produtos no mercado, estimulando o interesse pelas condutas sustentáveis. No entanto, com o reconhecimento do direito ao meio ambiente às futuras gerações, é necessário ir além, compreendendo que o meio ambiente sadio é essencial para uma qualidade de vida. Daí a necessidade de internalização dos custos da poluição não só a partir do estabelecimento da responsabilidade civil, penal e administrativa, mas também do reajuste da política tributária, voltada para propósitos ambientais (SOUZA, 2009, p. 117 - 118)

Todavia, é preciso reforçar que o princípio em tela possui caráter essencialmente preventivo, capaz de induzir os agentes econômicos a optarem por meio produtivos mais benéficos ao meio ambiente. A tutela inibitória é a principal contribuição do princípio do poluidor pagador ao Direito Ambiental. Para Modé (2016, p. 65 - 66), a responsabilização, seja ela civil, penal ou administrativa, é pertencente à seara do princípio da responsabilidade.

2.4.2. Princípio da informação ambiental

Embora o princípio da informação ambiental não esteja explícito na Lei Fundamental, entende-se que os princípios no direito ambiental estabelecem uma interdependência entre si. Dessa forma, este princípio é contemplado pelo inciso VI, §1º do art. 225 da Constituição Federal, que determina como obrigação do Poder Público promover a educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (FIORILLO, 2011, p. 125).

Este princípio também é corolário do direito a ser informado, previstos nos art. 220 e 221 do texto constitucional (FIORILLO, 2011, p. 125). Mediante a informação, objetiva-se educar as pessoas sobre a necessidade da tutela do meio ambiente, tornando-as conscientes dos riscos contemporâneos, da finitude dos recursos naturais e da necessidade de adotar um comportamento solidário e fiscalizador em relação a problemática ambiental.

Promover a informação ambiental é um ato que viabiliza a participação social na tomada de decisões quanto às questões ambientais, bem como constrói a consciência ecológica, que é a consciência da importância da proteção ao meio ambiente, e evita a continuidade da destruição ambiental, na medida em que há uma modificação de valores, fazendo com que a sociedade passe a fiscalizar e a cobrar mais do Poder Público (FIORILLO, 2011, p.126).

2.4.3. Princípio da prevenção

O princípio da prevenção está expresso no art. 225 da Constituição Federal, bem como no art. 4º, incisos I, III e VI, da Lei 6.938/1981. Ele ressalta a importância de evitar a ocorrência do desequilíbrio ambiental, quando já se tem o conhecimento de que determinada atividade, quando praticada, é capaz de causar dano ambiental. Nessa toada, princípio da prevenção objetiva evitar que o dano ao meio ambiente ocorra (VALADARES, 2015, p. 144).

O princípio da prevenção, portanto, trabalha com a certeza científica sobre a consumação dos danos ambientais. Enquanto Modé (2016, p. 53 - 54) chama a atenção para o fato de que a prevenção custa mais barato em termos econômicos, acredita-se que a necessidade de prevenir excede a questão dos

custos, para atingir a garantia do direito a vida e a dignidade das pessoas. Alguns exemplos de instrumentos desse princípio são as avaliações de impacto ambiental de projetos e a definição de condições de instalação para indústrias (TORRES, 2005, p. 35). Os zoneamentos, licenciamentos e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras são outras medidas que efetivam a prevenção (MODÉ, 2016, p. 54). Além disso, é esse princípio que orienta a instituição de taxas justificadas pelo exercício do poder de polícia.

2.4.4. Princípio da precaução

O princípio da precaução encontra-se positivado no princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, resultante da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida em 1992. Ele preleciona que, mesmo que não haja certeza da extensão do dano ambiental, a existência do risco já é suficiente para impedir a prática de determinada atividade poluente (TORRES, 2005, p. 34). A sua positivação em uma declaração internacional demonstra a crescente preocupação com as consequências transfronteiriças da degradação do meio ambiente.

Segundo Modé (2016, p. 51 - 52), esse princípio confunde-se com a essência do próprio Direito Ambiental, informando a necessidade de se afastar no tempo e no espaço o perigo potencial que determinada atividade possa causar ao meio ambiente. A constante interrogação do conhecimento a respeito dos impactos que determinada atividade pode causar é essencial para que se evite catástrofes de cunho ambiental.

Este princípio demonstra um grande avanço no rompimento entre a produção de ciência e a acumulação de capital, na medida em que reconhece que existem fenômenos que a ciência ainda não entende a totalidade de suas consequências, voltando-se para a transformação social quanto a tutela do meio ambiente (LEFF, 2002 p. 31).

2.4.5. Princípio da solidariedade entre gerações

Esse princípio se fundamenta na ideia de que há uma obrigação das gerações presentes a incluir os interesses das gerações futuras como objeto de sua tutela. Assim, é necessário que se leve em consideração os problemas de

alterações irreversíveis aos ecossistemas terrestres, causadas por ações humanas; o esgotamento dos recursos naturais, decorrente da utilização abusiva e da indiferença quanto à capacidade de renovação; os riscos duradouros criados pela sociedade atual, cujos efeitos repercutirão por tempo indeterminado (CANOTILHO; LEITE, 2011, p. 28)

A maior dificuldade em relação à operacionalidade prática desse princípio consiste no fato de que o sujeito de direito identificado como “geração futura” é extremamente indeterminado (CANOTILHO; LEITE, 2011, p. 29). Além disso, a racionalidade econômica extrativista tem a seu favor as incertezas científicas quanto as consequências das ações humanas atuais, influenciando diretamente na falta de aplicabilidade desse princípio.

2.4.6. Princípio da legalidade

Este princípio encontra-se positivado no art. 5º, inciso II e no art. 150, inciso I da Carta Constitucional, configurando um pilar essencial do Estado Democrático de Direito, juntamente com o princípio da igualdade (FIORILLO; FERREIRA, 2005, p. 131). Este último, por sua vez, é fixado no caput do citado art. 5º, enquanto que, na seara tributária, está fixado no art. 150, inciso II, do mesmo texto.

A legalidade evita que o Estado, detentor legítimo do poder de polícia, cometa abusos contra os direitos individuais e coletivos conquistados. Da mesma forma, garante que o Estado dispense o mesmo tratamento aos cidadãos que se encontram em situação idêntica, bem como tratamento distinto para os cidadãos que se encontrem em situações diferentes (CARRAZZA, 2008, p. 241). O princípio da legalidade, portanto, é necessário ao Estado Democrático de Direito.

No Estado de Direito, a lei é a forma legítima pela qual a sociedade se autorregula, impondo normas que restringem a liberdade e a propriedade individual, com vistas atender o interesse público. Essa regulação, nos casos atuais, acontece por meio da representatividade exercida pelos membros do Poder Legislativo, que são escolhidos pelo povo (CARRAZZA, 2008, p. 239).

O princípio da legalidade assume especial importância no Direito Tributário, tendo em vista que o poder de tributar exercido pelo Estado constitui em uma séria interferência nas esferas de liberdade e propriedade individual. Assim, a Constituição consagra a ideia de autotributação, na medida em que fixa que apenas o Poder Legislativo possui competência para criar ou aumentar tributos (CARRAZA, 2008, p. 245).

O regime republicano adotado no Brasil exige o consentimento das pessoas no pagamento dos tributos, razão pela qual a obrigação de pagar tributo somente existe se for estabelecido por lei ordinária, exceto pelos modelos do rol *numerus clausus* estabelecidos pela Constituição Federal, que são os empréstimos compulsórios, os impostos residuais de competência da União e às contribuições sociais previstas no § 4º do art. 195 (CARRAZA, 2008, p. 245).

O princípio da legalidade abrange todos os tributos, consagrando a lei como a fonte primária de produção de normas tributárias. Frise-se que o Poder Executivo não pode apontar nenhum aspecto das normas tributárias, nem mesmo por delegação legislativa, sob pena de flagrante inconstitucionalidade (CARRAZA, 2008, p. 248 - 249). Nesse ramo do direito, a legalidade é reconhecida pelas expressões *nullum tributum sine lege*, como também por *no taxation without representation* (MODÉ, 2016, p. 77).

Vale frisar que este princípio exclui outros tipos de fontes do Direito Tributário, como os usos e costumes, os acordos firmados entre particulares e as decisões judiciais. Outra conclusão é que ele tanto obriga que todos contribuam com a arrecadação tributária como protege o patrimônio individual, evitando que haja a perpetração de abusos nas esferas privadas (MODÉ, 2016, p. 78). Dessa forma, a tributação ambiental não pode fugir a esse princípio, que constitui um dos pilares do Direito Tributário. Para que sua instituição e funcionamento sejam legítimos, há o dever estatal de preservação da legalidade.

2.4.7. Princípio da capacidade contributiva

Assim como a legalidade, o princípio da capacidade contributiva está diretamente conectado ao princípio da igualdade, estando positivado no art. 145, § 1º da Constituição Federal. Segundo Torres (2005, p. 29), trata-se de um princípio de justiça tributária, considerando que busca estabelecer a carga tributária de acordo com a quantidade de renda ou propriedade do sujeito passivo da relação tributária, visando tributar mais severamente aqueles que dispõem de maior riqueza pecuniária. Contudo, existe um conflito entre este princípio e o princípio do poluidor pagador que, como visto, independe da situação financeira do contribuinte (TORRES, 2005, p. 29). Acredita-se que a forma de resolver esse conflito é através do princípio da proporcionalidade, que constitui tema central neste trabalho e, portanto, é tratado em sessão separada.

Torres (2005, p. 46 - 47) destaca o princípio da capacidade contributiva solidária, que é fundamentada na aproximação entre ética e direito, preconizando que a carga tributária deve recair de maneira diferenciada para os mais ricos e os mais pobres, aliviando para estes últimos e dispensando aqueles que estão abaixo do nível mínimo de sobrevivência. Desse modo, é necessário conferir efetividade ao princípio da capacidade contributiva, para que ela possa cumprir seu papel solidário.

Por outro lado, o texto constitucional preconizou outros valores que devem ser igualmente buscados, para além da capacidade contributiva, dentre os quais está a defesa do meio ambiente e o direito ao meio ambiente saudável. A imposição tributária mostra-se como um instrumento eficaz no alcance desses valores, por meio da extrafiscalidade (MODÉ, 2016, p. 87).

O sujeito passivo da obrigação tributária criada deve sempre ter condições econômicas de suportar a exação, ainda que o tributo seja dotado de finalidade extrafiscal. A capacidade contributiva indica o limite máximo acima do qual ninguém pode estar legitimamente obrigado a contribuir. O excesso de exação não apenas configura violação à capacidade contributiva, significando também efeito confiscatório (MODÉ, 2016, p. 88).

2.4.8. Princípio do não confisco

O efeito confiscatório é vedado pelo princípio do não confisco, que consiste em mais uma limitação ao dever de tributar. Encontra-se disposto no inciso IV, art. 150 da Constituição Federal. Confisco significa a perda da propriedade por ato do Poder Público, sem a correspondente indenização ao expropriado. Como exemplo de situação confiscatória, Modé (2016, p. 90) nos ensina que enquanto a alíquota do imposto sobre a propriedade territorial urbana fixada em 100% configura um confisco, uma alíquota de 0,5% em relação ao mesmo imposto não pressupõe a expropriação.

A doutrina, no entanto, não possui soluções definitivas para a definição de um limite a partir do qual determinado tributo se tornaria confiscatório. Parte da doutrina declara que apenas os impostos se submetem ao perigo de tornarem-se confiscatórios, tendo em vista que suas receitas não estão vinculadas a cobrir gastos específicos, como as taxas e as contribuições de melhoria (MODÉ, 2016, p. 92 - 93). Esse princípio, portanto, merece maior atenção da doutrina, devendo ser levado em conta na tributação ambiental, uma vez que para ser legítima, ela deve se adequar a todas as limitações ao poder de tributar. Apenas desse modo esse instrumento poderá ser utilizado sem que signifique graves restrições aos direitos individuais.

2.4.9. Princípio da cooperação

A cooperação alcança o status de princípio no Estado Social, tendo em vista a estrutura daquele Estado. Ele trabalha com a realização de políticas relativas ao bem comum, pretendendo o aumento da atuação das forças sociais. Em relação aos interesses ambientais, esse princípio orienta uma adequação entre os interesses mais significativos (DERANI, 2005, p. 647).

O princípio da cooperação pressupõe uma atuação conjunta do Estado e da sociedade nas decisões e ações políticas. Ele fundamenta as normas criadas com o objetivo de melhor informar e ampliar a participação popular nos processos decisórios de política ambiental. Um caminho para a otimização da política ambiental é justamente o somatório coordenado de esforços entre Estado, sindicatos, indústria, comércio, agricultura, organizações ambientalistas e sociedade (DERANI, 2005, p. 647).

2.4.10. Princípio da imunidade do mínimo existencial ecológico

Torres (2005, p.25) traz a necessidade de criação de imunidade para o mínimo existencial ecológico. O autor coloca que os direitos fundamentais são protegidos por meio de imunidades, e apesar de a Constituição não ser explícita quanto à imunidade do direito ao meio ambiente, é evidente que o ser humano necessita de um mínimo de recursos naturais para manter a sua existência.

Nesse sentido, o autor defende que seja estabelecida uma quantidade de recursos naturais que todos os seres humanos possam desfrutar, por serem necessários a uma vida digna. Essa quantidade mínima, de acordo com o princípio da imunidade do mínimo existencial ecológico, não é passível de tributação. A inserção do direito ao meio ambiente sadio no texto constitucional, processo também denominado de constitucionalização desse direito, embasa a ideia do referido autor, na medida em que reconhece que a manutenção do meio ambiente saudável é imprescindível à saúde e segurança dos seres humanos.

3. PAPEL DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE NA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL

3.1. Considerações Históricas Sobre o Princípio da Proporcionalidade

Bobbio (2004, p. 99 – 117) destaca a grande importância das revoluções burguesas, em especial da Revolução Americana, de 1776, e da Revolução Francesa, ocorrida entre 1789 e 1799, no estabelecimento dos direitos individuais, fortalecendo a proteção do cidadão contra as discricionariedades perpetradas pelo Estado. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi um documento resultante da Revolução Francesa, que proclama a liberdade, a igualdade e a soberania popular.

Nesse momento histórico, havia forte defesa de um Estado Liberal, cuja única meta consistia em garantir a liberdade de cada cidadão através da não interferência, para que cada um pudesse se expressar com base numa lei universal e racional. O caráter individualista e antropocêntrico da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão revela a concepção construída a partir de ideias de um estado pré-social, no intuito de garantir os direitos de liberdade do indivíduo antes que ele integre a sociedade (BOBBIO, 2004, p. 103 - 104). Frise-se que esses direitos são classificados pela doutrina como direitos de primeira dimensão, que buscam principalmente a proteção das liberdades e propriedade do cidadão contra os abusos do poder estatal (TAVARES, 2015, p. 352).

O modelo do Estado Liberal foi dominante desde o fim do século XVIII até o início do século XX, quando as suas insuficiências demonstraram-se impossíveis de contornar. Com o fim da 2ª Guerra Mundial, sobressaiu o modelo de Estado Social, com funções mais alargadas na perspectiva social, como a de ser responsável pela moradia, educação, saúde e emprego das pessoas. Esses direitos foram positivados nas Constituições surgidas no pós-guerra, inspiradas na filosofia política da social democracia (BONAVIDES, 2013, p. 582).

Os direitos mencionados no parágrafo anterior, que são denominados pela doutrina de direitos de segunda dimensão (TAVARES, 2015,

p. 352), careceram de efetivação, mesmo estando positivados nas constituições dos países. O Estado não se mostrou capaz de cumprir as prestações materiais determinadas, justificando sempre com a exiguidade de recursos (BONAVIDES, 2013, p. 583).

Igualmente, após a Segunda Guerra Mundial, começou-se a perceber que as maiores questões sociais a serem resolvidas relacionavam-se a necessidade coletiva, transcendendo o contexto individual para alcançar o corporativo. A solução desses problemas não poderia ser encontrada no binômio público/privado. A resolução que se apegava à velha concepção de que um indivíduo é proprietário de um bem, e caso esse bem não fosse passível de apropriação, ele deveria ser gerido por uma pessoa jurídica de direito público se mostrou ultrapassada (FIORILLO, 2011, p. 53 - 54).

Foi preciso refletir sobre a existência de direitos metaindividuais, que estão acima dos interesses individuais e que não dizem respeito a um indivíduo singularmente considerado, mas às pessoas consideradas de forma coletiva, uma vez que dizem respeito ao bem estar geral. Também foi preciso abrir os olhos para o fato de que o interesse público primário, que representa o interesse da coletividade, muitas vezes não coincidia com o interesse público secundário, que é o interesse das pessoas jurídicas de direito público. Essa falta de coincidência leva a uma tutela insuficiente e defeituosa dos bens coletivos (FIORILLO, 2011, p. 54).

No final do século XX, com o reconhecimento da crise ambiental e de outros problemas sociais que demandavam tutela, surgiu uma nova dimensão, tratada pela doutrina como a terceira dimensão de direitos. Esses direitos são caracterizados por terem titularidade difusa ou coletiva, o que significa que não é possível individualizar os seus titulares, e também por estarem relacionados com os direitos de solidariedade e fraternidade (TAVARES, 2015, p. 353).

Segundo Tavares (2015, p. 354), a necessidade do reconhecimento dessa categoria advém da insuficiência estrutural do Estado calcado no ideário do individualismo e, portanto, incapaz de lidar com fenômenos metaindividuais. Para o autor, os interesses difusos necessitam uma participação intensa do

cidadão em conjunto com o Estado, restando demonstrada a falibilidade do modelo hodierno.

Dentre os direitos de terceira dimensão, encontra-se o direito ao meio ambiente, cuja titularidade é difusa (TAVARES, 2015, p. 353). O reconhecimento do cenário de crise e da necessidade de mudança da mentalidade em relação ao meio ambiente foi imprescindível para a fixação desse direito. Nesse sentido, a doutrina desenvolve a ideia de um Estado de Direito Ambiental, que consiste num paradigma mais aberto à exploração de novas possibilidades e de recusa ao conformismo (CANOTILHO; LEITE, 2011, p. 169).

A ideia do Estado de Direito Ambiental, explicitada na primeira sessão do segundo capítulo desta dissertação, combate à perspectiva do economicocentrismo, que reduz os recursos naturais à matéria prima a ser explorada pelo ser humano. Esta ideia trabalha com a noção de que o ser humano é parte integrante do meio ambiente, rompendo com a consideração de que à razão humana é permitido subjugar a natureza (CANOTILHO; LEITE, 2011, p. 158).

Voltando-se para o papel designado ao Direito Tributário na tutela do meio ambiente, entende-se que também é necessário analisá-lo historicamente, para compreender de que forma ele pode desempenhar essa função sem causar interferências prejudiciais a outros direitos constitucionalmente positivados.

Ainda na Antiguidade, o tributo surge como imposição àqueles povos que foram dominados na guerra, devendo ser pago ao povo vencedor e inaplicável aos cidadãos livres. Foi somente na Roma Imperial que o tributo foi aplicado a todos os cidadãos, como uma forma de custeio do Estado. São Tomás de Aquino discute sobre tributação, considerando que ela é legítima e necessária a justiça entre os homens, quando feita pelo ente público, que, por sua vez, tem por obrigação defender o interesse coletivo (FERRAZ, 2005, p. 335 - 337).

Nabais (2005, p. 24 - 25) delimita sua análise ao período do estado moderno, trazendo a visão de John Marshall, para quem “o poder de tributar

envolve o poder de destruir”, em contraposição ao entendimento de Abraham Lincoln, que acreditava que o fim dos impostos empobreceria ainda mais os trabalhadores de qualquer área da economia, e de Olivier Wendell, que defendia que a tributação é o preço de uma sociedade civilizada, tendo em vista que possibilita a construção de melhores condições sociais para toda a população.

Ferraz (2005, p. 339) coloca que os regimes republicanos e democráticos trouxeram o fim da visão do tributo enquanto penalidade, mesmo que representasse uma restrição à liberdade. Durante o estabelecimento dos direitos de primeira dimensão, a tributação foi mantida como a mínima necessária para suprir os gastos estatais mais básicos, com vistas a não interferir na esfera individual das pessoas. Todavia, com o advento do Estado Social, a tributação ganhou um novo significado, que pressupunha uma contribuição para a coletividade e uma melhor redistribuição dos recursos (BORGES; MERLIN, 2014, p. 127).

O direito, assim como a ética, é um “repositório das normas consagradas socialmente para a orientação da conduta humana” (GUERRA FILHO, 2005, p. 587). Dessa maneira, para que tenha real efetividade, o direito deve acompanhar a ética e o conhecimento que se tem sobre as consequências das ações humanas. Para que se possa contornar a crise ambiental, é imprescindível que o direito acompanhe o rumo não do conhecimento científico tendencioso a manter cultura de consumo e de acumulação de capital, mas do conhecimento que reconhece a crise dessa racionalidade.

O direito, portanto, deve seguir o passo do pensamento de Morin (2007), quando ele considera que a compartimentalização que a ciência moderna faz, em busca de conhecer todas as coisas e fenômenos, é insuficiente para explicar objetos mais complexos, inclusive a série de problemas e desequilíbrios ambientais que se enfrenta. Para o direito tributário não é diferente. É essencial que ele acompanhe a ética ambiental, voltando-se para a proteção ambiental tanto quanto possível, limitando-se apenas pelo respeito aos outros direitos individuais e coletivos. A ordem constitucional brasileira impõe deveres de solidariedade, a fim de minorar a desigualdade e

permitir a dignidade humana. Assim, o direito tributário deve seguir os mandamentos constitucionais, com o objetivo de concretizar esses direitos de terceira dimensão.

Nabais (2005, p. 33 - 36) traz a ideia de cidadania fiscal, fundamentada no pensamento de que todos os membros de uma comunidade devem suportar o ônus do pagamento de tributos, na medida de sua capacidade contributiva. Assim, há o dever fundamental de arcar com os tributos, naturalmente integrado aos direitos fundamentais e liberdades individuais. O autor ensina que a cidadania deve ser considerada em seu aspecto ativo e passivo, ou seja, de posição asseguradora de direitos, mas que também pressupõe deveres.

A cidadania fiscal, portanto, trabalha com a noção de igualdade, traduzida através da concretização de direitos e deveres de natureza pessoal, política e social a todos os membros da comunidade envolvida. Contribui, ainda, para a concretização da solidariedade entre os membros da comunidade, tendo em vista que busca dividir a contribuição de cada membro de acordo com a sua capacidade contributiva (NABAIS, 2005, p. 35).

3.2. Princípio da Proporcionalidade e Sua Aplicação no Direito

A teoria da proporcionalidade surgiu no direito alemão, no contexto de Estado Social que emergiu com o fim da 2ª Guerra. Essa teoria nasce a partir da doutrina de direitos fundamentais que ganhava força na Alemanha, preconizadora da dupla dimensionalidade dos direitos: uma delas é subjetiva, e representa a necessidade de cada ser humano de ter uma série de direitos assegurados, enquanto a outra é objetiva, expressando valores desejados por toda sociedade (FIORILLO, 2005, p. 125 – 126).

Segundo ensinam Souza Neto e Sarmento (2017, p. 202), o fim da 2ª Guerra trouxe o modelo constitucional denominado de neoconstitucionalismo, que tem como característica o reconhecimento da força normativa dos princípios e a consequente valorização de seu uso na aplicação do Direito. Na tentativa de aproximar o Direito da Moral, o neoconstitucionalismo propõe a utilização de princípios, que possuem alto teor axiológico, permitindo temas que anteriormente não recebiam tratamento constitucional passem a receber a devida atenção.

Dessa forma, observa-se que a Constituição Federal é caracterizada por seu elevado teor axiológico, pelo conteúdo poroso de suas normas e por fazer importantes decisões substantivas, impregnadas de juízo de valor. Um exemplo disso é a decisão de conferir ao Poder Público e à coletividade o dever de defesa e preservação ambiental, conforme estabelecido em seu artigo 225.

Conforme declara Garro Parra (2016, p. 455), os postulados constitucionais reconhecem uma diversidade de valores, princípios e direitos que podem entrar em colisão, não sendo possível, no caso concreto, promover a sua garantia na mesma intensidade. Assim, o direito dos trabalhadores implica em uma delimitação do direito de liberdade de empresa, enquanto a liberdade e autonomia individual são restringidas pelos direitos sociais, como a previdência.

Tavares (2015, p. 629 - 630) coloca que o critério da proporcionalidade, da forma como foi construído pela doutrina alemã, é considerado norma não escrita integrante do Estado Democrático de Direito. É uma exigência de racionalidade dos atos estatais, elevada ao plano constitucional pelo Tribunal Constitucional da República Federal Alemã. Assim, a teoria da proporcionalidade foi criada com o objetivo de impor limites aos direitos individuais, relativizando-os de modo a fortalecê-los, ou seja, de maneira a garantir a coexistência e efetividade de todos eles. Cabe inferir que o princípio da proporcionalidade e o princípio da isonomia formam a engrenagem do mecanismo de acomodação de interesses constitucionais (FIORILLO, 2005, p. 126).

Para Domingues (2007, p. 110), o princípio da proporcionalidade consiste na adequação dos atos estatais aos fins estabelecidos pela Constituição, mostrando-se como um verdadeiro requisito de legitimidade dos atos estatais. Há, assim, uma obrigatoriedade a ser cumprida pelo Estado quando da escolha do meio para se atingir um fim socialmente preconizado. O autor salienta também que o princípio da proporcionalidade foi importante para o florescimento dos direitos sociais, econômicos e culturais, referindo-se aos direitos de segunda dimensão, bem como para o florescimento dos direitos difusos e coletivos, como o direito ao meio ambiente sadio, referindo-se aos direitos de terceira dimensão (DOMINGUES, 2007, p.111).

Bonavides (2013, p. 393) explica que a pretensão da teoria da proporcionalidade é tornar possível o controle de excessos nas condutas perpetradas pelo Estado com vistas a viabilizar um direito. Por isso a relação entre meio e fim deve ser cuidadosamente delimitada, com repercussão na esfera dos direitos constitucionalmente estabelecidos. Caliendo (2014, p. 74), por sua vez, ressalta a importância que o referido princípio tem no controle normativo no caso de colisões entre direitos fundamentais, por meio da aplicação dos três critérios em que se divide: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

O primeiro elemento do princípio da proporcionalidade, portanto, consiste na conformidade ou adequação dos meios, que representa a necessária correlação entre meios e fins a serem atingidos. Trata-se da aptidão daquele meio para se alcançar determinado fim, de modo que se o meio for inapto a alcançá-lo, não há adequação ou conformidade (TAVARES, 2015, p. 637 - 638). De acordo com Ávila (2010, p. 417), adequada é uma medida que, abstrata e geralmente, serve de instrumento para a promoção do fim, sendo este critério analisado no momento da escolha do meio pelo Poder Público.

O segundo elemento do princípio da proporcionalidade consiste na necessidade ou exigibilidade, que equivalem à melhor escolha possível dentre os meios adequados, para atingir o fim colimado. No Estado de Direito, o meio exigível ou necessário é aquele que seja o menos gravoso para o cidadão, ou seja, lhe traga o menor incômodo possível. Em outras palavras, esse elemento preza pela otimização das possibilidades fáticas (TAVARES, 2015, p. 638).

Desse modo, o elemento da necessidade requer o exame do meio menos restritivo, de maneira que deve-se optar por aquele restringe em menor medida os direitos fundamentais que são inevitavelmente atingidos. Requer, ainda, uma análise do grau de promoção da finalidade, sendo necessário levar em consideração se aquele meio promove pouco ou muito o fim. Assim, deve haver uma ponderação entre essas variáveis, existindo também uma justificação clara sobre as escolhas realizadas pela Administração Pública (ÁVILA, 2010, p. 421 - 422).

Por último, o terceiro elemento é a proporcionalidade em sentido estrito, que preconiza que a relação entre meio e fim deve ser a melhor possível do ponto de vista jurídico. Isso quer dizer que é importante que não

haja desrespeito ao conteúdo essencial de direito fundamental, e também que mesmo que haja desvantagem para algum direito individual ou coletivo, o benefício trazido pela proteção do outro interesse sopesado seja bem maior. Trata-se, portanto, de um mandado de otimização das possibilidades jurídicas (TAVARES, 2015, p. 639). Segundo Ávila (2010, p. 423), um meio que obedece a esse critério deve responder positivamente ao questionamento: “as vantagens causadas pela promoção do fim são proporcionais às desvantagens causadas pela adoção do meio?”.

Através de seus três elementos, quais sejam, a conformidade ou adequação, a exigibilidade ou necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito, o princípio da proporcionalidade exerce um controle de natureza equitativa, contribuindo para a realização da justiça. É válido frisar que, no Direito Tributário, o princípio da capacidade contributiva consiste numa expressão de isonomia e proporcionalidade, uma vez que busca fazer com que cada cidadão pague tributos na medida de sua possibilidade (DOMINGUES, 2007, p. 113 - 114).

Para Caliendo (2014, p. 81), a proporcionalidade é fundamental na proteção das liberdades perante o interesse público, especialmente quando da análise da justificativa deste último. No caso da tributação ambiental, o interesse público resta justificado, na medida em que há uma preocupação em manter os recursos naturais, para que seja possível a continuidade da vida humana na terra.

Dessa forma, o princípio da proporcionalidade está vinculado aos direitos fundamentais, fornecendo critérios para a limitação do poder legítimo e das liberdades individuais. Entende-se que o modelo constitucional no qual sociedade hodierna está inserida não considera mais que os direitos fundamentais sejam válidos unicamente na moldura das leis, mas o contrário, que as leis é que devem se encaixar na moldura dos direitos fundamentais (BONAVIDES, 2013, p. 394 - 395).

Caliendo (2013, p. 221 - 222) aponta diferenças entre o Estado de Direito e sua variante mais recente, que denomina de Estado Constitucional. Enquanto o primeiro prevê apenas a segurança jurídica, possibilitada pela existência de leis escritas que regem a sociedade, e consenso, o segundo prevê o equilíbrio entre conflito e consenso, pregando a essencialidade do

pluralismo de valores e do constante confronto entre eles. No Estado Constitucional não há conceito de vida boa porque não existe modelo fechado de vida, tendo em vista a abertura que o texto constitucional dá a diversos valores, como dignidade da pessoa humana, liberdade, propriedade e função social da propriedade. O Estado de Direito, por sua vez, diferencia-se por considerar apenas uma estrutura social homogênea, composta por indivíduos atomizados, não conferindo a devida importância ao pluralismo de valores.

Outra diferença é que o Estado de Direito utiliza o modelo constitucional de subsunção, enquanto que o Estado Constitucional utiliza o modelo de dogmática fluída, buscando a concretização de valores. No primeiro, o ordenamento jurídico é tido como completo, enquanto o segundo lida com a heterogeneidade, tendo em vista que a lei representa um compromisso com valores pluralistas. Observa-se que, no Estado Constitucional, é necessária a utilização de uma dogmática aberta e flexível, que seja apta a enfrentar os problemas reais da sociedade (CALIENDO, 2013, p. 222).

A noção de boa administração está intrinsecamente vinculada ao bom atendimento ao interesse público. No Estado Democrático de Direito, entendido também como Estado Constitucional, os poderes estatais possuem o dever de, seguindo os preceitos constitucionais, agirem da melhor forma possível para atender a fins socialmente definidos como bons. Com o aumento extenso dos interesses públicos, houve também o crescimento do número das funções administrativas, sem que houvesse, no entanto, o aperfeiçoamento dos mecanismos administrativos e judiciários voltados para garantir a qualidade dessas funções. A discricionariedade estatal aumentou, sendo necessária a criação de limites precisos e novas técnicas de controle (MOREIRA NETO, 1989, p. 28 - 29).

Reconhece-se que é necessário certo grau de discricionariedade administrativa, para que a Administração Pública seja mais dinâmica e possa lidar e se adaptar as mais diversas situações práticas, que por serem bastante numerosas e muito diversas, não podem ser previstas na legislação. Frise-se, contudo, que os poderes estatais encontram-se sempre política e juridicamente vinculados à plena satisfação do interesse público (MOREIRA NETO, 2015, p. 30).

Assim, o critério de proporcionalidade representa, conforme Bonavides (2013, p. 399), a nota mais distintiva desse Estado de Direito, que ele denomina de segundo Estado de Direito, tendo em vista a sua preocupação social e valorização dos direitos de segunda dimensão. O autor afirma que esse princípio contribuiu para conciliar o direito formal, entendido como o direito previsto na lei escrita, com o direito material, que coincide com o entedimento que se tem sobre os direitos fundamentais, com vistas a atender a demandas de transformações sociais extremamente velozes, por um lado, e por outro, juridicamente impossíveis de controlar, caso faltasse presteza ao axioma constitucional.

A introdução do princípio da proporcionalidade na esfera constitucional fez com que o constitucionalismo adentrasse no mundo real e fático, evidenciando a contradição das Constituições que prezam pelo formalismo exacerbado, pondo a confiança de sua eficácia e normatividade na extensão dos textos e na quantidade de parágrafos. O princípio da proporcionalidade vincula o legislador à Constituição, possibilitando a maior concretude dos direitos fundamentais (BONAVIDES, 2013, p. 424).

Tendo surgido no Direito Administrativo, como um instrumento de controle do mérito dos atos administrativos, esse princípio nunca esteve ausente dos demais ramos do Direito, tais como o Direito Penal, com a figura do excesso de legítima defesa, no Direito Civil, com o estado de necessidade e o exercício regular de direito enquanto excludentes de ilicitude, e no Direito Processual, com a figura da execução pelo modo menos gravoso ao devedor, por exemplo (DOMINGUES, 2007, p. 111 – 112).

Dessa forma, compreende-se o papel fundamental do princípio da proporcionalidade no sopesamento e limitação entre direitos fundamentais e na ação estatal, levando em consideração que ao Estado cabe o dever de promover diversos direitos de cunho social, difuso e coletivo. De acordo com Ávila (2004, p. 114), a aplicação da proporcionalidade depende de uma relação de causalidade entre meio e fim, não havendo aplicabilidade se não houver essa relação. Para o melhor entendimento desse princípio, é preciso fazer algumas considerações a sua relação com a razoabilidade.

Queiroz (2000, p. 45) destaca que a razoabilidade possui um caráter mais amplo do que a proporcionalidade, tendo em vista que se conecta as

dimensões de qualidade e quantidade da ação estatal, enquanto a proporcionalidade apenas se vincula ao aspecto quantitativo. Já Ávila (2004, p. 111) infere que a proporcionalidade deve ser compreendida de maneira distinta da razoabilidade, pois a primeira consiste na relação entre meio e fim, enquanto a razoabilidade é somente uma relação de correspondência entre duas ordens de grandezas.

Fiorillo e Ferreira (2005, p. 125 - 126) explicam que a razoabilidade é historicamente um princípio negativo, que apenas denuncia o ato administrativo que não cumpre a sua finalidade, caracterizando-se como arbitrário. Por outro lado, o princípio da proporcionalidade exerce a função de controle das ações e escolhas do Estado de Direito. O exercício do Poder Estatal consiste na identificação dos fins colimados pela Constituição, bem como dos meios que levam a satisfação daqueles (DOMINGUES, 2007, p. 112).

Sarmiento (2001, p. 57) infere que a proporcionalidade de fato apresenta ostensivas semelhanças à razoabilidade. Este último tem origem na compreensão da Suprema Corte norte-americana quanto aos direitos individuais, sendo desdobramento do *due process of law*. O autor traz a opinião de Luís Roberto Barroso, para quem é possível a fungibilidade entre esses dois princípios.

3.3. Críticas Doutrinárias ao Princípio da Proporcionalidade

A teoria da proporcionalidade enquanto princípio não ficou livre de críticas. Schmidt (apud BONAVIDES, 2013, p. 429) receava que o princípio auxiliasse na construção de uma ditadura. O jurista alemão inferia que o uso desse princípio representa quase sempre uma decisão difícil de fundamentar, que corresponde tão somente à vontade de quem a toma. Outra crítica doutrinária é feita por Huber, para quem o exagero na aplicação do princípio da proporcionalidade o sujeita a perda de substância e de veracidade. Com isso, esse princípio pode chegar a favorecer o deslocamento de poder entre as esferas estatais (BONAVIDES, 2013, p. 430).

Sarmiento (2001, p. 67 - 72) expõe e rebate três críticas doutrinárias mais comuns ao princípio da proporcionalidade enquanto instrumento de ponderação de bens constitucionalmente assegurados. O primeiro deles se refere ao esvaziamento dos direitos fundamentais que este método acarretaria, tornando-os relativos e subordinados à ponderação prática. A

proporcionalidade objetiva evitar que o esvaziamento aconteça, levando em consideração que a coexistência de diversos direitos fundamentais de igual relevância traz a inevitável consequência de relativização de cada um deles em situações específicas, como imperativo da convivência harmônica. Por outro lado, a hierarquização normativa de princípios constitucionais seria capaz de provocar o temido esvaziamento.

A segunda crítica trazida é de ordem metodológica, e aponta a inconsistência do princípio em não demonstrar um procedimento formal a ser seguido no sopesamento dos preceitos constitucionais para a resolução de casos concretos. A falta de imposição de critérios racionais e objetivos confere ao juiz uma larga margem de discricionariedade na decisão do caso concreto. Essa é a crítica sustentada por Friedrich Müller, por exemplo (SARMENTO, 2001, p. 67).

Sarmento (2001, p. 69) não nega que a proporcionalidade, assim como qualquer método de ponderação, confere ao julgador certa discricionariedade na resolução do caso concreto. Entretanto, o autor acredita ser essa a melhor saída para a solução de conflitos entre princípios constitucionais, e que não é possível admitir a crença de que os limites constitucionais podem ser rigidamente estabelecidos, de forma a produzir a completa segurança jurídica.

Há, ainda, que desmistificar a ideia da existência de um juiz neutro e passivo, cuja função consiste somente em aplicar as normas elaboradas pelo Poder Legislativo. Sarmento (2001, p. 70) alerta para o fato de que esse é um mito do Estado Liberal, que não corresponde à realidade. Segundo o autor, a normatividade da Constituição não se dissolve, mesmo que suas normas possuam maior abertura para valorações pessoais. Conforme explicado anteriormente, a proporcionalidade possui tríplice dimensão, não dispensando os critérios racionais de justificação das escolhas feitas e mantendo, assim, a legitimidade das decisões tomadas em todas as esferas de poder.

O terceiro e último argumento sustenta que o princípio da proporcionalidade retira boa parte do poder do Legislativo, entregando-o ao Judiciário, causando um déficit de legitimidade democrática, tendo em vista que os membros do Judiciário não são eleitos. De acordo com esse entendimento, o Poder Judiciário ficaria responsável por fazer escolhas políticas acerca dos

interesses que deveriam prevalecer em situações de conflito (SARMENTO, 2001, p. 68).

Devido a abertura e indeterminação semântica dos princípios, o Poder Judiciário teve que adotar uma nova hermenêutica jurídica e, para resolver tensões entre essas normas, tornou-se frequente a utilização do princípio da proporcionalidade. O Judiciário, portanto, ganhou grande importância, tendo em vista que passou a decidir questões de grande relevância para a sociedade, revelando um viés antidemocrático nas soluções propostas, uma vez que não emanadas de representantes eleitos pelo povo.

Sarmento (2001, p. 71 - 72) chama a atenção para o fato de que a proporcionalidade somente será utilizada quando não houver regra legislativa específica resolvendo o conflito entre princípios constitucionais. Havendo norma constitucional que resolva este problema, o juiz encontra-se vinculado a sua aplicação. A proporcionalidade somente busca aplicar a Constituição a casos concretos litigiosos, sendo esta função essencialmente judicial.

Por seu conteúdo fluido, o princípio da proporcionalidade levantou várias opiniões doutrinárias que lhe consideravam arriscado, de modo a conduzir a uma redução das liberdades, ao invés de assegurar a garantia devida da totalidade dos direitos. Todavia, Bonavides (2013, p. 433) é da opinião de que, assim como todos os princípios que são inovadores, esse princípio também enfrenta críticas de todos aqueles que temem por um desequilíbrio constitucional dos poderes. Por essa razão, a utilização adequada do princípio da proporcionalidade exige certo grau de maturidade constitucional.

3.4. Princípio da Proporcionalidade Aplicado à Tributação Ambiental

Diante da constitucionalização do direito à tutela ambiental, essa proteção deixa de ser um interesse accidental do ordenamento jurídico, conquistando a devida relevância jurídica (CANOTILHO; MENDES, 2011, p. 93). A proteção ao meio ambiente passa a integrar o rol dos direitos sociais, sendo obrigatória a sua garantia e efetividade.

O princípio da proporcionalidade exerce um importante papel na Tributação Ambiental, porque concilia a necessidade de tutela do meio ambiente com a proteção da esfera de direitos e liberdades individuais do

contribuinte, exercida através do princípio da legalidade. A proporcionalidade orienta a atuação estatal para que esta efetive a proteção ambiental sem, contudo, agredir injustificadamente os demais direitos fundamentais, criando ainda mais injustiças.

Dessa maneira, o papel a ser exercido pelo princípio da proporcionalidade é de otimização do respeito máximo a todo direito fundamental em conflito com os outros, na medida das possibilidades jurídicas e fáticas (FIORILLO; FERREIRA, 2005, p. 128). Na busca por atingir o fim de garantir o direito intergeracional ao meio ambiente sadio, a proporcionalidade opera na tributação ambiental, objetivando solucionar os conflitos entre este e os demais direitos fundamentais.

O maior problema que se enfrenta é a vasta amplitude do termo proteção ambiental e as limitações existentes na prática, que são de duas ordens: as de primeira ordem são aquelas impostas pelo princípio da legalidade e pelos demais direitos fundamentais que protegem o cidadão contra os absurdos cometidos quando há uso indevido do poder estatal. As limitações de segunda ordem são aquelas impostas pela racionalidade econômica dominante, que preza pela cultura do consumo e da acumulação desnecessária, tratando o meio ambiente como fonte de matéria prima infinita, a ser utilizada para proporcionar o crescimento sem fim.

Por essa razão, se faz necessária uma análise voltada para a diferenciação entre essas duas ordens de limitações, com vistas a utilizar a proporcionalidade para conciliar as limitações de primeira ordem, assim como eliminar as limitações de segunda ordem, plantando as sementes para a implantação de uma nova racionalidade.

3.4.1. Tipicidade aberta dos Tributos Ambientais: o papel do princípio da proporcionalidade

A tipicidade tributária é um princípio decorrente da legalidade tributária, que exige que todos os elementos essenciais do tributo estejam descritos em lei. Desse modo, um tipo tributário deve especificar a hipótese de incidência ou fato gerador, bem como a base de cálculo, a alíquota e os sujeitos ativos e passivos (CARRAZZA, 2008, p. 259).

A tipicidade tributária é caracterizada como fechada, exigindo a descrição rigorosa dos elementos do tributo e, com isso, objetivando garantir a legalidade formal. Domingues (2007, p.119) coloca inteligentemente que o rebuscamento da tipicidade tributária acaba sobrepondo a própria finalidade do princípio da legalidade, que é garantir a igualdade que dá sentido ao Estado de Direito.

A doutrina da tipicidade fechada, felizmente, é superada pelo ordenamento jurídico, na medida em que se mostrou insuficiente para responder à realidade mutável e dinâmica. Foi preciso reconhecer, que os conceitos absolutamente determinados são muito raros no Direito. Assim, os aplicadores do direito não fundamentam suas decisões utilizando somente a subsunção a conceitos jurídicos fixos, de maneira que, na maioria das vezes, é necessário que utilizem métodos de interpretação que sejam hábeis a solucionar conflitos, como a proporcionalidade (DOMINGUES, 2007, p. 124 – 125).

Nesse sentido, é necessário compreender que a determinação precisa de um fato que deva ser objeto de tipificação pode ser satisfatoriamente feita por meio de cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados, desde que se tenha bastante escrupulo quanto às definições essenciais dos tributos. Deve ficar bem claro que, para que o cidadão não fique vulnerável às ações estatais, é imprescindível uma relação ética e escrupulosa, em que valores e definições estejam muito claros, diante de um cenário de cláusulas abertas nos tipos tributários (DOMINGUES, 2007, p. 125).

Os tipos abertos se ajustam melhor a realidade jurídica e econômica dinâmica que se apresenta nos dias de hoje. A realidade tributária não se desvincula da economia, tendo em vista que incide sobre as demonstrações de riqueza ou é graduada conforme a capacidade contributiva. A tributação ambiental trabalha com a tentativa de influir na conduta das pessoas, evitando que a poluição seja cometida. A necessidade da tipificação aberta nos tributos ambientais decorre da grande velocidade com que se produzem conhecimentos sobre a natureza, os efeitos da poluição e seu tempo de regeneração (DOMINGUES, 2007, p. 126 - 127). Somente cláusulas gerais e

conceitos indeterminados são capazes de acompanhar as mudanças com a velocidade adequada.

Outrossim, expressões como “essencial à sadia qualidade de vida”, fixado no art. 225 da Constituição Federal, “degradação da qualidade ambiental” e “desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”, constantes no art. 3º da Lei nº 6.938/81 sofrem modificações de significado de acordo com o conhecimento produzido (DOMINGUES, 2007, p. 132 - 133), posto que haja interesses econômicos em esconder consequências ou efeitos dos quais se tenha conhecimento. Reconhece-se o perigo que a tipicidade aberta representa para os cidadãos, principalmente em uma sociedade que passa por uma crise civilizacional e ética, conforme diagnostica Leff (2006, p. 223). Vulnerável perante a ação estatal reforçada pelo direito, o cidadão pode ter seus direitos ainda mais fragilizados e desobedecidos pelo principal responsável por sua efetivação.

Para evitar que isso ocorra, é essencial levar em conta os preceitos normativos constitucionais e a força social que eles têm. A Constituição Brasileira ocupou-se com a tributação, assim como se preocupou com o estabelecimento de diversos objetivos e direitos fundamentais. Por esse motivo, é essencial que se utilize o princípio hermenêutico da unidade da Constituição, para considerar que o texto constitucional deve ser compreendido na sua totalidade, de maneira a não haver contradições internas (BARROSO, 2009, p. 206).

O princípio da unidade da Constituição mostra-se necessário diante da natureza daquele texto, que por conta de sua promulgação democrática é resultado dialético de um confronto de ideias, interesses e aspirações diversas. Diante dessa enorme pluralidade, é natural que haja conflitos a serem resolvidos. Contudo é imprescindível lembrar que a Constituição não deve ser tratada como várias normas justapostas, mas sim como um sistema normativo construído a partir de ideias consensualmente escolhidas, que fundamentam e conectam todas as suas partes (BARROSO, 2009, p. 202).

Barroso (2009, p. 203) ensina que o princípio da unidade da Constituição é bastante desenvolvido pela doutrina alemã, como feito nos

estudos de Konrad Hesse, que assinala que os elementos constitucionais se relacionam de modo a levar sempre em conta o conjunto em que determinada norma se situa. O Tribunal Constitucional alemão, por sua vez, já proferiu decisão de que (BARROSO, 2009, p. 203):

Uma disposição constitucional não pode ser considerada de forma isolada, nem pode ser interpretada exclusivamente a partir de si mesma. Ela está em uma conexão de sentido com os demais preceitos da Constituição, a qual representa uma unidade interna.

Dessa forma, o princípio da unidade da Constituição converge para o sentido do princípio da proporcionalidade enquanto mandado de otimização das normas constitucionais, buscando produzir equilíbrio e nunca retirando a efetividade total de qualquer uma dessas normas (BARROSO, 2009, p. 210). Com a utilização desses princípios balizadores da interpretação constitucional, acredita-se que é possível encontrar o equilíbrio necessário entre a flexibilidade da tipificação aberta de tributos e entre os direitos individuais de liberdade e propriedade.

Para Carrazza (2008, p. 389), o fenômeno tributário não pode ser tratado levando em conta tão somente a legislação infraconstitucional. Assim, o legislador está vinculado aos preceitos constitucionais, não apenas aqueles que estão diretamente vinculados à matéria tributária, mas de todo o texto constitucional. A tributação ambiental, portanto, se mostra como um meio eficiente de promoção da tutela do meio ambiente e, combinada com a educação ambiental, fornece meios suficientes para que haja uma mudança de racionalidade, auxiliando na superação da crise e inaugurando um novo paradigma, em que as pessoas procurem mais a colaboração do que a competição, não valorizem o excesso de consumo e não subjuguem a natureza, respeitando seu tempo de renovação e adotando novas posturas, menos danosas aos ecossistemas.

Contudo, para que esses objetivos sejam atingidos, é imprescindível levar em consideração que apesar de a tributação ambiental necessitar da tipicidade aberta para conseguir efetividade, ela se submete aos preceitos constitucionais, como a proteção a propriedade, a liberdade e a vedação ao confisco. A dignidade da pessoa humana não pode ser atingida sem um meio ambiente saudável, assim como não pode ser atingida sem que a pessoa

possa ter assegurada uma esfera mínima de liberdades e direitos subjetivos oponíveis ao Estado.

A tipicidade aberta exerce especial importância em relação aos tributos extrafiscais, tendo em vista que a alíquota e a base de cálculo devem ser ajustadas para acompanhar o custo marginal da poluição causada. Isso significa que o valor pago a título do tributo com função ambiental deve ser superior ao ganho que o poluidor teve, para que ele mude seus hábitos. Frise-se que a alteração da alíquota ou da base de cálculo só deve ocorrer pela autoridade administrativa competente, e dentro dos limites máximos e mínimos estabelecidos em lei. Além disso, essa flexibilidade só é permitida por conta do preceito constitucional que torna possível o uso da extrafiscalidade como instrumento de implementação de políticas públicas no Brasil (DOMINGUES, 2007, p. 134).

Domingues (2007, p. 136 - 137) explica que, no Brasil, é necessário que esses aspectos quantitativos que precisam variar no tributo extrafiscal possam ser estabelecidos por meio de ato administrativo. Caso haja ilegitimidade desse instrumento, em face da tipicidade fechada, a tributação ambiental será ineficiente, tendo em vista que os elementos fixados em lei rapidamente restarão anacrônicos, sendo impossível que o processo legislativo alcance o passo demandado. Assim, o poluidor não se sentirá forçado a mudar de atitude, de modo que a finalidade do tributo ambiental restará frustrada.

Buscando justificar a cláusulas gerais no Direito Tributário, Domingues (2007, p. 140) relembra que até mesmo no Direito Penal, que também pressupõe o uso da tipicidade, permite-se a existência da norma penal em branco, que é complementada pela norma administrativa, e que pode ser sancionada com pena privativa de liberdade. Assim como o Direito Penal, também o Direito Tributário intervém de maneira muito grave nas esferas individuais.

Se a flexibilidade necessária à tributação ambiental não for utilizada, não será cumprido o preceito constitucional de proteção ao meio ambiente e a crise ambiental que é vivenciada se agravará ainda mais (DOMINGUES, 2007, p. 141). No entanto, é imprescindível que essa abertura que aqui se favorece

seja realmente utilizada com o objetivo de implementação da política pública de tutela ambiental, e não para atender interesses de determinadas classes particulares que buscam se livrar da carga tributária pesada e ganhar vantagens sobre seus competidores.

Outro aspecto a ser levado em consideração é que alguns setores sociais podem restar mais prejudicados em suas atividades do que outros, a partir da utilização dos tributos ecológicos. Para corrigir essa falha, é necessário que sejam implementados sistemas de mitigação ou compensação, que apesar de atuarem no sentido contrário da proteção do meio ambiente, são responsáveis por promover a equidade quando extratos sociais mais vulneráveis forem atingidos pela tributação ambiental (MODÉ, 2016, p. 100 - 101).

Utilizando-se de uma visão realista, o Direito é enxergado como um instrumento de dominação da sociedade, construído para favorecer determinados grupos sociais por razões econômicas, históricas ou de outra ordem. Nesse sentido, há normas que ocultam determinadas intenções, refletindo relações econômicas e legitimando a racionalidade consumista e competitiva (ARAÚJO; CUNHA, 2015, p.13).

Por isso, é imprescindível que a tributação ambiental seja realizada em conjunto com medidas de educação ambiental, voltadas para a tomada de consciência social sobre a necessidade de proteção dos ecossistemas. Apenas com informação suficiente, somada a medidas obrigatórias, como o pagamento de tributos, será possível construir na consciência coletiva a importância do respeito ao meio ambiente, bem como a mudança de valores e respeito à diversidade, tornando a população consciente da finalidade das leis que são elaboradas no país.

A racionalidade ambiental pressupõe uma reorganização qualitativa dos interesses e necessidades nos espaços de interação social, político e jurídico, abandonando o discurso dos direitos, que caracteriza a racionalidade jurídica liberal. Conforme dito anteriormente, a tentativa de responder pontualmente aos problemas contemporâneos, tratando-os como problemas

que envolvem apenas sujeitos individualizados e perfeitamente identificados se mostrou falha e insuficiente (LEITE; AYALA, 2004, p. 308).

As relações estabelecidas na contemporaneidade mostram-se como poligonais, em que há indeterminação subjetiva da titularidade dos direitos, desqualificando a dicotomização destes entre públicos e privados (LEITE; AYALA, 2004, p. 309). O princípio da proporcionalidade, enquanto critério de otimização da efetividade dos direitos, oferece a melhor resposta à segurança jurídica e à necessária tutela dos bens ambientais, na busca pela mudança de racionalidade.

3.4.2. Possibilidade de vinculação de receitas e Princípio da Proporcionalidade

Outra questão que envolve o princípio da proporcionalidade e tributação ambiental é a necessidade de tornar possível a vinculação das receitas recolhidas a título de tributação ambiental a gastos com políticas públicas de proteção do meio ambiente. Torres (2000, p. 321) ensina que os tributos possuem uma classificação qualitativa, que os divide em tributos vinculados e não vinculados. Vinculados são aqueles tributos que são cobrados em decorrência de uma prestação estatal em favor do contribuinte, sendo exemplos as taxas e as contribuições de melhoria. Já tributos não vinculados são aqueles cuja receita não está atrelada a cobertura de um gasto público específico que justifica a cobrança do tributo. Os impostos são o exemplo de tributo não vinculado.

Assim, a receita arrecadada com o recolhimento de uma taxa cobrada em decorrência da fiscalização de determinada atividade, por exemplo, é destinada a cobrir os gastos que a Administração Pública teve para promover a fiscalização. Da mesma forma, o valor recolhido a título de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) deve ser destinado a ação interventiva que a União deseja executar em determinado setor.

Baleeiro (2010, p. 550) explica que a não afetação de receitas, que é a mesma coisa que não vinculação de receitas, é um princípio que orienta a técnica orçamentária e que busca resguardar a função política do orçamento enquanto plano de governo, aprovado pelo Legislativo e realizado pelo Executivo, tornando o orçamento um instrumento legítimo de administração

pública. Disposta no art. 167, inciso IV da Constituição Federal e restrita as receitas oriundas do recolhimento de impostos, a não afetação de receita visa permitir ao administrador certa discricionariedade na aplicação de recursos orçamentários, para melhor satisfazer as necessidades públicas. Para Domingues (2007, p. 152), o referido princípio deveria sofrer desconstitucionalização, deixando que o Legislativo vinculasse a totalidade das receitas de acordo com o interesse público.

Com o devido respeito, não se concorda com a posição do autor, na medida em que acredita-se que o Brasil passa por uma crise de representatividade, principalmente em relação aos membros do Poder Legislativo, devido ao baixo grau de escolaridade do cidadão brasileiro, e também por causa de uma crise do sistema democrático representativo em países com população muito grande.

O Poder Legislativo tem se mostrado como um perseguidor de interesses próprios, em detrimento do interesse público primário. Se o Legislativo brasileiro fosse comprometido com os interesses coletivos, estar-se-ia de acordo com a opinião do autor. No entanto, não haverá aprofundamento nessa discussão no momento, pois se busca a temática da aplicação do princípio da proporcionalidade na tributação ambiental e de como isso pode auxiliar a resolver a crise ambiental contemporânea.

Todavia, concorda-se com Domingues (2007, p. 153) quanto a assertiva de que a Lei Fundamental poderia ter trazido outras possibilidades de derrogação do princípio da não afetação da receita, além daquelas previstas no próprio inciso IV, art. 167 da Lei Fundamental, que se referem principalmente às atividades relacionadas à saúde, ao ensino e à administração tributária. Acredita-se que poderia ser incluída outra exceção, relacionada a políticas públicas que visem efetivar o direito ao meio ambiente saudável. Veja-se a opinião do autor (DOMINGUES, 2007, p. 154):

É que a não afetação briga com o princípio da proporcionalidade. Estorva a ponderação do Legislador sobre a criação de um imposto, ou de uma nova incidência ou graduação extrafiscal, para dimensionar a necessidade, adequação e suficiência dos recursos previstos à satisfação do fim cogitado (não apenas o fim genericamente, que é sempre público, mas a finalidade específica de

atender a um valor constitucional), cotejando o projeto com a necessidade que intenta atender.

O autor (2007, p. 154) alega que a não afetação da receita dificulta o exercício do controle de proporcionalidade entre o fim da ação estatal, voltada para a proteção ecológica, e os meios empregados, quais sejam, a cobrança de impostos com finalidade extrafiscal. O debate parlamentar e social a respeito dessa relação de proporcionalidade também restaria prejudicado. A afetação dá ao cidadão a certeza de que o tributo será utilizado para a finalidade estabelecida, podendo o Judiciário declarar a tredestinação caso contrário.

Mais uma vez discorda-se, com as devidas vênias, da opinião do respeitado autor. A não afetação de receita não implica que não possa haver debate sobre o montante de receita destinado a políticas públicas de proteção e educação ambiental. O que falta no Brasil é a maior transparência quanto à execução orçamentária, opinião inclusive compartilhada por Domingues (2007, p. 156), assim como mais disposição parlamentar para promover o debate sobre a necessidade de aplicação do dinheiro público nesse tipo de política. Todavia, concorda-se com o autor quando ele assevera que a vinculação da receita tornaria possível ao Poder Judiciário declarar a tredestinação dos recursos financeiros, caso esta não fosse utilizada para os fins determinados, entendendo como uma desvantagem quanto à ausência de vinculação da receita.

Domingues (2007, p. 156) explica que a extrafiscalidade, que caracteriza os tributos ambientais, é legitimada por conta da finalidade que busca alcançar, tendo em vista sua importância para a efetivação de direitos. Por isso, os recursos obtidos com os tributos extrafiscais devem ser afetados a finalidade a qual eles se destinam. Acredita-se que a tributação ambiental restaria plenamente legitimada do ponto de vista jurídico constitucional, caso a receita recolhida fosse vinculada à promoção de políticas públicas ecológicas.

A finalidade não pode ser desconsiderada como aspecto de legitimação jurídica e constitucional dos tributos, ainda que não seja relevante para a definição da natureza jurídica deles. Além disso, corre-se o risco de não se alcançar os objetivos da extrafiscalidade. Por o direito ao meio ambiente

sadio ser direito constitucionalmente assegurado, a afetação da receita dos tributos ambientais é justificada, tendo em vista a sua natureza genuinamente extrafiscal (DOMINGUES, 2007, p. 159).

É preciso levar em conta que a legitimação de tributos fiscais e extrafiscais se configura de maneira distinta. Para que os tributos fiscais sejam legítimos, basta a obediência ao princípio geral da destinação pública dos tributos, à legalidade e à competência do ente público para a criação do tributo. Para conferir legitimidade a um tributo extrafiscal, porém, é preciso buscar a sua finalidade nos valores e princípios preconizados na Lei Fundamental (DOMINGUES, 2007, p. 160).

O ponto mais importante é que a vinculação da receita torna possível o controle jurisdicional de proporcionalidade, verificando se a tributação ambiental, enquanto meio, é realmente efetiva na promoção da tutela do meio ambiente, que consiste na sua finalidade. Se restar comprovada a proporcionalidade, há outro benefício resultante, qual seja, a possibilidade do Poder Judiciário declarar a tredestinação, quando a quantia não for aplicada nas políticas públicas de proteção ao meio ambiente (DOMINGUES, 2007, p. 161).

De acordo com Cavalcante (2013, p. 107), é necessário que o conceito de gestão fiscal responsável seja ajustado às necessidades ambientais contemporâneas, integrando o país com as metas internacionais de proteção ambiental. Para tanto, a autora sugere a alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), com o objetivo de inclusão do critério ambiental em seus princípios, como condição de uma boa gestão. Outra modificação proposta pela autora à Lei de Responsabilidade Fiscal é uma análise diferenciada das renúncias de receitas, quando decorrerem de medidas voltadas à proteção ambiental. Diante de algumas situações, o Estado deve renunciar a parte de sua receita tributária para incentivar atividades não poluentes, reduzindo despesas futuras decorrentes do dano ambiental evitado (CAVALCANTE, 2013, p. 109).

Sobre a assimilação da tutela do meio ambiente à gestão fiscal responsável, Cavalcante (2013, p. 110) menciona o Projeto de Lei

Complementar nº 493/2009, que preconiza, em seu artigo 2º, que em todos os contratos, compras, obras, serviços e aquisições governamentais, deverá ser considerado o impacto ambiental. A autora afirma que, para que a mudança de comportamento seja contundente, é importante que o governo seja o primeiro a alterar sua postura.

Considerando a alta carga tributária já existente no Brasil, é importante entender que a tributação ambiental deve ser estudada sobre a perspectiva estrutural, ultrapassando a imposição tributária e alcançando necessariamente os benefícios fiscais. Contudo, os citados benefícios devem ser acompanhados de efeitos relativamente a questão ambiental que se busca proteger, bem como do relatório da renúncia de receita⁵, conforme prelecionado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, para que não ocorra desequilíbrio no sistema fiscal (CAVALCANTE, 2013, p. 105).

Cavalcante (2013, p. 107) ressalta a importância do reconhecimento da responsabilidade fisco-ambiental, asseverando que as atividades estatais de arrecadação e as programações orçamentárias de despesas devem se voltar ao resguardo do meio ambiente. Ela afirma que algumas leis de tributação ambiental, como as que instituem benefícios fiscais, não serão eternas. Essas leis serão necessárias apenas durante a fase de transição de comportamentos, até que se aprenda a adotar a postura mais sustentável possível.

⁵ O § 1º do art. 14, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) conceitua renúncia de receita, estabelecendo que *"a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado"*.

4. O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E SUA APLICAÇÃO AO DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL

4.1. Considerações Históricas Sobre o Princípio da Subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade foi reconhecido pelo Direito Canônico, figurando em textos como a Encíclica *Quadragesimo Anno*, de 15 de maio de 1931, na qual o Papa Pio IX afirmava ser uma injustiça a retirada de funções de um grupo regional, para atribuir essas mesmas funções a um grupo maior e central, que desconhecia a realidade e os problemas locais (BARACHO, 1995, p. 33). Apesar do reconhecimento ligado a religião, sua origem remonta à tradição da filosofia grega e das obras de Dante Alighieri (CALIENDO, 2014, p. 76).

O núcleo desse princípio consiste na valorização axiológica da solução mais próxima ao cidadão (CALIENDO, 2014, p. 76), de maneira a abrir mais espaço no âmbito local para que se encontre a saída para os problemas eminentemente locais, evitando que toda questão deva ser levada para a análise de um poder centralizador e distante. Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade propõe que esses problemas sejam mais debatidos na esfera do governo local, tendo em vista que este acompanha de perto a realidade das pessoas daquela região. Dessa maneira, as discussões seriam colocadas em termos de estrutura de princípios constitucionais e as políticas públicas seriam embasadas em uma nova conscientização, envolvendo os sujeitos diretamente afetados (BARACHO, 1995, p. 29).

Torres (2001, p. 9) aponta que a subsidiariedade tem aplicação em vários domínios, seja no político, econômico ou social. A autora ressalta ainda que não se deve incorrer numa restrição indevida de que o princípio se aplica somente a autoridade estatal, mas a todo tipo de autoridade, evidenciando a obrigação de não ingerência da entidade maior quando a entidade menor realizar por si os seus próprios interesses. Para os objetivos perseguidos no presente trabalho, porém, estuda-se apenas a subsidiariedade no âmbito da atividade estatal.

O princípio da subsidiariedade integra uma sociedade que já não se confronta mais com o Estado, como fizeram os adeptos do liberalismo clássico, e nem com ele se identifica, buscando uma estatização da sociedade. Esse princípio oferece uma nova forma de estruturação social, calcada na cooperação entre os próprios cidadãos e destes com o Estado, criando um modelo de consciência comunitária galgado na coesão social (TORRES, 2001, p. 121 - 122).

Nesse sentido, a subsidiariedade impulsiona um processo de transformação social, que legitima a organização de uma sociedade civil autônoma, forte e participante, ao lado de um Estado transparente e desburocratizado, que trabalha em conjunto com a sociedade, sempre lhe fornecendo as condições apropriadas de participação. O papel cumprido por esse princípio, portanto, é de alicerce de reformas tanto no Estado como na sociedade, com vistas a implantar um Estado que corresponda as necessidades contemporâneas (TORRES, 2001, p. 123).

Essa noção foi adotada pelo direito europeu, na elaboração do Tratado da União Europeia, que expressamente consagra em seu preâmbulo o princípio da subsidiariedade, declarando que a União apenas poderá interferir se a ação prevista não puder ser realizada de forma suficiente pelo Estado Membro que a necessitar. Assim, a União Europeia busca proteger a diversidade nacional, mantendo uma unidade solidária entre os países (CALIENDO, 2016, p. 32).

Caliendo (2016, p. 33) ensina que esse princípio auxilia no entendimento do que deve ser alcançado numa verdadeira democracia participativa, em que as decisões políticas representem de fato os cidadãos. Nesse sentido, a subsidiariedade promove a harmonização, ao invés da uniformidade; o pluralismo ao invés da homogeneização; e a tolerância com as autonomias nacionais, ao invés da integração direcional. A atuação da Comunidade Europeia, por exemplo, somente será legítima quando esta puder atuar de forma eficiente e quando a atuação do Estado Membro for insuficiente para solucionar o problema que se põe.

O princípio da subsidiariedade exerce duas funções com relação a repartição de competências, sendo a primeira delas a função atributiva, de determinação e consignação de matérias específicas à cada esfera de competência das autoridades. Nessa função, a subsidiariedade corresponde a um critério de determinação vertical de competências, buscando um equilíbrio institucional dos poderes (SOUZA, 2010, p. 72).

A segunda função exercida pelo referido princípio é de ajuste, já que uma vez delimitada as competências, a subsidiariedade passa a ser uma condição de exercício das competências anteriormente classificadas como concorrentes. Nessa função, o princípio orienta que a competência a ser exercida deve ser aquela mais próxima ao cidadão, desde que obedecidos os limites de sua capacidade (SOUZA, 2010, p. 72 - 73).

Ainda quanto ao direito comunitário europeu, frise-se que este princípio não pode ser utilizado no caso de competências exclusivamente comunitárias, de modo a fragilizar a existência da União Europeia (CALIENDO, 2016, p. 34). Diante disso, percebe-se que o princípio da subsidiariedade não tem como objetivo por um fim aos poderes centrais, apenas repartir competências de modo a solucionar melhor os problemas que surgem no âmbito regional, evitando também a insurgência de um poder central extremamente forte e autoritário, que traga para si todas as competências e desrespeite sistematicamente os direitos fundamentais.

Percebe-se, portanto, que o princípio da subsidiariedade tem sua maior utilização no direito comunitário. Caliendo (2016, p. 34 - 35) coloca que algumas constituições europeias, como a de Portugal, positivaram o princípio da subsidiariedade de forma direta, enquanto outras, como a da Itália, positivaram a autonomia local e a descentralização político administrativa, que são as características essenciais do princípio estudado.

Sierra Cadena (2013, p. 144), em estudo que compara o direito andino ao direito aplicado na União Europeia, aduz que o princípio da subsidiariedade no direito andino não está explícito em tratados, como se encontra no direito comunitário europeu. Dessa forma, é necessário realizar um trabalho de arqueologia jurídica em busca de sua presença, uma vez que ele é

necessário na coordenação e harmonização dos poderes supranacionais, quando se tem em vista a integração latino americana. O ordenamento jurídico constitucional brasileiro também não trouxe esse princípio de maneira explícita, mas Caliendo (2016, p. 35) explica que não existe um critério hermenêutico específico para a identificação de poderes ou limitações implícitas no texto constitucional, de modo que sua compatibilidade com o direito brasileiro é admissível.

De acordo com a teoria dos poderes implícitos, construída nos Estados Unidos e utilizada no caso *McCulloch vs. Maryland*, de 1819, os poderes implícitos não podem contrariar os poderes explícitos, devendo com eles guardar coerência e reforçar todo o sistema de poderes existentes. Dessa forma, o princípio da subsidiariedade seria permitido pelo § 2º, art. 5º da Lei Fundamental, que afirma que os princípios e direitos garantidos na Constituição não excluem outros que dela decorram (CALIENDO, 2016, p. 35).

O federalismo na Constituição de 1988, por sua vez, é bem fixado por vários dispositivos, a iniciar pelo art. 1º, que estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. O art. 18, por sua vez, aduz que a organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que possuem autonomia, nos termos da própria Lei Fundamental.

Tavares (2015, p. 876) ensina que a repartição de competências entre os entes é um dos elementos essenciais ao federalismo, conferindo sua efetiva caracterização. Essa é uma técnica constitucional que garante a autonomia de cada ente e evidencia a ausência de hierarquia entre eles. No Brasil, o modelo originariamente concebido foi aquele criado pela Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787. De acordo com esse modelo, caberia a União somente os poderes taxativamente enumerados, enquanto que aos demais entes restariam os poderes não enumerados.

Com o passar dos anos, esse modelo tradicional foi reformulado, de modo a enumerar competências também aos Estados e Municípios, além da criação de competências comuns (TAVARES, 2015, p. 876). A Constituição

Federal enumera as competências administrativas e legislativas da União, em seus artigos 21 e 22, e a dos Municípios, no art. 30, reservando as competências comuns aos artigos 23 e 24, e colocando no âmbito dos Estados todas as competências que não lhes sejam constitucionalmente vedadas.

Segundo Tavares (2015, p. 876), o princípio da predominância do interesse é responsável por dar a orientação geral para estruturar a repartição de competências. Conforme esse princípio, a União deve tratar de matérias de interesse nacional, cujo caráter é mais geral e amplo. Aos Estados cabe resolver problemas de âmbito regional, enquanto que aos Municípios cabe tratar de assuntos de interesses locais, circunscritos ao âmbito municipal.

Carrazza (2008, p.171 - 172) assevera que interesse local não é a mesma coisa que interesse privativo, uma vez que não há interesse privativo de um Município porque todas as ações que lhe são benéficas, também são benéficas a todo o país. O autor exemplifica inferindo que uma creche municipal constitui interesse local, mas não privativo, pois a proteção da infância também concerne aos outros entes federativos. Por esse motivo, os interesses locais devem ser considerados como aqueles que atendem de modo imediato às necessidades locais, ainda que repercuta sobre necessidades que sejam de responsabilidade dos Estados ou da União.

Ainda de acordo com os ensinamentos de Carrazza (2008, p. 141), num Estado Federal como o Brasil, a União e os Estados membros ocupam juridicamente o mesmo plano hierárquico, de forma que devem receber tratamento jurídico-formal isonômico. As diferenças entre eles estão nas competências atribuídas pelo texto constitucional, mas nunca pelo nível hierárquico em que se encontram. Nesse sentido, é forçoso reconhecer que esses entes federativos possuem o poder de fixar a sua própria escala de prioridades, desde que se encaixe dentro de suas competências. Os campos de atuação são autônomos, assim como as competências tributárias, que podem ser exercidas com ampla liberdade, dentro dos limites impostos pela Constituição Federal (CARRAZZA, 2008, p. 141 - 142).

Corroborando esse entendimento, Ramos e Sampaio (2015, p. 89) inferem que muitas vezes a União, embasada no inciso IX, art. 21 da Lei

Fundamental, toma para si competência que cabe aos entes estaduais ou municipais e executa planos regionais de ordenação do território ou de desenvolvimento econômico e social, mesmo que o interesse envolvido na ação seja um interesse regional. Ressalte-se que a interferência da União somente se mostra legítima quando o interesse envolvido é geral, enquanto que o interesse regional suscita a competência é do Estado Membro.

Dessa forma, Ramos e Sampaio (2015, p. 90) citam Thomé Silva, que aduz que as situações de interesse nacional abrangidas pelo inciso IX, art. 21 da Constituição Federal são, geralmente, relacionadas à exploração econômica dos recursos naturais com potencial energético. Ramos e Sampaio (2015, p. 84 - 85) trazem o caso em que a União interrompeu um projeto de implantação de assentamento, reserva extrativista e programa de manejo florestal promovido pelo Estado de Roraima dentro dos limites de sua área, para possibilitar a realização do seu próprio projeto de composição de uma reserva extrativista no mesmo local.

Ressalte-se que, de acordo com os autores, o Estado de Roraima fizera o planejamento voltado para beneficiar a população ribeirinha, além de já ter iniciado a instituição do projeto. Por esse motivo, alegando ofensa ao pacto federativo, o referido Estado Membro ajuizou ação cautelar no STF, objetivando obstar o prosseguimento do projeto de titularidade da União. Contudo, a Ação Cautelar 1.255 MC/RR teve seu pedido julgado como improcedente, uma vez que o Min. Celso de Mello, relator do processo, entendeu que a competência cabia a União, pois seus interesses se revestem de abrangência suficiente para tanto (RAMOS; SAMPAIO, 2015, p. 85 - 86).

Nesta ocasião, o STF não reconheceu o princípio da subsidiariedade e seu papel fundamental no oferecimento de soluções para os problemas que atingem o Brasil, principalmente na área do socioambientalismo. Entende-se que, em um país de dimensões continentais e de população que ultrapassa o número de duzentos milhões, o princípio da subsidiariedade oferece uma saída no enfrentamento das questões contemporâneas, principalmente da crise ambiental, para a qual se volta esta dissertação. Nas palavras de Baracho (1995, p. 28 - 29):

Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação estruture quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração Pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias, opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.

Infira-se que o STF já reconheceu o princípio da subsidiariedade em matéria ambiental, entendendo pela prevalência do interesse municipal em face do interesse estadual durante o julgamento da ADI 2.340, conforme consta em seu informativo nº 697 (RAMOS; SAMPAIO, 2015, p. 92 - 93). Quanto a este aspecto, acredita-se que o interesse local deve ser discutido no âmbito local, objetivando trazer soluções que sejam menos custosas, mais efetivas e que advenham de decisões das quais as pessoas afetadas possam participar.

Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade deve ser analisado a partir de duas dimensões: a sua dimensão negativa estabelece um limite a intervenção, impedindo que a autoridade mais ampla restrinja a atuação dos agrupamentos menores, quando estes tenham capacidade suficiente para atuar; e a dimensão positiva, que justifica a intervenção da autoridade superior em prol do bem comum, por meio de estímulo, apoio ou suplementação de ações da instância superior, que excepcionalmente não conseguiu atingir sozinha os fins estabelecidos (SOUZA, 2010, p. 46).

4.2. Papel do Princípio da Subsidiariedade na Tributação Ambiental

Conforme exposto no tópico anterior, o princípio da subsidiariedade possui a função de assegurar o princípio federativo, na medida em que exige que questões locais sejam resolvidas no âmbito local, ao invés da imposição de soluções trazidas por autoridades centrais, como forma de promover a

autonomia e a isonomia entre os entes federativos menores. O poder central só deve interferir quando o poder local não tiver meios suficientes para sozinho resolver essas questões.

No Direito Tributário, a repartição de competência tributária existe para prestigiar o princípio federativo, tendo em vista que a Constituição Federal estabelece limites ao legislador infraconstitucional em relação à atividade elaborativa de leis que instituem tributos. A competência para a criação de novos tributos é caracterizada por ser privativa de cada ente, bem como indelegável, por não ser passível de transferência; incaducável, uma vez que não há prazo para o seu exercício; inalterável, tendo em vista que foi estabelecida pela Lei Fundamental; irrenunciável, por se relacionar à autonomia financeira de cada ente federativo; e facultativa, porque seu exercício depende da vontade política do ente que a detém (SOUZA, 2009, p.21).

Todavia, a Constituição Federal centraliza a competência tributária no ente federativo da União, conferindo a ela a titularidade de instituir mais tributos do que aos Estados e aos Municípios. O princípio da subsidiariedade propõe que seja realizada uma reforma da estrutura de competências, conferindo aos entes federativos menores uma fatia maior da competência tributária, para que eles sejam capazes de, por meio do sistema tributário, solucionar os problemas que lhes são específicos. Não se defende que problemas de âmbito nacional deixem de ser solucionados pela União, mas somente que questões locais possam ser pensadas e solucionadas por quem conhece aquela realidade.

Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade pode ser aplicado ao Direito Tributário com vistas a estruturar uma tributação voltada para resolver essas questões locais. Para que os tributos possam cumprir esse papel, é necessário que haja a competência tributária para tanto, motivo pelo qual sugere-se que a competência tributária seja repensada no Brasil. No caso da tributação ambiental, a subsidiariedade torna possível que população do local seja submetida a uma tributação diferenciada, que busca solucionar problemas ambientais que repercutem mais intensamente naquela determinada região.

Outro aspecto a ser levado em consideração sobre o princípio da subsidiariedade, além da repartição de competências entre os entes federativos, é também da interferência das pessoas de direito público no âmbito de ação privada. Conforme se discutiu no capítulo anterior, é necessário proteger e garantir uma série de direitos e liberdades individuais adquiridas pelos seres humanos ao longo de um custoso processo histórico. Dessa maneira, rompe-se com a limitação etimológica do termo, que reduz seu conteúdo a limitação de competências, analisando também o seu papel como garantidor da democracia e dos direitos fundamentais (DUARTE; NACLER, 2014, p. 92).

O pensamento liberal apropria-se da ideia de subsidiariedade para utilizá-la somente na sua dimensão negativa, de não ingerência do Estado. Diante do individualismo que prevalece na cultura ocidental, apenas o indivíduo é caracterizado como sujeito, enquanto a sociedade é concebida como um conjunto de indivíduos separados uns dos outros, cada qual em busca do seu próprio bem-estar. Essa forma de pensar despreza a noção de bem comum, retirando a dimensão positiva de apoio do princípio ora estudado (SOUZA, 2010, p. 47).

A subsidiariedade traz em si a ideia da supremacia dos cidadãos sobre o Estado, deixando clara a incumbência do Poder Público de encorajar, estimular, coordenar e somente em último caso substituir a ação dos indivíduos e dos grupos civis. A participação cidadã deve ser propriamente viabilizada e estimulada pelas autoridades públicas, com vistas a obter legitimidade nas suas decisões políticas. Nas palavras de Torres (2001, p. 12):

A tese de que não se deve subtrair dos indivíduos e dos grupos sociais o que eles próprios podem realizar com eficácia satisfatória, importa em que se verifique, antes de chegar ao Estado, o que, de fato, está compreendido em sua capacidade. Nesse sentido, se uma determinada atividade puder ser cumprida com equivalente nível de eficácia seja pelo homem, seja pelos grupos sociais e, ainda, pelo Estado, deverá ser reservada àquele que estiver em plano mais baixo e, portanto, mais próximo ao indivíduo.

Assim, o princípio da subsidiariedade propõe que seja dada maior chance de participação popular nas resoluções dos problemas, enaltecendo a capacidade, liberdade e responsabilidade individual e preconizando que a sociedade é apta a resolver, através de seus membros e de suas organizações

políticas, vários problemas de maneira mais eficiente e menos custosa que o Estado. Todavia, reconhece-se que é fundamental que os cidadãos tenham o pleno acesso a educação de qualidade e informação adequada, para que possam participar desse processo. Desse modo, é imprescindível que o Estado cumpra com sua obrigação de garantir esse direito social.

A contemporaneidade trouxe novos desafios que, para serem superados, necessitam de um esforço conjunto da sociedade e do estado. Dentre esses desafios, encontra-se a alarmante crise ambiental, que precisa ser enfrentada a partir da mudança nos valores e no estilo de vida adotado hodiernamente. Um dos instrumentos que pode ajudar na necessária transição de estilo de vida é a tributação ambiental, que apesar da sua benéfica consequência para a proteção do meio ambiente, consiste num ato de interferência pública na propriedade e liberdade individual.

Por esse motivo, neste trabalho foi proposta a utilização do princípio da proporcionalidade como técnica de ponderação de bens constitucionalmente protegidos, tendo em vista que a dignidade da pessoa humana não pode existir sem que o meio ambiente sadio esteja garantido, embora não se deseje interferir de maneira não razoável na propriedade individual. Contudo, procura-se analisar também a aplicação do princípio da subsidiariedade ao direito tributário ambiental, em busca do equilíbrio entre direitos individuais e tributação ambiental, além da real efetividade desta última.

A problemática do uso da subsidiariedade ao invés da proporcionalidade foi muito bem explorada pelo professor Caliendo (2014, p. 75), que entende o princípio da subsidiariedade como um critério melhor do que a proporcionalidade para definir como necessária a interferência estatal na esfera privada. De acordo com o autor, a subsidiariedade também trata da relação adequada entre meios utilizados e fins a serem alcançados na esfera político-administrativa. A subsidiariedade, porém, volta-se para a análise da oportunidade e da conveniência da atuação estatal, enquanto que a proporcionalidade apenas analisa a adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito na correlação entre o meio utilizado e a finalidade que se deseja alcançar (CALIENDO, 2014, p. 75).

A verificação da conveniência de determinada medida pública promove a sua inserção na pirâmide de hierarquia axiológica, permitindo a análise sobre a essencialidade daquela medida para a consecução do interesse geral (CALIENDO, 2014, p. 75). A conveniência é tanto maior quanto maior seja a necessidade de proteção ao interesse coletivo, diante da impossibilidade de consenso entre os diversos interesses individuais. Utilizando a tributação ambiental como exemplo, percebe-se que a sua utilização é conveniente para que se alcance o interesse geral de proteção ao meio ambiente.

Nessa toada, é necessário observar que a proteção dos direitos individuais não vai de encontro ao interesse público, mas que o integra. O próprio ordenamento constitucional possui métodos para que houvesse a hierarquização axiológica dos interesses preconizados por ele próprio (CALIENDO, 2014, p. 76). O princípio da subsidiariedade é visto como um desses métodos, que possibilita a realização de um confronto entre consequências negativas e positivas de determinada interferência estatal, deixando claro que sua atuação apenas ocorre de maneira subsidiária, ou seja, quando a atuação em âmbito privado ainda não for suficiente para resolver o problema que se impõe.

Desse modo, o princípio da subsidiariedade ultrapassa a concepção de integrar o falso binômio existente entre privado e público, comprovando que sua aplicação consiste num instrumento de integração democrática. O princípio não se restringe ao âmbito do Direito Constitucional, versando sobre a repartição de competências, podendo também ser aplicado ao Direito Tributário, na medida em que torna justificável determinada decisão tributária por parte do Poder Público que, por sua vez, é legitimado pela participação popular consciente.

Torres (2001, p. 13 - 14) ensina que a ação do Estado oscila de acordo com as circunstâncias históricas, passando por momentos de ampliação ou de restrição conforme as vicissitudes das necessidades sociais. Por isso, a intervenção estatal não é algo perpetuamente fixado, mas circunstancialmente variável, trazendo fluidez para a fronteira entre ingerência e não ingerência estatal nas esferas econômicas e sociais. O princípio da

subsidiariedade consiste num critério de justificação a ser traçado entre a ingerência e não ingerência do Poder Público, considerando que ambas são necessárias para a realização de liberdades e igualdade social. No caso da tributação ambiental, resta justificada a interferência, tendo em vista a necessidade de medidas que amenizem os efeitos da crise ambiental.

Araújo e Cunha (2015, p. 20) se embasam na filosofia epistemológica criada por Leff, explicando que a participação social na elaboração de soluções para os problemas ambientais é essencial para que se consiga superar a crise do meio ambiente. Isso porque a complexidade inerente a essas questões não pode ser superada a partir do meio moderno de construção do conhecimento, que consiste naquele conhecimento individualizado.

As questões complexas exigem que se leve em consideração não apenas a interdisciplinaridade, que é o diálogo entre todas as matérias reconhecidas como científicas, mas que se reconheça a transdisciplinaridade, que aceita não só o conhecimento científico, mas também outras formas de conhecimento, como o conhecimento tradicional (ARAÚJO; CUNHA, 2015, p. 20). A efetiva participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas é capaz de acrescentar essas nuances de transdisciplinaridade, gerando soluções que não tenham caráter paliativo, mas duradouro e eficaz.

Fuller e Lopez (2015, p. 185) asseveram que a noção de regime democrático possui dois pontos centrais, sendo o primeiro a participação do povo na formação de decisões políticas e na gestão dos serviços públicos inerentes aos direitos sociais constitucionais, enquanto que o segundo consiste na submissão do administrador à vontade da lei. O princípio da subsidiariedade trabalha com ambos os pontos, na medida em que incentiva a participação direta das pessoas no cenário político e que coloca os agentes públicos em uma posição subsidiária, o que não significa que eles não devem agir na garantia dos direitos sociais, mas que devem fomentar e levar em consideração a participação cidadã. Assim, entende-se como indispensável a sua aplicação em um regime verdadeiramente democrático de direito.

Dessa forma, a subsidiariedade apresenta total consonância com o princípio democrático. Este último, por sua vez, não pode implicar na negligência dos preceitos constitucionais, como a devida tutela ao meio ambiente, para que ele encontre novamente seu equilíbrio. Além disso, o meio ambiente equilibrado está interligado à efetivação de outros direitos fundamentais, tais como a promoção da saúde, de condições de moradia e de manutenção cultural, de modo que não há que se falar na concreção desses direitos se não for assegurada a qualidade do meio ambiente (FULLER; LOPEZ, 2015, p. 185 - 186).

Contudo, em face da autonomia garantida pelo princípio ora discutido, é imprescindível atentar para o fato de que a sociedade deve se sentir de fato responsável pelo bem comum, estando disposta a assumir as responsabilidades que lhes caibam. A sociedade necessita estar consciente de seus deveres irrenunciáveis, apresentando uma vontade moralmente responsável, em busca da realização da isonomia e do interesse coletivo (TORRES, 2001, p. 127).

Para que a ação estatal seja de fato subsidiária, os grupos sociais devem agir com subordinação ao bem comum, realizando suas operações em colaboração mútua. É extremamente complexo para a natureza humana alcançar o grau necessário de cooperação e responsabilidade exigido, como demonstra as experiências de largos períodos históricos de escravidão e exploração (TORRES, 2001, p. 127). Dessa forma, acredita-se que a sociedade deve passar por uma reformulação de valores, alicerçada numa consistente educação, voltada principalmente para cooperação e para a sustentabilidade ambiental, para que de fato possa existir uma atuação estatal subsidiária.

Quanto à aplicação do princípio da subsidiariedade ao Direito Tributário, Caliendo (2016, p. 41) entende como a melhor saída para solucionar conflitos de competências tributárias, especialmente em casos onde existe sobreposição de competências, pelo uso do modelo de competências concorrentes ou comuns. Esses são casos em que não existe um critério pré-determinado de solução, devendo ser utilizado um critério de razoabilidade, como o princípio por ora estudado oferece.

A subsidiariedade deve ser guiada pelo grau de autonomia conferido pelo ordenamento às ordens estaduais e municipais, com vistas a obedecer ao princípio federalista. Nessa toada, Caliendo (2016, p. 42) assevera que a subsidiariedade não é capaz de causar descentralização administrativa ou desconcentração política, “possuindo principalmente a eficácia de uma espécie de cláusula de correção ou de ajuste (efeito de barreira), impedindo um tratamento excessivamente concentrador”.

O princípio em tela não se reduz a finalidade de definição de quais competências pertencem ao Estado, definição esta que muitas vezes é simplista e maniqueísta. O papel primordial da subsidiariedade é promover a primazia do grupo social, com devolução à sociedade civil de matérias de interesse geral que possam ser eficazmente por ela realizadas. O Estado deve ser concebido como uma entidade a serviço do organismo social, com a função de auxiliar os entes sociais quando incapazes de suprir as próprias demandas (TORRES, 2001, p. 15).

O princípio da subsidiariedade possui um papel fundamental durante a fase de transição entre o modo de vida baseado no consumo e no acúmulo de coisas e capital e o modo de vida que entende o ser humano como parte de um meio ambiente integrado e finito. Entender a conveniência da tributação ambiental no cenário contemporâneo, ainda que se tenha que conviver com as limitações a propriedade que ela impõe, é o primeiro passo na mudança de valores em busca da implementação de uma sociedade fundada na solidariedade e na integração ao meio ambiente.

4.3. Má Aplicação e Necessidade de Cautela no Uso do Princípio da Subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade é importante no ordenamento jurídico porque oferece a possibilidade da análise sobre a oportunidade e conveniência da interferência estatal, para além da necessidade, adequação e proporcionalidade do meio utilizado para alcançar determinado fim, como faz a proporcionalidade. O referido princípio guarda caráter multifacetado, tendo aplicação no direito constitucional, tributário, ambiental, do trabalho, penal e

onde quer que se deseje justificar a aplicação em caráter secundário (DUARTE; NACLE, 2014, p. 103).

Todavia, ao invés de favorecer a implementação do Estado Democrático de Direito Ambiental, baseado na participação efetiva dos cidadãos no processo político decisório, o referido princípio é, na realidade, utilizado de forma a justificar o comportamento que o Estado adota em busca de crescimento econômico. Esse crescimento é demonstrado através do aumento do PIB, índice que não leva em conta aspectos da qualidade de vida dos cidadãos do país, mas tão somente a quantidade de bens e serviços finais produzidos numa determinada região, ou seja, aspectos quantitativos, ao invés de qualitativos (DUARTE; NACLE, 2014, p. 103).

Com vistas a fomentar o crescimento econômico no Brasil, o Poder Público utiliza o princípio da subsidiariedade de maneira equivocada, de modo a justificar a sua interferência no mercado não para favorecer mudanças sociais, mas para acumular mais riquezas e aumentar os números do PIB (DUARTE, NACLE, 2014, p. 104). O Estado Brasileiro age segundo a racionalidade moderna, tomando providências para que a economia cresça no modelo construído pelos países pioneiros na industrialização, e justificando a sua interferência no mercado com base na alegação de que a economia brasileira não possui condições de crescer sozinha, desconsiderando o fato de que ela pode se desenvolver de outras formas, distintas do modelo de industrialização que se deseja seguir.

Assim, o Estado opta por se voltar ao crescimento econômico, manipulando a economia e deixando de promover as mudanças estruturais que são realmente necessárias como as mudanças na educação, saúde e integração dos brasileiros. As decisões políticas são voltadas para o crescimento econômico, em detrimento dos investimentos de cunho social, que buscam assegurar os direitos constitucionalmente estabelecidos.

Sen (2000, p. 32) ensina que o êxito de uma sociedade deve ser mensurado pelas liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam. Por liberdade substantiva deve-se entender a capacidade que a pessoa tem de obter aquilo que considera valioso. Para o autor, a liberdade

torna as pessoas mais capazes para cuidar não só de si mesmas, mas também da sua comunidade. O desenvolvimento, entendido nessa perspectiva, consiste na liberdade que a pessoa tem de conseguir uma vida que ela possa considerar boa.

Ainda sobre a temática do desenvolvimento e da liberdade, Sen (2000, p. 46) infere que na medida em que as ações sociais visem aumentar a liberdade individual, esta será utilizada pelos membros da sociedade não apenas para melhorar a condição de cada um, mas também para tornar mais apropriadas e eficazes as condições da comunidade. Entende-se que a forma ideal de provocar essa mudança é por meio da educação e reconhecimento das várias fontes de saberes, possibilitando a integração da comunidade.

Fazendo uma crítica a avaliação realizada apenas com base no critério renda, o autor traz o exemplo do estado indiano de Kerala, cuja renda *per capita* está entre as mais baixas da Índia, mas seus índices de expectativa de vida e de alfabetização estão bem acima da média nacional, além do seu índice de mortalidade infantil ser inferior a esta média. Isso acontece porque Kerala deu preferência a políticas públicas que promovessem a saúde e educação entre seus habitantes, ao contrário de outros estados indianos, que optaram pelo investimento numa economia crescente (SEN, 2008, p. 194 - 195).

Além disso, a concepção que privilegia o crescimento econômico opta por fechar os olhos para o fato de que o sistema econômico é fechado, limitado pela finitude dos recursos naturais e pela necessidade de um equilíbrio dinâmico entre as diversas partes do meio ambiente. Os que fazem essa opção não reconhecem que o crescimento econômico possui um limite físico e que chegará um momento em que os custos desse crescimento serão maiores do que os dos produtos dele advindo, atingindo primeiro à população menos favorecida (MODÉ, 2016, p. 61 - 62).

Herman Daly (1997, p. 182) infere que a solução oficial para a pobreza ainda é o crescimento. Entretanto, a melhora geral nas condições de vida da população mundial devem ser alcançada por meio do controle populacional, da redistribuição de renda e do melhoramento na produtividade

dos recursos. Esse melhoramento deve advir não apenas do avanço técnico, mas principalmente da clarificação ética de prioridades.

Sachs (2007, p. 188 - 189) assevera que é preciso promover mudanças no modo como a sociedade vive e se organiza, mas que para serem eficientes, essas mudanças devem ser ousadas. Assim, é imprescindível que se desenvolva um novo método de regulação democrática, baseado num planejamento econômico que seja estratégico e flexível. Além disso, esse método se distanciar da administração burocrática imposta de cima para baixo, bem como daquela feita exclusivamente por iniciativas de base. Para que o Estado possa enfrentar a diversidade dos problemas ambientais da melhor forma possível, é importante que haja descentralização e delegação de iniciativa, buscando-se uma articulação entre os níveis nacionais, regionais e locais.

Acredita-se que o princípio da subsidiariedade exerce papel fundamental na instituição de uma democracia que permita maior grau de participação popular. A aplicação do princípio à tributação ambiental torna-a meio legítimo de tutela ambiental e de modificação do comportamento humano, encaminhando para a conscientização ecológica e para a necessária mudança no modo de vida.

Como ensina Caliendo (2016, p. 30), esse princípio traz a possibilidade de soluções mais eficientes, uma vez que soluções mais próximas determinam diretamente o problema junto ao cidadão e são menos custosas, fazendo também com que haja o exercício da participação popular nas decisões políticas. Entretanto, reconhece-se que o princípio é utilizado de uma maneira equivocada, sendo necessário refletir sobre seu conceito e promover sua correta utilização.

Nesse sentido, o princípio da subsidiariedade não pode ser visto como mero limite à ação do Poder Público, devendo ser levada em consideração sua função de estímulo, orientação e integração da sociedade, para que ela utilize sua autonomia e busque as soluções para os problemas que lhe atingem. Apenas em último caso, quando não for possível o consenso,

o Estado deve tomar para si o poder decisório em relação a algum problema local (TORRES, 2001, p. 16).

Torres (2001, p. 17 - 18) busca na etimologia da palavra o real sentido do termo subsidiariedade, que advém do latim e significa “ajuda”. Desse modo, a autora preconiza que o dever de prestação de ajuda do Estado não se restringe a suplência da sociedade, mas que se relaciona diretamente com a cooperação e a solidariedade, na medida em que é preciso estimular e fornecer meios para que a sociedade consiga se expressar e solucionar suas próprias questões. De acordo com a autora (TORRES, 2001, p. 18):

Verifica-se, portanto, que a subsidiariedade não consiste em uma apologia à ação negativa do Estado. Institui, sim, um limite, ao exigir respeito às competências e responsabilidades naturais dos indivíduos e grupos menores, mas significa, simultaneamente, ajuda à atividade da sociedade, quando o bem comum assim o exigir. O princípio vem, acima de tudo, equilibrar a liberdade, com deter o indevido intervencionismo estatal em áreas próprias da sociedade e convocar o Estado a ajudar, promover, coordenar, controlar e suprir a atividade do pluralismo social.

O princípio da subsidiariedade, portanto, oferece uma nova forma de solução para o problema ambiental, uma vez que conclama a participação popular em conjunto com a participação estatal, assim como uma articulação entre as esferas nacional, regional e local, permitindo que juntos eles trabalhem e encontrem o melhor caminho para a manutenção de um modo de vida sustentável. Por essa razão, o princípio da subsidiariedade deve ser mais explorado e debatido a nível acadêmico e político, com vistas a ser aplicado de maneira prudente e benéfica no cenário brasileiro.

5. CONCLUSÃO

O modo de vida contemporâneo, baseado no consumo e no acúmulo de capital e coisas, mostrou-se insustentável, diante da finitude dos recursos naturais que alimentam o grande forno da produção capitalista. A continuidade desse estilo de vida trará apenas a completa destruição do meio ambiente e, conseqüentemente, de todos os tipos de vida que necessitam dele para existir.

A visão de que os seres humanos, por serem dotados de razão, podem subjugar os elementos naturais, no intuito de satisfazer sua vontade de consumo deve ser afastada, para dar lugar a uma visão do ser humano como uma parte que integra o ecossistema e que deve viver em equilíbrio com as demais partes, que são isonomicamente importantes para a harmonia do sistema.

A racionalidade econômica que predomina atualmente implica em um processo de transformação de massa e energia, regido pela segunda lei da termodinâmica, que decreta a existência de um inelutável processo de degradação entrópica. Os recursos que alimentam os processos produtivos são regidos pelas leis da natureza e, portanto, tendem a cada vez mais aumentar o grau de entropia de forma irreversível.

Foram realizadas tentativas de diminuir a entropia resultante do crescimento econômico, fundamentadas no avanço tecnológico. Todavia, esses avanços não se mostraram capazes de fornecer uma fonte de energia diferenciada, que alimente os processos produtivos. Nesse contexto, a tecnologia mostrou-se capaz de reduzir a velocidade de degradação da energia retirada do meio ambiente, porém essa redução mostrou-se insuficiente para impedir a destruição ecológica.

Na busca por impedir a completa devastação do planeta e por conservar o direito ao meio ambiente das futuras gerações, é necessário que haja uma mudança de racionalidade, que implica na alteração de valores e de comportamentos sociais. A construção de uma racionalidade ambiental rejeita o consumo exacerbado e funda-se na sustentabilidade, na diversidade cultural, soberania nacional e na autonomia local.

O direito tributário se apresenta como um instrumento capaz de auxiliar na mudança de racionalidade, a partir de uma atuação estatal voltada para a tutela do meio ambiente. Diante do conflito de interesses entre as gerações futuras e presentes, além dos conflitos causados pela profunda desigualdade que o modelo econômico contemporâneo traz, é imprescindível que o Estado assuma uma atuação que busque conciliar interesses e promover modificações necessárias.

Desse modo, o Estado deve intervir na atividade econômica, objetivando a defesa do meio ambiente, tendo em vista que o livre mercado é incapaz de atuar sozinho na perseguição desse interesse. O sistema tributário é um dos meios que se encontra a disposição do Estado para que se intervenha na economia. A tributação ambiental não tem por finalidade primeira a arrecadação de recursos para financiamento das atividades do Estado, mas sim uma finalidade extrafiscal, de indução do comportamento humano no caminho da sustentabilidade.

A tributação ambiental, portanto, é mais eficiente na medida em que é menor o valor arrecadado com a cobrança de seus tributos, estabelecendo uma relação inversamente proporcional. Isso porque uma arrecadação menor de tributos ambientais significa que mais pessoas priorizaram a adoção de uma atitude sustentável, enquanto que uma arrecadação maior significa que as pessoas continuam optando por um comportamento poluente, por entenderem mais vantajoso. Esta política de proteção do meio ambiente é adotada no Brasil e em outros países do mundo, mostrando-se mais eficiente na promoção da tutela ecológica do que a fiscalização exercida por meio do poder de polícia. A menor eficiência dessa última se deve ao alto custo despendido com as pessoas, carros e material necessário à fiscalização, além da maior quantidade de tempo para que se realize essa atividade.

Se o Estado se recusa a atuar pela via tributária na internalização dos custos ambientais, então é ratificada a ineficiência do sistema econômico em relação à defesa do meio ambiente. O bem que não teve o custo ambiental adicionado ao valor da sua produção é posto no mercado a um valor mais barato, subvencionado por um conjunto social que suportará as consequências

das externalidades negativas que foram produzidas e desconsideradas no estabelecimento do preço.

A partir da realização de revisão de bibliografia, em que foi analisada a experiência brasileira e estrangeira da instituição de tributos voltados para a proteção do meio ambiente, passou-se a entender que a tributação ambiental é um eficiente meio de proteção ambiental, que influencia no comportamento das pessoas, induzindo-as a cultivar hábitos que sejam menos poluentes, alertando para a importância da adoção de uma postura sustentável. Por esse motivo, a tributação ambiental pode ser considerada um meio auxiliar na quebra de paradigma, em que se abandona o estilo de vida moderna, baseada no consumo, para adotar um estilo de vida que preze mais pela sustentabilidade do ponto de vista ambiental.

Contudo, é preciso admitir que o poder de tributar representa uma incursão do Estado na esfera privada dos cidadãos, razão pela qual este poder é meticulosamente delimitado pela Constituição Federal. É imprescindível que se obedeça a vários princípios limitadores desse poder, como o princípio da legalidade, da capacidade contributiva e da proibição do não confisco, que cumprem a função de resguardar os contribuintes, garantindo-lhes os direitos individuais de liberdade e propriedade, e evitando abusos e infrações por parte do Poder Público.

Por esse motivo, é importante que se utilize o princípio da proporcionalidade na tributação ambiental, de modo a buscar a tutela do meio ambiente, mas impedindo uma interferência abusiva nos direitos individuais. Através desse estudo, chegou-se a conclusão que a proporcionalidade permite o controle das condutas estatais, evitando excessos e permitindo que se extraia a máxima efetividade de cada direito. Assim, torna-se possível garantir o direito que se deseja por meio da atuação estatal, bem como se garante os direitos individuais de liberdade e propriedade.

A proporcionalidade pode ser segmentada em três subprincípios, que consistem na adequação do meio utilizado ao fim perseguido, na necessidade de se utilizar aquele meio, buscando sempre o meio menos gravoso, e na proporcionalidade no sentido estrito, que consiste num juízo de

valor em relação ao meio escolhido como o melhor possível, do ponto de vista jurídico. O princípio da proporcionalidade, conforme aduzido anteriormente, consiste numa otimização das possibilidades jurídicas.

Com a análise que o princípio da proporcionalidade oferece entre os meios utilizados e os fins que se deseja alcançar, é possível utilizar a tributação ambiental de modo a fazer valer a defesa do meio ambiente preconizada pela Lei Fundamental, com total observância as limitações ao poder de tributar e das garantias individuais que protegem o cidadão contra a tirania estatal. É preciso enxergar o ordenamento constitucional em sua totalidade, de maneira a tentar encontrar o máximo de harmonia entre todos os seus preceitos, para lhe conferir a real efetividade.

Dessa forma, entendeu-se que o princípio da proporcionalidade, de maneira salutar, limita tanto o poder estatal como a esfera individual de liberdade e propriedade. Isso porque a proporcionalidade permite definir quando os interesses individuais devem ser obstados, para dar lugar à concretização do interesse coletivo, como é o caso da preservação ambiental. Nesse sentido, resta inteiramente comprovado que o princípio da proporcionalidade é aplicável à tributação ambiental, evitando que esse instrumento de tutela ecológica seja utilizado de uma maneira errônea, desconsiderando as liberdades individuais.

A utilização do princípio da proporcionalidade mostrou-se capaz de demonstrar ainda que a vinculação de receitas advinda do recolhimento de impostos que possuam a finalidade extrafiscal de tutela ecológica deve ser admitida. Isso porque a finalidade extrafiscal caracteriza esses impostos e não pode ser desconsiderada, o que acontece quando a receita advinda do recolhimento deles não é aplicada no fomento da proteção do meio ambiente.

Perceba-se que aqui há a defesa da vinculação das receitas advindas dos impostos, que possui impedimento expresso no inciso IV, art. 167 da Constituição Federal. A especificação é feita aos impostos porque as outras espécies tributárias que possuem função extrafiscal, como as taxas ou as contribuições de intervenção no domínio econômico, já possuem a sua receita vinculada ao fim a que se destinam.

A finalidade de proteção ambiental é tão importante que deveria constar no texto constitucional como mais uma exceção ao impedimento de vinculação de receita. Essa é uma maneira eficiente de cumprir o mandamento constitucional de defesa do meio ambiente, uma vez que a receita oriunda do recolhimento dos tributos ambientais deveria ser gasta obrigatoriamente em projetos e políticas públicas que buscassem proteger o meio ambiente de alguma forma, seja com a recuperação ou conservação de alguma área, com projetos de incentivo e expansão da reciclagem ou com a divulgação de informações relacionadas à educação ambiental.

Acredita-se que a vinculação da receita, assim como outras medidas de gestão fiscal ambiental, como a previsão de subvenções direcionadas a produtos menos poluentes, são medidas imprescindíveis para a promoção da consciência ambiental. Além disso, a correta previsão da quantidade de receita que deixará de ser recolhida por causa das subvenções impede que haja desequilíbrio nas contas públicas, direcionando para uma gestão fiscal compromissada com a proteção do meio ambiente. Por esse caminho, é possível promover a mudança de valores na sociedade, para que se abandone o culto ao consumo e se entenda o ser humano como uma parte integrante da natureza.

Outro problema que se desejou responder com esta pesquisa foi sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade ao direito tributário ambiental. Entendeu-se que esse princípio proporciona uma análise aprofundada em relação àquela realizada pelo princípio da proporcionalidade. Enquanto o princípio da proporcionalidade restringe a sua análise à adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito entre os meios utilizados e os fins perseguidos, a subsidiariedade permite uma análise da conveniência da medida adotada, tendo em vista que verifica se a intervenção estatal que deseja perpetrar é conveniente, perante a situação em que se encontra.

O princípio da subsidiariedade possui dois vértices de análise, sendo o primeiro vértice aquele que demonstra a necessidade de descentralização do poder político, fazendo com que as decisões políticas para problemas locais sejam tomadas pelo poder e pelas pessoas que vivenciam essa realidade. Nesses casos, as soluções arranjadas tendem a ser mais efetivas e menos

custosas do que aquelas impostas por pessoas que integram um poder central, distantes dessa realidade.

O segundo vértice sob o qual o princípio da subsidiariedade deve ser analisado diz respeito à participação estatal, que só deve ocorrer quando a atuação cidadã não for suficiente pra isso. Não se almeja aqui defender as ideias liberais de que cada cidadão recebe o que merece, mas para incentivar a participação popular na tomada de decisões políticas. Cada problema deve ser discutido no seio da sociedade, garantindo a maior participação possível de cidadãos de todas as esferas sociais, principalmente daquelas menos privilegiadas do ponto de vista econômico.

Desse modo, as soluções serão pensadas no conjunto da sociedade com o poder público, de maneira que o poder público só poderá decidir sozinho de forma legítima quando não houver consenso, ou quando a sociedade não se mostrar capaz de resolver a questão por si só. A atuação do poder público, portanto, assim como a atuação do poder central, será subsidiária a atuação cidadã local, que deve ser sempre ouvida com relação aos problemas que lhes afetam.

A participação popular confere legitimidade às decisões políticas, na medida em que, havendo a referida participação, as decisões podem ser consideradas essencialmente democráticas. Outrossim, quando problemas locais são discutidos pela população diretamente afetada e são construídas ações em conjunto com o Poder Público, essas soluções são mais eficazes, além de serem executadas com mais transparência, tendo em vista que os cidadãos sabem do que trata o projeto.

Verifica-se que o modelo de democracia representativa no Brasil é falho e insuficiente na representação da diversidade de interesses sociais hodiernos. Marcado pela corrupção e corporativismo, o sistema político deixa de dar a devida atenção as questões socioambientais, bem como a necessidade de implantação de uma política mais enfática em relação à tutela ambiental para se prestar a elaboração de estratégias de manutenção de determinado grupo político no poder.

O princípio da subsidiariedade abre espaço para a implantação de um Estado Democrático de Direito Ambiental, que consiste em um Estado Democrático de Direito que leva a tutela do meio ambiente em consideração quando do planejamento e estruturação de suas políticas. Assim, esse modelo de Estado sempre busca embasar a sua atuação na sustentabilidade ambiental, no respeito à autonomia local e na consideração da pluralidade cultural.

Analisados do ponto de vista do princípio da subsidiariedade, a tributação ambiental mostra-se como extremamente oportuna, tendo em vista a necessidade de proteção dos ecossistemas e de garantia do direito transgeracional ao meio ambiente sadio. Isso ocorre primeiramente porque o ordenamento constitucional deve ser visto como um todo, o que determina a harmonização dos direitos individuais que protegem o cidadão contra as ações do Estado com a atuação que o Estado deve ter com o objetivo de defender o meio ambiente contra a destruição promovida pelo estilo de vida adotado na contemporaneidade.

Outro motivo trazido pelo princípio da subsidiariedade para o uso da tributação ambiental é o de impossibilidade de conciliação entre os diversos interesses individuais que divergem entre si. Numa sociedade em que os interesses individuais são guiados pela ânsia de acumulação de bens e capital, pouco se valoriza a proteção ecológica, razão pela qual o Poder Público deve agir, na tentativa de direcionar comportamentos e modificar a realidade. Além disso, o princípio da subsidiariedade fornece espaço para que os entes menores lidem com os seus problemas ambientais da melhor forma possível, levando em conta sua realidade e suas possibilidades. A atuação dos entes maiores somente será legítima quando o ente menor não for por si só capaz de solucionar o problema que o afeta.

A subsidiariedade conclama, ainda, soluções advindas do setor privado, na medida em que o setor público só deve agir quando o setor privado se mostrar incapaz de promover soluções coerentes para os problemas. Em relação aos problemas do meio ambiente, a atuação do Poder Público é bastante necessária, uma vez que o setor privado segue a lógica de consumo do mercado, sem respeitar os limites ambientais. Assim, a tributação ambiental

exerce um importante papel na conscientização das pessoas que formam o setor privado sobre a necessidade coletiva de preservação do meio ambiente.

Com isso, conclui-se que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade são aplicáveis à tributação ambiental, evidenciando a necessidade de utilização desse instrumento com vistas a atingir o objetivo constitucional de defesa do meio ambiente. Os referidos princípios exercem papel fundamental na harmonização da cobrança de tributos com finalidade ecológica e os direitos individuais estabelecidos pela Constituição Federal.

A atuação coercitiva do Estado através da tributação, objetivando a conservação do meio ambiente é necessária para induzir a sociedade a se comportar de maneira mais ecológica. Todavia, espera-se que a necessidade de se comportar de tal maneira permita uma reflexão por parte das pessoas, fazendo que elas se conscientizem da importância da preservação ambiental e mudem seus valores e estilos de vida.

Para que a mudança de racionalidade realmente ocorra, a tributação ambiental deve ser conjugada com outras ações, como a abertura de um espaço maior para a educação ambiental, de modo a incutir na sociedade uma reflexão sobre os valores adotados e sobre a necessidade de tolerância com modos de vida diferentes. A pluralidade e o senso de responsabilidade ecológica são características da racionalidade que preza pela sustentabilidade, ao invés do acúmulo infinito de bens e de capital.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTAMIRANO, Alejandro C. El Derecho Tributario ante la constitucionalización del derecho a um médio ambiente sano. In: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

ARAÚJO, Alana Ramos; CUNHA, Belinda Pereira da. A Ética Ambiental como um Caminho para Enfrentar o Desafio da Participação e da Cidadania no Contexto da Racionalidade Jurídica. In.: FEITOSA, Raymundo Juliano; TORRES, Isabel Fernandez (Org.). **III Encontro de Internacionalização do Conpedi**. v. 11. p. 8 – 25. Madrid: Ediciones Laborum, 2015.

AVEN, Terje. **Foundations of Risk Analysis**. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons, 2003.

ÁVILA, Humberto. Sistema Constitucional Tributário. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução as Ciências das Finanças**. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**. Belo Horizonte, n. 35, p. 13 – 52, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia et al. Meio Ambiente e Relações Internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões do debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 100 – 130, dez. 2004.

BASSO, Ana Paula. Os benefícios fiscais em favor do desenvolvimento sustentável. **Revista Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, v. 1, n. 2, p. 41 – 52, jul./dez. 2010.

BASSO, Ana Paula, DELFINO, Letícia de Oliveira. Tributo extrafiscal como instrumento de proteção ambiental. In.: CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio et al (Org.). XXIV Encontro Nacional do Conpedi – UFS. **Direito Ambiental e Socioambientalismo**. Florianópolis: Conpedi, 2015.

BASSO, Ana Paula; RODRIGUES, Jackson Duarte. Caráter Extrafiscal da Tributação na Implementação do Meio Ambiente Saudável. **Revista de Direito e Desenvolvimento**. João Pessoa, ano 2, n. 3, p. 45 – 56, jan./jun. 2011.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. 2 ed. Trad.: Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3 ed. São Paulo: Lejus, 2002.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Fundamentos Epistemológicos do Direito Ambiental**. Florianópolis: UFSC, 2015.

BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Trad.: Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

BORGES, Felipe Garcia Lisboa; MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu. Taxa: Equivalência e Igualdade. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília, ano 7, n. 2, jul./dez. 2014.

BRASIL, **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>. Acesso em 16 jan. 2017.

CALIENDO, Paulo. A Extrafiscalidade como Instrumento de Implementação dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Revista Jurídica do CESUCA**. Cachoeirinha, v. 2, n. 4. dez. 2014.

CALIENDO, Paulo. A Extrafiscalidade Ambiental: instrumento de proteção ao meio ambiente equilibrado. In.: BASSO, Ana Paula et al. (Org.). **Direito e Desenvolvimento Sustentável – Desafios e Perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 165 – 193.

CALIENDO, Paulo. Interpretação Tributária: in dúbio contra sacrificium. **Revista do Programa de Pós Graduação em Direito da UFC**. Fortaleza, v. 33, n. 1, p. 205 – 237, jan. / jun. 2013.

CALIENDO, Paulo. Princípio da subsidiariedade em matéria tributária: o caso da expansão dos deveres de colaboração do contribuinte. **Scientia Iuris**. Londrina, v. 20, n. 2, p. 28 - 50, jul. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4 Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARRALERO, Alishev Aguila. **Fiscalidad Ambiental: alternativa para la protección del ambiente**. Saabrücken: Editorial Académica Española, 2013.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

CARRION, Rosinha Machado; LORENZETTI, Julia Vaz. Governança Ambiental Global: atores e cenários. **Cadernos EBRAPEBR**. Rio de Janeiro, v.10, n. 3, set. 2012.

CAVALCANTE, Denise Lucena. **Avanços da Tributação Ambiental no Brasil**. Disponível em: <<http://international.vlex.com/vid/ambiental-brasil-434385678>> . Acesso em: 02 set. 2016.

CAVALCANTE, Denise Lucena; DANTAS, Eric de Moraes. Novas perspectivas para o imposto sobre a propriedade territorial urbana – da mitigação dos impactos ambientais decorrentes dos resíduos sólidos: do panorama local para o nacional. In: WACHOWICZ, Marcos; MATIAS, João Luis Nogueira (Org.). **Direito de propriedade e meio ambiente: novos desafios para o século XXI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.

CAVALCANTE, Denise Lucena; MENDES, Ana Stela Vieira. Constituição, Direito Tributário e Meio Ambiente. **Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**. Fortaleza, v. 28, n. 2, p. 29 – 40, jul./dez. 2008.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Tributação Ambiental no Brasil. In.: QUEIROZ, Mary Elbe (Coord.). **Tributação em foco: a opinião de quem pensa, faz e aplica o direito tributário**. Recife: IPET, 2013.

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

CUNHA, Belinda Pereira da; RANGEL, Ana Celecina Lucena da Costa. A crise contida em outras crises: perspectivas históricas e político-sociais da crise ambiental atual. In.: CUNHA, Belinda Pereira da (Org.). **Crise Ambiental**. Curitiba: Appris, 2016.

DALY, Herman. Políticas para o desenvolvimento sustentável. In.: CAVALCANTI, Clóvis. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

DERANI, Cristiane. Aplicação dos princípios do direito ambiental para o desenvolvimento sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

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

DOMINGUES, José Marcos. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

DUARTE, Francisco Carlos; NACLER, Isabella Cristina Costa. Subsidiariedade: a evolução do princípio constitucional limitador da interferência estatal. **Seqüência**. Florianópolis, v. 35, n. 68, p. 91-107, jun. 2014.

DUPAS, Gilberto. **Economia Global e Exclusão Social: Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo**. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FEITOSA, Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer. Direito Econômico da Energia e Direito Econômico do Desenvolvimento, Superando a Visão Tradicional. In: FEITOSA, Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer & PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes (Org.). **Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: Ensaios Interdisciplinares**. São Paulo: Conceito, 2012. p. 25 – 46.

FERRAZ, Roberto. Tributação Ambientalmente Orientada e as Espécies Tributárias no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

FEITOSA, Raymundo Juliano; FERREIRA, Alexandre Henrique Salema. Desenvolvimento econômico, tributação e indução ambiental. **Hiléia (UEA)**, n. 13, p. 209-229, jan. / jun. 2010.

FERREIRA, Jussara S. Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima. O Papel do Estado no Desenvolvimento Econômico Sustentável: Reflexões Sobre

a Tributação Ambiental Como Instrumentos de Políticas Públicas. In: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

FOLLONI, André; ZELINSKI, Renata Brindaroli. Environmentally Oriented Tax Law and The Brazilian Tax Species. **Veredas do Direito**. Belo Horizonte, v. 3, n. 25, p. 93 – 109, jan. / abr. 2016.

FULLER, Greice Patrícia; LOPEZ, José Luiz Batiz. Democracia, Participação e Cidadania: uma relação trídica fundamental à tutela jurídica do meio ambiente ecologicamente equilibrado no Direito Iberoamericano. In.: FEITOSA, Raymundo Juliano; TORRES, Isabel Fernandez (Org.). **III Encontro de Internacionalização do Conpedi**. v. 11, p. 8 – 25. Madrid: Ediciones Laborum, 2015.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

GARRO PARRA, Álvaro. Principio de proporcionalidad como límite material para la imposición de la medida preventiva en materia ambiental de suspensión de obra, proyecto o actividad. **Rev. Fac. Derecho Cienc. Polit. - Univ. Pontif. Bolívar**. Medellín, v. 46, n. 125, p. 443 - 468, dez. 2016.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole. O que a globalização está fazendo de nós**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Epistemologia Sistêmica Para Fundamentação de um Direito Tributário da Cidadania Democrática e Global. In: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

HERRERA MOLINA, Pedro Manuel. Desgravaciones tributarias y protección del medio ambiente (análisis a la luz de los principios constitucionales y del derecho europeo). In.: STERLING, Yábar. **Fiscalidad Ambiental**. Cedecs, Barcelona, 1998. p. 133 – 159.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. Trad.: Sandra Valenzuela. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LEFF, Enrique. *Los derechos del ser colectivo y la reapropiación social de la naturaleza*. In.: CUNHA, Belinda Pereira da et al (Org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico: visitando a obra de Enrique Leff**. Caxias do Sul: Educs, 2015.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Trad. : Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na Sociedade de Risco**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 23 Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A taxa de controle e fiscalização ambiental – TCFA. In: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Instituições de Direito Público e Privado**. 15 Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação Ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2016.

MORAIS, Fausto Santos de; ZOLET, Lucas. Constitutional rights expansion and contributions from Robert Alexy's theory. **Revista Brasileira de Direito**. Passo Fundo, v. 12, n. 2, p. 127 – 136. jul./dez. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e Discrecionalidade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

MORIN, Edgar. **A Cabeça Bem Feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Trad.: Eloá Jacobina. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Trad.: Eliane Lisboa. 3 ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

NABAIS, José Casalta. **Por um Estado Fiscal Suportável – Estudos de Direito Fiscal**. Coimbra: Edições Almedina, 2005.

NABAIS, José Casalta. **Tributos com fins ambientais. El tributo y su aplicación. Perspectivas para el siglo XXI. 2008**. Disponível em: <<https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/722-1115.pdf>> . Acesso em: 02 set. 2016.

OST, François. **A natureza à margem da lei**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

PROOPS, John. et al. Realizando um mundo sustentável e o papel do sistema político na consecução de uma economia sustentável. In.: CAVALCANTI, Clóvis. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

QUEIROZ, Raphael Augusto Sofiati. **Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade das normas e sua repercussão no processo civil brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

RAMOS, Vinicius Diniz e Almeida; SAMPAIO, José Adércio Leite. Conflito de Competência Administrativa Em Matéria Ambiental: primazia dos interesses da União ou ofensa ao Pacto Federativo?. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**. Caxias do Sul, v. 5, n. 2, p. 82 – 109, jul./dez. 2015.

RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. Defesa Ambiental: utilização de instrumentos tributários. In: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SACHS, Ignacy. **Rumo a socioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SARMENTO, Daniel. Os Princípios Constitucionais e a Ponderação de Bens. In.: TORRES, Ricardo Lobo. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade**. Trad.: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Trad.: Ricardo Doninelli Mendes. 2ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SIERRA CADENA, Grenfieth de J. Une approche comparée des principes de proportionnalité et de subsidiarité dans la jurisprudence de la CJUE et du TJCA: la coordination-harmonisation des pluralismes juridiques régionaux à l'épreuve de l'internationalisation du droit de l'intégration. **Estudios Socio-Jurídicos**. Bogotá, v. 15, n. 2, p. 127 - 158, dez. 2013.

SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira. **Tributação e Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn. **A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo**. Brasília: Senado Federal, 2010.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional:** teoria, história e métodos de trabalho. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

TÔRRES, Heleno Taveira. Da Relação Entre Competências Constitucionais Tributárias e Ambiental – os limites dos chamados “tributos ambientais”. In: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental.** São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. Valores e Princípios no Direito Tributário Ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental.** São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TORRES, Silvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VALADARES, André Garcia Leão Reis. Tributação ambiental e sua compatibilidade com o sistema tributário brasileiro. **Revista Direito Ambiental e Sociedade.** Caxias do Sul, v. 5, n. 1, p. 129 – 160, jan./jun. 2015.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Ênfase na Prevenção. A Utilização Econômica dos Bens Ambientais e suas Implicações. In: TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental.** São Paulo: Malheiros, 2005.