

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

HECTOR RUSLAN RODRIGUES MOTA

**INTELIGÊNCIA TRIBUTÁRIA URBANO-AMBIENTAL: EXTRAFISCALIDADE DOS
TRIBUTOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DA
CIDADE SUSTENTÁVEL**

JOÃO PESSOA

2021

HECTOR RUSLAN RODRIGUES MOTA

**INTELIGÊNCIA TRIBUTÁRIA URBANO-AMBIENTAL: EXTRAFISCALIDADE DOS
TRIBUTOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DA
CIDADE SUSTENTÁVEL**

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

Área de concentração: Direito Econômico

Orientadora: Profa. Dr^a Ana Paula Basso

João Pessoa

2021

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M917i Mota, Hector Ruslan Rodrigues.
Inteligência tributária urbano-ambiental :
extrafiscalidade dos tributos municipais como
instrumento de concretização da cidade sustentável /
Hector Ruslan Rodrigues Mota. - João Pessoa, 2021.
150 f.

Orientação: Ana Paula Basso.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

1. Tributação ambiental. 2. Extrafiscalidade. 3.
Cidades sustentáveis. 4. Planejamento urbano. I. Basso,
Ana Paula. II. Título.

UFPB/BC

CDU 349.6:336.2(043)



João Pessoa-PB, 07 de Junho de 2021



1/1

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Hildenêr e Carlos, por terem feito da educação o principal pilar do meu desenvolvimento como pessoa. À minha irmã, Bárbara, pela inspiração diária e pela parceria que vai além do sangue. À minha avó Izabel, que fez tudo que estava ao seu alcance para que eu pudesse continuar me capacitando academicamente, e ao meu avô Haroldo, que tanto se orgulhava do fato de ter um neto jurista.

À minha esposa, Marcella, pelo suporte inabalável nos momentos mais difíceis, pela inteligência fascinante que me emprestou para a conclusão do trabalho e, sobretudo, por fazer com que meus sonhos sejam seus também.

À professora Ana Paula Basso, que me honrou com o melhor processo de orientação que alguém poderia desejar. Agradeço por cada um dos momentos construtivos que contribuíram para que o trabalho pudesse tomar sua forma.

Aos meus sócios, Juliana, Caio e Bruno, pela amizade, compreensão e inspiração, do início ao fim do ciclo como mestrando.

Aos meus amigos queridos, espalhados ao longo de todo o Brasil, meu mais sincero obrigado por emprestar leveza quando tudo parecia tão pesado.

RESUMO

O trabalho tem como cenário a centralidade do ambiente urbano para os debates contemporâneos sobre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações, bem como a instrumentalização do direito tributário em recorte municipal e extrafiscal, como ferramenta de concretização do direito à cidade sustentável no Brasil. O problema da pesquisa consiste em avaliar se a atual sistemática de tributos municipais proposta pela Constituição Federal brasileira é suficiente para instrumentalizar, através de ferramentas extrafiscais, a construção de cidades sustentáveis. A pesquisa utiliza abordagem hipotético-dedutiva e técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, debruçando-se sobre a doutrina e legislação brasileira e internacional. Partiu-se da hipótese que o modelo vigente pode ser, a partir das próprias diretrizes apontadas pela Constituição e legislação, adaptado para a realidade de indução de comportamentos em direção ao planejamento urbano ambiental. Após o atingimento dos objetivos específicos que são enfrentados em cada capítulo da dissertação, foi possível confirmar a hipótese de pesquisa com o acréscimo de conclusões adicionais acerca da interação entre a tributação ambiental municipal e as demais políticas urbanas com vistas ao desenvolvimento sustentável urbano. Trata-se de estudo com característica jurídico-projetiva, objetivando a detecção de possíveis caminhos para a adaptação da tributação ambiental à realidade contemporânea que clama pela necessidade de ambientes urbanos que propiciem vida digna aos habitantes, posto que propõe-se a construção de um modelo de tributação ambiental que reflita e concretize a urgente necessidade de transformar as cidades brasileiras em espaços de sustentabilidade e vida digna, seguindo diretrizes de matriz principiológica constitucional.

Palavras-chave: Tributação Ambiental. Extrafiscalidade. Cidades Sustentáveis. Planejamento Urbano.

ABSTRACT

The research is based on the centrality of the urban environment for contemporary debates on the fundamental right to a balanced environment for present and future generations, as well as the instrumentalization of tax law in municipal and extrafiscal scope, as a tool for the realization of the right to the sustainable city in Brazil. The research problem is to assess whether the current system of municipal taxes proposed by the Brazilian Federal Constitution is sufficient to implement, through extrafiscal tools, the right to having sustainable cities. The research uses a hypothetical-deductive approach and bibliographic and documentary research techniques, focusing on Brazilian and international doctrine and legislation. It started from the hypothesis that the current model can be, based on the guidelines indicated by the Constitution and legislation, adapted to the reality of inducing behaviors towards environmental urban planning. After reaching the specific objectives that are faced in each chapter of this dissertation, it was possible to confirm the research hypothesis with the addition of additional conclusions about the interaction between municipal environmental taxation and other urban policies with a view to sustainable urban development. It is a study with a legal-projective characteristic, aiming at the detection of possible ways for the adaptation of environmental taxation to the contemporary reality that calls for the need for urban environments that provide a dignified life to the inhabitants, since it is proposed to build a model of environmental taxation that reflects and materializes the urgent need to transform Brazilian cities into spaces of sustainability and dignified life, following guidelines of constitutional principle matrix.

Key-word: Environmental Taxation. Extrafiscality. Sustainable Cities. Urban planning.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL: FACETA CONTEMPORÂNEA DO DIREITO À CIDADE	11
2.1 MEIO AMBIENTE E URBANIDADE: A CENTRALIDADE DA URBE PARA O DEBATE AMBIENTAL.....	11
2.2 ORIGEM DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL NO DIREITO À CIDADE....	19
2.3 CIDADE SUSTENTÁVEL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO.....	25
2.4 DIREITO A QUE CIDADES?	29
2.4.1 Municípios não-fiscais	30
2.4.2 Cumulação de competências do Distrito Federal	33
2.4.3 Regiões Metropolitanas.....	36
2.5 ORDENAÇÃO URBANO AMBIENTAL BRASILEIRA ATRAVÉS DA ATUAÇÃO INTERVENTORA/DIRIGISTA DO ESTADO: DA CONSTITUIÇÃO AO ESTATUTO DA CIDADE.....	42
2.6 FERRAMENTAS JURÍDICAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA CIDADE SUSTENTÁVEL	48
3 EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA AMBIENTALMENTE INSTRUMENTALIZADA	54
3.1 FUNÇÃO DA TRIBUTAÇÃO: ARRECADAR OU INDUZIR?	55
3.2 FUNÇÃO INDUTORA DA NORMA TRIBUTÁRIA	59
3.3 FUNDAMENTOS DO TRIBUTO AMBIENTAL: EXTERNALIDADES E DIREITOS FUNDAMENTAIS	69
3.4 CONCEITO DE TRIBUTO AMBIENTAL.....	74
4 TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE SUSTENTÁVEL	79
4.1 MODELO AXIOLÓGICO PARA UMA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE SUSTENTÁVEL.....	80
4.2 MODELO NORMATIVO PARA UMA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE SUSTENTÁVEL.....	100
4.2.1 Fixação de critérios para conformação de um tributo municipal como ferramenta de política urbana ambiental	107
4.2.2 Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	109
4.2.3 Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	115
4.2.4 Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)	117
4.2.5 Contribuição de melhoria	122
4.2.6 Taxas	126
4.3 DESAFIOS À INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS TRIBUTOS MUNICIPAIS COMO FERRAMENTAS DA POLÍTICA URBANA AMBIENTAL	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS	135

REFERÊNCIAS.....139

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como objeto a análise do ementário tributário brasileiro no âmbito municipal e sua compatibilidade com o planejamento do arquétipo de cidade sustentável em seu viés ambiental.

Para além do modal deôntico representado pelo binômio proibido/permitido que marca a norma jurídica, o direito tributário desponta como um ramo do direito em que é possível conformar o comportamento dos contribuintes através da utilização da função indutora da norma tributária: a extrafiscalidade. A extrafiscalidade pode, inclusive, ser aplicada com fins de preservação do meio ambiente.

Nesse esteio, partindo da premissa da utilização do direito tributário como ferramenta de direcionamento de condutas dos contribuintes, aponta-se a necessidade de repensar o paradigma jurídico da cidade sustentável em função das ferramentas jurídicas aptas à concretização deste direito.

Através da modulação de aspectos específicos da figura tributária, o ente federativo instituidor de determinado tributo poderá utilizar da indução de comportamentos através da concessão de prêmios ao contribuinte que esteja em conformidade com a conduta esperada ou a oneração da carga tributária àquele que age em sentido adverso do esperado.

A utilização da função indutora da norma tributária por parte do Estado, contudo, é permeada de questões que vão desde o âmbito da possibilidade de instituição de um tributo dessa categoria, até à discussão sobre a real eficácia dos tributos extrafiscais, passando pela perspectiva desafiadora acerca da fundamentação de tais tributos.

É importante que se leve em consideração as pesquisas alienígenas que versaram e avançaram acerca de cada uma das questões acima elencadas. Todavia, evitando a perfídia científica, é imperioso que a pesquisa leve em conta os aspectos únicos e inerentes do ordenamento jurídico municipal brasileiro. É em razão do exposto que o trabalho se debruça sobre a tributação com fins ambientais sob a óptica da Constituição vigente e levando em conta um de seus aspectos singulares em relação a constituições estrangeiras: a competência tributária do ente federativo municipal para instituir tributos extrafiscais ambientais como ferramentas de garantia do direito à cidade sustentável.

Ao conceder à União, aos Estados Membros, ao Distrito Federal e aos Municípios o poder de instituir e cobrar tributos, a Constituição Federal cria um sistema tributário que pode ser repartido em subsistemas de âmbito federal, estadual e municipal. E é nessa última esfera, conscrita pela cidade que a presente pesquisa enfoca.

A cidade, como núcleo da produção industrial, do trabalho e da vida na sociedade capitalista nos tempos contemporâneos, ganha contornos de centralidade nos debates jurídicos. O direito à cidade, perspectiva fundada através do ato de repensar a vida urbana no que diz respeito ao acesso e à estruturação da cidade, ganha, hoje, níveis de debate que contemplam a mobilidade urbana, o direito fundamental de liberdade de reunião, a segurança pública, a cidadania e a questão ambiental.

Repensar o arquétipo jurídico de urbanidade, planejamento urbano e a juridicidade das cidades brasileiras se torna fundamental em um país que, a partir da Constituição e se especificando em legislação, delega à figura dos municípios uma série de competências e deveres que, pela relação de proximidade e especialidade da esfera governamental quando comparada com os Estados ou a União, deve guardar mais pertinência e relevância para com as realidades locais, dentre elas, a garantia da cidade sustentável.

O modelo de cidade sustentável não é, contudo, um fim em si mesmo. O planejamento que fomenta o bem-estar e integra a cidade e seus habitantes através de melhorias estruturais, tecnológicas, ambientais e de mobilidade urbana objetiva o aumento da qualidade de vida dos habitantes, a otimização de serviços públicos, a redução de custos tanto do setor público quanto do setor privado, maior agregação entre as esferas de poder e os habitantes e a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais.

A busca científica pela reconstrução do modelo contemporâneo de cidade e da concepção de urbanidade através do arquétipo da cidade sustentável vem sendo constantemente alimentada pelas rápidas mudanças climáticas pelas quais o planeta vem passando, bem como pelo contexto de crises econômicas a nível local e global, o envelhecimento da população em determinados países e, mais recentemente, pela crise mundial decorrente da pandemia gerada pela disseminação do novo coronavírus.

Diferente de estudos de engenharia ou urbanismo, que implementam a cidade sustentável através de uma perspectiva estrutural tangível, o direito atua na perspectiva do regramento da vida urbana, conformando a atuação dos agentes que promovem a circulação de riquezas e nos aspectos de governança pública. Ao direito, portanto, cabe o papel de balizar as condutas dos agentes urbanos, objetivando a manutenção da ordem e, em maior grau de conformação constitucional, o atingimento de objetivos e metas constitucionalmente demarcadas como a proteção e defesa de um meio ambiente sadio, que pode se dar através de uma imputação binária de permissão/proibição ou de normas que sugerem o caminho constitucionalmente objetivado: é o caso da norma tributária indutora.

Partindo dessa conjuntura e levando em conta as premissas elencadas acima acerca da função indutora da norma tributária e a sua capacidade de direcionar o contribuinte, bem como a perspectiva contida no ato de repensar a urbanidade, o presente trabalho propõe uma construção jurídico-projetiva, no âmbito tributário municipal, pautando o desenvolvimento do modelo de cidade sustentável no Brasil através do aporte indutor da tributação, reconhecendo, contudo, a multidisciplinaridade e a necessidade de utilização de distintas ferramentas para a consecução do arquétipo de cidade sustentável.

A pesquisa pretende observar, a nível municipal, a possibilidade de maior concretização do objetivo estatal da proteção ao meio ambiente, através do fomento ao modelo de cidade sustentável, realçando o papel da tributação indutora ambiental para o atingimento do objetivo constitucional proposto.

É nesse espeque que se propõe o problema da presente pesquisa: a atual sistemática de tributos municipais proposta pela Constituição Federal brasileira é suficiente para instrumentalizar, através de ferramentas extrafiscais, a construção de cidades sustentáveis?

A pesquisa carrega relevância atual em face do contexto de acelerada predação do meio ambiente no Brasil, aliado à centralidade do fator urbano como centro de poder jurídico e como núcleo de vida da maioria dos brasileiros. Não é possível encontrar, no ordenamento jurídico e nem na doutrina consolidada acerca do direito tributário, direito ambiental ou direito à cidade, conclusões que encerrem o problema de pesquisa posto.

Aspecto crucial da presente pesquisa se revela na análise individual das figuras tributárias municipais naquilo que diz respeito às suas possíveis utilizações como

tributos ambientais, com vistas ao fortalecimento do direito a cidade sustentável, através de uma proposta de arquétipo principiológico para o desenvolvimento da cidade sustentável.

Questiona-se, portanto, se o leque de tributos que o município pode instituir, em face da competência tributária constitucional conferida a esse ente federativo, pode ser utilizado, através de suas possíveis funções indutoras, como ferramenta para a promoção do planejamento urbano nacional objetivando o atingimento do arquétipo de uma cidade inteligente sustentável, que viria a concretizar, a nível municipal, o objetivo estatal do desenvolvimento sustentável.

A hipótese do estudo é que a atual conformação constitucional tributária, ainda que não pautada em uma racionalidade ambiental, pode ser modulada, em razão das especificidades da arquitetura tributária brasileira, a fim de conformar os tributos de competência municipal como tributos ambientais com função indutora. A hipótese se erige a partir da perspectiva de que segundo conferida ao ente municipal, a competência tributária é concretizada em nível prático através das leis infraconstitucionais que concedem margem ou espaços em que o ente tributante pode inserir aspectos indutores ambientais.

Conforme exposto, a pesquisa se configura como do tipo jurídico-projetiva, utilizando o arcabouço jurídico tributário vigente como ponto de partida para a busca de projeções que repensam o direito a partir de uma racionalidade ambiental.

O método utilizado é o hipotético-dedutivo. O método hipotético-dedutivo é aplicado em quatro etapas distintas, quais sejam, a colocação de um problema, a construção de um modelo teórico com hipóteses, a dedução de consequências do modelo e, por fim, o teste das hipóteses. Uma vez que a pesquisa levanta hipóteses de conformação da tributação municipal como tributos ambientais e as confronta com o arquétipo ou modelo de tributo apto a fomentar a cidade sustentável, buscando confirmar ou falsear as hipóteses e, nesse espeque, confirmar ou refutar o problema de pesquisa proposto, tem-se que o método citado é adequado para extração de resultados a partir da forma como o problema de pesquisa é posto.

Como forma de embasar a pesquisa que se propõe, os dados e conclusões serão buscados através de técnicas de documentação indireta, através de pesquisas bibliográficas, com foco na literatura jurídica, econômica e ambientalista nacional e internacional), bem como de pesquisa documental, através do levantamento de dados

concretos erigidos através de relatórios de entidades oficiais, nacionais e estrangeiras, como IBGE e Comissão Europeia.

Assim sendo, o objetivo geral da pesquisa se encerra no ato de verificar se o modelo posto de tributos municipais é suficiente para a efetivação do modelo de cidade sustentável como plano de estruturação urbana que promove o comando constitucional de proteção do meio ambiente. O atingimento do objetivo geral da pesquisa depende diretamente de objetivos específicos, que são examinados em diferentes etapas do trabalho.

Os objetivos específicos são: i) averiguar, à luz da centralidade do meio ambiente urbano e do direito à cidade sustentável, se a Política Urbana Ambiental brasileira é compatível com a utilização de ferramentas tributárias indutoras de comportamento; ii) Caracterizar o tributo ambiental a partir de sua função indutora e de sua relação com objetivos constitucionais de tutela do meio ambiente; iii) Erigir um modelo de tributação ambiental municipal com vistas ao desenvolvimento da cidade sustentável.

A dissertação se estrutura através de repartição em cinco seções, contendo introdução, três capítulos e considerações finais.

O primeiro capítulo pretende, a partir da perspectiva do meio ambiente urbano e da centralidade da cidade contemporânea como palco do modo de produção capitalista, da produção de normas jurídicas, de políticas públicas e da vida em sociedade, analisar as ferramentas jurídicas das quais dispõem os municípios brasileiros para concretizar o direito à cidade sustentável, em um recorte que busca agregar o movimento conhecido como direito à cidade com a política urbana ambiental brasileira desde sua sede constitucional até sua concretização na legislação municipal.

O segundo capítulo se dedica a construir o arquétipo de tributação ambiental a partir da análise da extrafiscalidade concebida conforme as funções da norma tributária, bem como marcando os objetivos e limites da tributação ambiental em acordo com os princípios da Ordem Constitucional brasileira.

A partir da construção de um modelo de tributação ambiental municipal aplicável no Brasil, o último capítulo pretende confrontar tal modelo teórico com os tributos competentes ao ente municipal por comando constitucional, tais como o imposto sobre serviços de qualquer natureza, o imposto predial territorial urbano e o imposto sobre transmissão de bens imóveis, bem como contribuições de melhoria e

taxas municipais. Após o confronto teórico-prático mencionado, será possível confirmar ou refutar a hipótese elencada, respondendo ao problema de pesquisa proposto.

O trabalho, portanto, busca apresentar contribuição para um tema que pode ocupar a centralidade dos debates jurídicos acerca da urbanidade e ambientalismo, propiciando ao estado da arte jurídico um leque de alternativas ou propostas que concatenam as diretrizes constitucionais com as práticas de gestão municipal.

2 DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL: FACETA CONTEMPORÂNEA DO DIREITO À CIDADE

O atual capítulo tem o objetivo de centralizar e justificar a figura da cidade como palco e objeto necessário para as discussões jurídicas contemporâneas acerca de sustentabilidade e preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações. Através do estudo da centralidade da urbe para tratativas em matéria de sustentabilidade ambiental, em conjunto com a conceituação da cidade sustentável e sua conformação através da Política Urbana, será possível verificar se e como o Estado brasileiro pode conduzir ferramentas econômicas objetivando a orientação do modelo brasileiro de cidade no sentido da cidade sustentável.

2.1 MEIO AMBIENTE E URBANIDADE: A CENTRALIDADE DA URBE PARA O DEBATE AMBIENTAL

A proteção dos recursos naturais renováveis e não renováveis, bem como a garantia de um meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações é, atualmente, uma das maiores preocupações da humanidade. O tema vem sendo debatido pelos líderes mundiais desde o início dos anos mil novecentos e setenta, com a UN Conference on the Human Environment (1972), passando pela RIO 92 (UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1992) e, mais recentemente, pela UN Sustainable Development Summit (2015).

As conferências acima e suas respectivas resoluções trazem à tona o papel de destaque que o direito possui nas questões ambientais. A necessidade de adequar ou direcionar o ordenamento jurídico no sentido de buscar a correção das externalidades

negativas ambientais advindas da exploração desmedida e não sustentável é uma preocupação que permeia os mais diversos âmbitos do direito.

Em se tratando especificamente de Brasil, é possível vislumbrar que a matéria ambiental, para além das questões atinentes ao direito ambiental propriamente dito, é discutida nos âmbitos do direito constitucional, direito administrativo (tendo como ramo especializado o direito municipal), direito penal, direito civil e direito tributário.

O Brasil é um dos epicentros da discussão ambiental na atualidade. Pesquisas apontam (INPE, 2019) que o ritmo do desmatamento na floresta amazônica aumentou no ano de 2019, em comparação com o ano anterior. Ademais, no primeiro trimestre do mesmo ano, foi constatado que o desmatamento da vegetação natural da bacia do Rio Xingu atingiu a marca de oito mil e quinhentos hectares de área verde, superando a marca do ano anterior em cinquenta e quatro por cento (REDE XINGU+, 2019)

A cidade contemporânea, além de delimitar o espaço de vida de cerca de 84,72% dos brasileiros (IBGE, 2016) demarca o centro de tomada de decisão nos mais diversos âmbitos, desde a ordem política até o planejamento econômico. Ademais, o espaço urbano reflete e perpetua a sistematização da cidade e de seus habitantes através de critérios ambientais, econômicos, políticos, sociais e raciais, tornando-se palco, em uma proporção localmente concentrada, de muitos dos debates mais urgentes da vida em sociedade.

A cidade se apresenta como núcleo da produção industrial, do trabalho e da vida na sociedade capitalista nos tempos contemporâneos, ganhando contornos de centro emanador de decisão nos debates jurídicos. O direito à cidade, perspectiva fundada através do ato de repensar a vida urbana no que diz respeito ao acesso e à estruturação da cidade, ganha, hoje, níveis de debate que contemplam a mobilidade urbana, o direito fundamental de liberdade de reunião, a segurança pública, a cidadania e também a questão ambiental.

De acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU, 2018), 55% da população mundial vive em áreas urbanas já nos dias de hoje. Ademais, conforme pesquisas do Fórum Econômico Mundial estima-se que aproximadamente 70% da população mundial viverá em áreas urbanas até o ano de 2050 (DUNN, 2020).

Em razão da degradação ambiental ter passado a se tornar parte da agenda estatal de diversas nações, cada vez mais o conceito de “sustentabilidade urbana” passa a figurar como ponto fulcral do debate ambientalista. Admitindo que o debate vem sendo fomentado pelas crescentes evidências que conectam o crescimento

urbano com a degradação ambiental, os autores, outrossim, pontuam que muitos dos debates sobre o tema continuam fixados em adaptar ou realocar conceitos, ante o amplo leque semântico que advém dos termos utilizados em torno dos debates sobre sustentabilidade urbana (YIFTACHEL; HEDGCOCK, 1993).

Termos com múltiplas acepções e conteúdo tais como “meio ambiente”, “sustentabilidade” ou “urbanidade” passam a receber um nível adicional de análise quando estudados sob o recorte temático da cidade. Há o meio ambiente urbano (ou construído, segundo terminologia do Estatuto da Cidade), contraposto ao meio ambiente natural. Há a supramencionada sustentabilidade urbana, que possui características inerentes e distintas ao âmbito de atuação da esfera governamental competente.

Ainda que não seja o foco da presente pesquisa, é necessário fixar, como forma de guiar a condução do texto em sentido unívoco, as premissas que marcam conceitos centrais que serão utilizadas para a investigação do problema posto. Partindo da construção jurídico-positiva da qual emana a pesquisa, quando das tratativas acerca de meio ambiente, meio ambiente natural ou meio ambiente urbano/construído, adota-se desde já o conceito elencado pelo artigo 3º, I, da Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), em que se caracteriza meio ambiente como um “conjunto de condições, leis, influências, e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

De forma complementar, tem-se na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) que a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído é um princípio basilar da chamada política urbana, levando em conta a propriedade urbana e as funções sociais da cidade.

Para além das definições positivadas em legislação, as lições de Celso Fiorillo (2013, p. 50) apontam distinção entre meio ambiente natural, artificial, cultural, digital e do trabalho, que acabou servindo de base para tomada de decisões por parte do Supremo Tribunal Federal.

Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, posto que não é o foco da presente pesquisa, mas apenas um passo necessário para a investigação do problema, tem-se que o meio ambiente natural é composto pela atmosfera e biosfera, águas, solo e subsolo, flora e fauna (FIORILLO, 2013, p. 50), conquanto o meio ambiente artificial seria formado pela área urbana construída, abrangendo edificações e espaços públicos (FIORILLO, 2013, p.51).

Arrematando o conceito, o autor (FIORILLO, 2013) afirma que a construção do conceito de meio ambiente artificial está intimamente relacionada ao próprio conceito de cidade, e que teria a Constituição Federal em seus artigos 225 e 182 como fundamento, bem como sendo alvo de legislação de proteção e planejamento através da Lei nº 10.257/2001 ou Estatuto da Cidade, que, conforme mencionado, será alvo de investigação adiante. Assim, o meio ambiente artificial congrega também o que se entende por espaço urbano e realizado pelo ser humano, como edifícios, espaços públicos abertos, vias e áreas verdes construídas (FARIAS, 2013).

Portanto, quando se menciona no presente trabalho o termo meio ambiente, quer significar uma visão que compreende, aos moldes da legislação brasileira e da doutrina em consonância com o estado da arte na matéria ambiental, refere-se a conceito que compreende tanto o meio ambiente natural quanto o artificial (ou construído), e que, por sua vez, compreendem o âmbito da cidade.

Para que se possa iniciar a investigação acerca da importância da preservação ambiental em escala municipal ou no âmbito das cidades, é crucial que reconhecer a temática está contida em um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável enumerados pela Organização das Nações Unidas. O programa se configura através do levantamento de dezessete objetivos interrelacionados que servem como guia para um futuro sustentável, tendo sido traçados no ano de 2015 pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de número 11 trata sobre cidades e comunidades sustentáveis, e tem por meta tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Conquanto todos os dezessete objetivos traçados tratem de forma multidisciplinar questões que permeiam o desenvolvimento através da sustentabilidade social, econômica e ambiental, é o Objetivo 11 que trata especificamente da relação entre a cidade e a preservação do meio ambiente.

A atual crise sanitária e econômica global acarretada pela pandemia da COVID-19 fez incidir ainda mais luz sobre o Objetivo 11, ampliando o alcance e a importância do planejamento urbano com vistas a propiciar redução na exposição dos infectados residentes em áreas de grande concentração populacional e que tem como agravante a população que se torna vítima da alta concentração de gases poluentes presentes na atmosfera local, ocasionados pela queima de combustíveis fósseis em veículos e fábricas (ONU, 2020).

Além de abrigar mais da metade da população global, as cidades, ocupando apenas 3% da superfície terrestre do planeta, utilizam entre 60% e 80% do consumo de energia global e produzem aproximadamente 75% dos gases causadores do efeito estufa (ONU-HABITAT, 2019b), ao mesmo tempo concentrando cerca de 75% do Produto Interno Bruto do planeta (ZENGHELIS; STERN, 2015).

Em face das abundantes evidências científicas que apontam que as cidades e seus agentes são grandes responsáveis por problemas ambientais, que vão desde a poluição atmosférica até o aquecimento global, surgiu o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, que possui metas específicas no que diz respeito à redução do impacto ambiental das cidades.

Os estudos da relação entre cidades e degradação ambiental, contudo, não pode ser relegada a uma simples relação de causa e consequência ou um silogismo lógico, justificando o impacto ambiental gerado pelas cidades meramente em face da concentração de pessoas, fábricas ou veículos. No caso específico do Brasil, entre os anos de 1940 e 2010, o percentual de habitantes vivendo em cidades saltou de 31% a 84% (MARICATO, 2011a).

Não obstante, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apurou que no ano de 2002, em média 60% das cidades brasileiras apresentavam problemas relativos a assoreamento de fluxo aquático, dos quais cerca de 70% apresentavam devastação das matas ciliares que impedem a ação de assoreamento e 56% apresentavam sinais de erosão e alude de encostas, ao passo que cerca de 74% dos municípios pesquisados despejavam esgotos domésticos em corpos aquáticos e 63% carregavam traços de solo contaminado em face do ineficaz descarte de produtos químicos degradantes, esgoto e chorume (IBGE, 2005).

Além dos fatores eminentemente econômicos e sociais atrelados ao impacto das cidades no meio ambiente e da degradação do meio ambiente nas cidades, é necessário se debruçar sobre o ineficaz ou mesmo inexistente planejamento urbano ambiental (que no Brasil é um dever do poder público), uma vez que a experiência demonstra que, citando uma situação exemplificativa, a escassez de transporte público em áreas urbanas e a má distribuição habitacional relativa ao distanciamento entre moradia e postos de trabalho ocasionam o aumento do número de veículos em tráfego, que conseqüentemente despejam maiores quantias de dióxido de carbono na atmosfera (ONU-HABITAT, 2019a). Dessa noção se extrai que deve haver necessariamente um diálogo de fontes entre o direito constitucionalmente garantido a

um meio ambiente equilibrado, e o dever de promoção da Política Urbana, contemplando o planejamento e o desenvolvimento urbano através de princípios de sustentabilidade urbana ambiental

Como será visto em capítulo posterior que objetiva analisar a concretização da Política Urbana brasileira, o planejamento das cidades é parte da Política Urbana de matriz constitucional, sendo objeto da seção da Carta dedicada à Ordem Econômica e Financeira. Política pública que é, toma forma através de programas governamentais com foco na gestão de áreas urbanas.

A ordenação dos espaços urbanos, concretizada através da intervenção estatal com vistas à concretização da Política Urbana, é desempenhada por todos os entes da federação brasileira, sendo necessário ressaltar o papel do ente municipal, como destaca Fiorillo (2013, p. 211):

Cabe aqui reiterarmos manifestação anterior no sentido de destacar o Município como ente da Federação: dotado de autonomia, tal qual os Estados, e de organização política própria, reúne efetivas condições de atender de modo imediato às necessidades locais, particularmente em país como o Brasil, de proporções continentais e cultura diversificada, como já aduzido anteriormente. Daí não ser difícil concluir que, ao fixar critério de competência material comum no campo do direito ambiental, pretendeu a Política Nacional do Meio Ambiente destacar a participação do Município como ente da Federação.

A Constituição Federal expressamente delega ao ente municipal a execução das políticas de desenvolvimento urbano mediante premissas elencadas por lei, nos termos do artigo 182 da Carta. Emanando da Constituição, a Política Urbana se expressa também através das Leis federais 10.257/2001 e 13.089/2015.

Édis Milaré (2009, p. 242), erige a premissa de que a partir da Constituição o município surge como ente federado competente à ordenação do espaço urbano, informa que tal atuação, que se dá na prática através da execução de Plano Diretor do município, legislação de zoneamento e demais normas municipais atinentes ao tema, deverá sempre estar em conformidade com os princípios e objetivos demarcados na Constituição Federal, ou seja, concretizando, em caráter próximo, a política urbana ambiental constitucional.

O artigo 182 da Constituição Federal se refere à necessidade de promover o bem-estar dos habitantes das cidades. A garantia de bem-estar possui conexão, dentro do texto Constitucional, com o conteúdo do artigo 225, de onde se extrai o

direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo em vista que é um bem de uso comum e essencial à qualidade de vida humana.

Congregando o teor das normas que contemplam a Política Urbana constitucional e a garantia de preservação do meio ambiente, é seguro mencionar que a aplicação do planejamento urbano através das diretrizes constitucionais deve necessariamente seguir por uma linha que congregue o desenvolvimento sustentável no âmbito urbano ou o desenvolvimento urbano sustentável (COSTA, H. 2000).

A preservação dos recursos naturais é, portanto, necessária para a garantia do bem estar dos membros da comunidade, uma vez que não há como concretizar a Política Urbana brasileira sem necessariamente congregar políticas de preservação ambiental, pois, como já demonstrado, a saúde e qualidade de vida da população urbana são diretamente afetadas pela degradação ambiental, ao passo que as cidades protagonizam a má administração de recursos naturais em face de carentes ou inexistentes políticas de desenvolvimento urbano que congreguem o planejamento da cidade em paralelo à defesa do meio ambiente.

Nesse esteio, a realização da esfera individualizada ou singular do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está inerentemente relacionada à uma esfera coletiva ou comunitária. É o que se vê em Derani (2008), ao aduzir que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui um nível que diz respeito ao desenvolvimento de cada ser humano como indivíduo mas também da coletividade, sendo um direito voltado à consecução do bem-estar comum.

Ademais, é válido mencionar que além de a preservação dos recursos naturais servir como fundamento e guia, dentro do texto constitucional brasileiro, para a concretização da Política Urbana, apresenta-se também como um princípio da Ordem Econômica, posto que os bens naturais, recursos economicamente escassos providos pela natureza e que detêm claro conteúdo econômico, estão intimamente associados com a dignidade da pessoa humana (fundamento da República Federativa do Brasil), direitos humanos, pobreza e desenvolvimento econômico, aspectos que são objetos do planejamento urbano através do Estatuto da Cidade. É como narra Tupiassu (2006, p. 65):

A concepção do meio ambiente enquanto aspecto da dignidade da pessoa humana e fundamento do Estado Democrático de Direito impõe a atuação estatal na sua proteção. No entanto, não se pode olvidar a importância econômica do bem ambiental, de um lado, por serem os recursos que ele fornece matéria-prima e combustível

essenciais para a manutenção do modo de vida contemporâneo; por outro lado, em função da estreita relação existente entre pobreza e degradação ambiental, o que torna o desenvolvimento econômico essencial para a própria preservação do meio ambiente.

É também através da constatação de que a configuração e desdobramento das cidades envolvem aspectos culturais, sociais, políticos e econômicos que se faz necessário reconhecer as diferenças, particularidades e necessidades locais de cada espaço urbano, sua fauna, flora e de seus habitantes, reforçando a necessidade de buscar um enfoque local para debates que muitas vezes são tidos como unicamente relacionados a um âmbito internacional ou global, como é o caso da defesa do meio ambiente (ALFONSIN, 2001).

A perspectiva que busca centralizar o debate ambiental através do paradigma urbano e, no caso brasileiro, municipalista, é consequência de uma conceituação de meio ambiente que leva em conta a constante interação do ser humano com os elementos da natureza e com o ambiente urbano, caracterizando o meio ambiente construído como resultado da ação humana de transformação natural de seu local de habitação (MOREIRA, A. 2002).

E é justamente no reconhecimento de que as questões de âmbito local devem ser tratadas por entes federativos, no caso brasileiro, com maior proximidade e imediatismo, que a Constituição Brasileira em seu Capítulo II do Título dedicado à Ordem Econômica e Financeira delega ao ente federativo municipal o dever de promoção do desenvolvimento urbano, garantindo assim o bem-estar dos seus habitantes. Bem-estar que é impreterivelmente atrelado à relação saudável e sustentável, necessária entre o ser humano e o meio ambiente natural e artificial, que, também por força de comando constitucional, deve ser objeto necessário de políticas públicas municipais.

Nesta senda, é incorreto afirmar que a extensão legal de uma política urbana ambiental brasileira esteja restrita aos dois artigos da Constituição Federal que versam especificamente sobre a política urbana ou ao artigo que versa sobre o Meio Ambiente, posto que a concretização de tais políticas se efetiva através de legislação infraconstitucional em sede federal, estadual e municipal.

Dentre o corpo legislativo essencial para composição da política urbana ambiental brasileira, tem-se que o Estatuto da Cidade denota cânone pioneiro no Brasil em face de expressamente decretar um direito à cidade sustentável, colocando o espaço urbano como ambiente necessário para as discussões ambientais

contemporâneas. Assim, é possível marcar que o direito às cidades sustentáveis é parte da política urbana ambiental brasileira.

Contudo, quando se fala em direito à cidade sustentável, é possível questionar, em primeiro lugar, em que consiste tal direito e se estaria diante de uma nova vertente ou ramificação do direito à cidade. Portanto, a próxima sessão do presente capítulo almeja verificar a influência das tratativas teóricas clássicas de direito à cidade nos estudos atuais de direito à cidade sustentável, buscando delinear as origens deste e investigando seu escopo em fontes doutrinárias e de direito positivo.

2.2 ORIGEM DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL NO DIREITO À CIDADE

Para que se possa traçar as origens do direito à cidade sustentável no direito à cidade, cumpre, primeiramente, caracterizar o que se entende quando da menção à tal direito.

De início e ao contrário do que se possa presumir em face da nomenclatura utilizada, cumpre observar que tratativas sobre direito à cidade não são exclusivas das ciências jurídicas. A matéria é objeto de estudo em áreas do saber tão diversas quanto a sociologia e a geografia (DUARTE, 2016).

O direito à cidade é uma ideia que advém da compreensão de que a construção coletiva e o direito à produção do espaço são essenciais para a concepção de uma cidade que busca renovar ou mesmo romper com o tradicional processo de urbanização desenfreado, visando, com isso, empreender um movimento de mudança no conceito de cidade que não mais negligencie o acesso, reconhecimento e efetividade de direitos humanos dos habitantes (DUARTE, 2016).

O primeiro conceito clássico de direito à cidade que se difunde academicamente é o do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, que em 1968, partindo da experiência de urbanização francesa, declara que o direito à cidade é “formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2008).

O direito à cidade é posto por Lefebvre como um direito de característica principiológica ou programática, dito como não de efetivação transformadora imediata, mas, como um direito que busca redefinir a situação da sociedade (LEFEBVRE, 2016), posto que seria “impossível considerar a hipótese da reconstituição da cidade antiga; possível apenas encarar a construção de uma nova cidade, sobre novas

bases, numa outra escala, em outras condições, numa outra sociedade” (LEFEBVRE, 2008).

Ainda que partindo, em análise holística, de perspectiva marxista que presume a ruptura da ordem capitalista vigente, o autor, admitindo um quanto de reformismo em sua proposta, erige proposições que serviriam de ferramentas para a conformação da cidade: um programa político de reforma urbana aliado a projetos urbanísticos (LEFEBVRE, 2008).

Conforme Duarte (2016, p. 5), o direito à cidade em Lefebvre se identifica com a busca por um direito de criar ou recriar o espaço social urbano em prol de uma plenitude de fruição por parte dos habitantes das cidades, caracterizando então como um direito à produção do espaço urbano.

Congregando as perspectivas do autor, é possível concluir que o direito à cidade em Lefebvre (2008) comporta alguns elementos que são essenciais para a conformação do espaço urbano em prol da efetividade de direitos humanos. Há a constatação de que ambientes urbanos, em face de uma urbanização que privilegia o capital e a ausência de intervenção em sentido diverso, são espaços de segregação dos estratos de trabalho, opressão socioeconômica e má qualidade de vida.

Há, ainda, a preleção de que em se tratando de estados que se configuram como estados democráticos de direito sob o império da legalidade, a perspectiva reformista de reestruturação do espaço (diversa de uma perspectiva marxista radical que prezaria pela completa superação do modelo capitalista de estado através da atuação revolucionária) se dá através da congregação entre a atividade político-legislativa dirigista (programas políticos de reforma urbana) e o planejamento urbano (SILVA, 2010).

Se verifica que em Lefebvre (2008) há traços inaugurais das premissas de atuação interventora do estado nas questões urbanas e de planejamento das cidades, que são, como visto na sessão anterior, aspectos que compõem o direito à cidade sustentável constante do Estatuto da Cidade e que emana de normas constitucionais. Assumindo que a conformação urbana em Lefebvre deve se dar para garantir direitos fundamentais, é possível questionar, portanto, se haveria na perspectiva de direito à cidade do autor a percepção de que a preservação dos recursos ambientais é indispensável para promover a fruição dos espaços urbanos pelos habitantes.

A concepção de Lefebvre (2008) quanto à relação entre meio ambiente (natureza) e cidade se inicia a partir de uma perspectiva oposicionista, tendo a

natureza uma feição de negação ou fuga da cidade, porém, informando que ao se conceber um elemento “natureza” ou “campo” pretensamente livre do elemento urbano, há de se levar em consideração a percepção dessa natureza como valor de troca e, portanto, mercadoria (LEFEBVRE, 2008). É que em primeiro momento e partindo dos referenciais marxistas, Lefebvre pôs o espaço como problema central de sua obra, e não o meio ambiente (ROSA; SOTO, 2015). É como se vê (LEFEBVRE, 1976, p. 228):

El capitalismo ha impuesto su ley durante este período y al mismo tiempo sobre la producción agrícola y la ciudad histórica, pero también sobre los espacios más alejados; los espacios submarinos, los subsuelos, montañas, las riberas más alejadas a través del turismo; resumiendo, el espacio a escala mundial. Intento estudiar empíricamente la convergencia de todos estos fenómenos. Los ecólogos no tocan más que una pequeña porción de ellos.

Assim, o direito à cidade em Lefebvre possui como foco a produção do espaço, transformando a chamada “primeira natureza” em um espaço-produto, e a questão ambiental é inserida nesse processo, já que envolve a transformação da natureza pela ação humana (ROSA; SOTO, 2015).

Admitindo que o processo de produção do espaço pela sociedade tem a capacidade de ocasionar exploração nociva do meio ambiente e demais problemas ambientais (ROSA; SOTO, 2015), conclui-se que a “compreensão do espaço como uma produção social leva à compreensão de que a questão ambiental decorre das relações entre os homens e não apenas das relações entre homem e natureza” (PEREIRA, 2001, p. 35).

Outro autor fundamental no desenvolvimento de estudos em direito à cidade, o britânico David Harvey, incorporando as noções lefebvrianas de produção do espaço, explica que o modo de produção capitalista e seus agentes promotores apreciam a natureza como uma reserva de valores, processos e bens para utilização ou transformação de mercadorias (HARVEY, 2016).

O autor, associa o macroprocesso econômico capitalista à produção do espaço urbano, que revela, no seio da cidade, o aumento de pressões sobre o meio ambiente natural, exploração de terrenos para atividade extrativista, especulação imobiliária e outros empreendimentos (HARVEY, 2012). Ao se debruçar sobre a experiência

brasileira, o autor erige o Estatuto da Cidade como destaque de marco regulatório legislativo tendo o direito coletivo à cidade como objeto (HARVEY, 2012).

Comentando sobre a construção do direito à cidade na obra de Harvey, Duarte (2016) informa que se constitui em um direito de fruição e produção do espaço urbano, produção essa que deve ocorrer de forma coletiva e a partir dos sujeitos que efetivamente participam da atividade produtiva da cidade, através de um agir transformador nos sentidos da humanização, materialização da justiça social e ambiental.

Perspectiva que serve para acrescentar profundidade aos temas trazidos por Lefebvre e David Harvey é a de Peter Marcuse (2010), que traz a noção de direitos nas cidades como distintas do direito à cidade. Para o autor, o leque dos direitos nas cidades levaria em conta a efetiva existência de garantias jurídicas sobre problemas habitacionais, ambientais, de emprego, educação e transporte que afligem o ambiente urbano, que, ao passo que conectada com a perspectiva lefebvriana, acrescenta um elemento de pluralidade ao que muitas vezes é visto como um movimento unitário sob o título de direito à cidade.

Retoma-se que ao se levantar a questão urbana e sua relação com o direito a um meio ambiente equilibrado, conforme realizado no primeiro tópico do presente capítulo, foi possível denotar a centralidade da cidade para a resolução de problemas relativos à degradação ambiental. E partindo de dados empíricos, foi possível verificar que uma grande quantidade de problemas ambientais relacionados às cidades tem como fonte a má ou a falta de planejamento urbano ambiental, como é o caso das mazelas relativas ao saneamento básico, ao tratamento do lixo e das águas, entre outros. As evidências apontam, portanto, para a possibilidade de conteúdo eminentemente ambiental dentro do termo guarda-chuva de direito à cidade.

Em trabalho que buscou demarcar o conteúdo jurídico dogmático do direito à cidade tendo como base o direito brasileiro, Mello (2017, p. 459), ao concluir que o direito à cidade se caracteriza como uma espécie de direito coletivo, composto por conteúdo normativo complexo e dotado de carga axiológica, admite que os elementos estruturais básicos para uma teoria jurídica do direito à cidade podem ser complementados ao passo que se explora esse direito a partir de diferentes vertentes jurídicas que visem a concretização da vida urbana digna.

A produção do espaço urbano, quando desarticulada dos conteúdos axiológicos da justiça social, dignidade da pessoa humana e do direito fundamental a

um meio ambiente equilibrado, configura-se através da produção de cidades como mercadoria, sepultando a perspectiva da cidade como um direito coletivo; afastada da perspectiva de direito à cidade, a lógica capitalista de mercado é a lógica dominante na produção do espaço urbano, ocasionando disfunções nos espaços socioambientais urbanos. (CENCI; SCHONARDIE, 2015).

Para marcar o conteúdo ambiental do direito à cidade a partir de constatação empírica, a experiência brasileira é suficientemente rica em desastres ambientais recorrentes que têm relação direta com o deficitário planejamento urbano com vistas à concretização do direito à cidade: conforme dados oficiais mais recentes ao tempo do presente trabalho, no ano de 2010 o Brasil possuía mais de oito milhões de pessoas vivendo em áreas com risco de enchentes ou deslizamentos de terra, ao longo de 872 cidades brasileiras. A mesma pesquisa revelou que dentre as cidades avaliadas, cerca de 26,14% dos moradores de áreas de risco não possuíam acesso à rede de esgoto ou fossa séptica e que cerca de 4,1% não possuíam destinação de lixo adequada. (IBGE, 2018).

A realidade brasileira demonstra que a ocupação desordenada do solo urbano, a fragmentação deste baseada no binômio abundância/escassez, o aumento populacional e a degradação do meio ambiente são fatores que contribuem para uma verdadeira degeneração das condições de vida nas cidades (MENDONÇA, 2004), fazendo com que se evidencie o elemento ambiental no direito à cidade. E é justamente o elemento ambiental do direito à cidade, convertido em legislação a partir do Estatuto da Cidade, que fundamenta o direito à cidade sustentável, garantido pela Lei.

Ainda que o Estatuto da Cidade seja um marco para a legislação brasileira em relação ao direito à cidade, é possível encontrar influências que remontam ao período anterior à Constituição, através de setores organizados da sociedade que exerceram forte pressão para que houvesse na Carta de 1988 uma seção dedicada à política urbana.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), surgido em meio à década de 1980, congregou organizações não-governamentais, associações e movimentos sociais para promover a chamada reforma urbana. O MNRU tinha como princípios o direito à cidade e à cidadania (caracterizado pelo acesso às estruturas inerentes ao ambiente urbano e condição de vida digna na cidade), a gestão

democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade. (CAFRUNE, 2016).

No ano de 1996, ocorreu a Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, na Turquia, oportunidade em que foi aprovado um documento denominado de Agenda Habitat, com foco nos temas de moradia adequada e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos. (ONU, 1996). No mesmo ano, foi aprovada no Brasil a Carta da Conferência Brasileira Direito à Cidade e à Moradia, que “teve papel importante para politizar a questão urbana brasileira e articular as agendas interna e internacional” (CAFRUNE, 2016).

Outro marco importante em âmbito nacional e internacional para o tema, e que revela o elemento ambiental do direito à cidade, é a Carta Mundial do Direito à Cidade, documento que foi produto do Fórum Social das Américas, realizado em Quito, no ano de 2004. O direito à cidade é definido pelo documento como “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social”. (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2004). O documento também expressa que o direito à cidade é interdependente e contém o leque de direitos humanos internacionalmente reconhecidos, citando como exemplo os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2004).

Cafrune (2016) credita o MNRU, de forma não exclusiva, pelo protagonismo no que diz respeito ao reconhecimento do direito à cidade no momento anterior à Constituinte e depois, culminando na aprovação do Estatuto da Cidade, que de uma vez por todas positivou no direito brasileiro o chamado direito às cidades sustentáveis, como já se viu.

Portanto, é possível perceber que o direito à cidade sustentável, na forma como insculpido no Estatuto da Cidade, é fruto de um desenvolvimento empírico e teórico que é particular à experiência brasileira, uma vez que restou demonstrado que o ato de viver dignamente nas cidades brasileiras encontra severas barreiras de ordem urbano-ambiental.

Contudo, através da constatação acima, é possível levantar um questionamento de ordem teórica: reconhecer o elemento ambiental como essencial à concepção de direito à cidade implica na redundância do termo “direito à cidade sustentável”, conforme colocado pelo Estatuto da Cidade?

A análise técnica e principiológica do Estatuto da Cidade implica na conclusão negativa. Não se trata de uma redundância, mas sim de uma especificação. Como se extrai da legislação e do arcabouço axiológico que envolve a Constituição e a própria Lei, a execução da Política Urbana, refletindo comando constitucional, tem por objetivo o desenvolvimento das funções sociais da cidade e, portanto, a implementação do direito à cidade. A partir de especificações que vêm através das diretrizes e princípios elencados, é possível concluir que o direito à cidade (latu sensu), aos moldes do Estatuto da Cidade, é composto pelo direito a cidades sustentáveis, pela gestão democrática das cidades, pela cooperação entre os governos, pelo planejamento do desenvolvimento das cidades, e demais diretrizes gerais de política urbana adotadas pelo código.

Como se viu, o direito à cidade compreende aspectos políticos, sociais, culturais e econômicos que, ainda que conectados com a matéria ambiental, demarcam direitos fundamentais de origem distinta, como é o caso da gestão democrática das cidades, que decorre diretamente do direito fundamental da cidadania e dos direitos políticos. (CENCI; SCHONARDIE, 2015).

2.3 CIDADE SUSTENTÁVEL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Contudo, a verificação de que o direito à cidade sustentável possui íntima conexão teórica e histórica com o direito à cidade não é suficiente para efetivamente caracterizar o alcance e o conteúdo do que se quer dizer sobre tal modelo de cidade.

Para que se possa buscar o conteúdo do direito à cidade sustentável, é necessário caracterizar o que viria a ser a sustentabilidade urbana, uma vez que esta contém aspectos econômicos, culturais, ambientais e democráticos que são pressupostos para classificar uma cidade como sustentável (FREIRE, 2008).

O termo desenvolvimento sustentável foi adotado nas tratativas sobre o tema a partir da década de 1980, sem que, entretanto, exista uma definição universalmente fixada (HAUGHTON; HUNTER, 2003). Ainda segundo os autores, o desenvolvimento sustentável passa necessariamente pela perspectiva de que a atividade humana deverá ser balizada através dos três pilares fundamentais para o conceito: solidariedade intergeracional, solidariedade intrageracional (conectada à ideia de justiça social) e responsabilidade transfronteiriça (HAUGHTON; HUNTER, 2003).

Conforme já mencionado no presente trabalho, a Organização das Nações Unidas prestou papel relevante no que diz respeito à disseminação do desenvolvimento sustentável através da criação de um programa de objetivos que serve para trazer luz ao conceito. Os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável são: erradicação da pobreza; fome zero; boa saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água limpa e saneamento; energia acessível e limpa; emprego digno e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; combate às alterações climáticas; proteção à vida na água; proteção à vida terrestre; promoção da paz, justiça e instituições eficazes e, por fim, fomento de parcerias e meios de implementação (ONU, 2015).

Em um conceito amplo e que parece abarcar tanto as ramificações do desenvolvimento sustentável encampadas pela Organização das Nações Unidas, quanto a perspectiva de Haughton e Hunter (2003) e a construção intergeracional também protegida pela Constituição Federal, Fiorillo (2013, p. 57) aponta

(...) o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à disposição.

Apesar da multiplicidade de construções teóricas acerca do que viria a ser desenvolvimento sustentável, um conceito que, segundo Haughton e Hunter (2003), parece ser um que reverbera em grande parte dos trabalhos é o que foi exarado pelo Relatório Brundtland (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987), que caracteriza o princípio a partir da noção de atendimento a necessidades da presente geração sem que isso comprometa a possibilidade de que as futuras gerações possam ter suas próprias necessidades atendidas.

Fiorillo (2013) ressalta a compatibilidade entre o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável, citando, no direito positivo brasileiro, os princípios da Ordem Econômica que conformam a livre iniciativa e o modo de produção capitalista à defesa do meio ambiente. O autor alerta que pensar de maneira distinta implicaria em não considerar legal qualquer atividade que cause impacto ao meio ambiente, o que seria impossível para viabilizar o desenvolvimento humano (FIORILLO, 2013).

Por fim, informa que o papel do Estado no desenvolvimento sustentável é o de lançar mão de instrumentos que possam minimizar a degradação ambiental das atividades econômicas (FIORILLO, 2013).

A despeito da abrangência que o princípio atingiu, desde sua concepção, é possível encontrar posições teóricas que criticam fortemente o modelo de desenvolvimento sustentável conforme posto aos moldes acima. É o que Marcionila Fernandes (2002) empreende, ao denotar que categorias basilares para o conceito de desenvolvimento sustentável, tais como as de “qualidade de vida” ou “solidariedade intergeracional” acabam sendo esvaziadas de conteúdo preciso uma vez que seriam reduzidas à postulados de atingimento de metas burocráticas e dissociadas dos contextos econômico, social e político.

A crítica formulada tem sua relevância na necessidade de conceituar e contextualizar o desenvolvimento sustentável conforme perspectivas que busquem concretizar o princípio através de políticas públicas concretas e bem delineadas para cada nível estatal, concatenando as realidades e demandas em nível global, regional e local à luz do princípio da subsidiariedade (discutido com maior profundidade em momento posterior do trabalho), o que joga luz sobre a noção de sustentabilidade aplicada às cidades, donde surge a sustentabilidade urbana.

Portanto, tem-se que o desenvolvimento sustentável deve ser conceituado e fomentado através de uma perspectiva que busque a efetivação dos elementos que o compõe (por mais diversos que sejam), quando de concepção que pautar a sustentabilidade como uma estratégia de desenvolvimento que, de forma multidimensional, alinha aspectos econômicos, ecológicos e políticos (BRÜSEKE, 1995).

Essa concepção de desenvolvimento sustentável fortalece a adoção da sustentabilidade urbana, que é a utilização da sustentabilidade como uma estratégia de desenvolvimento no âmbito das cidades. O recorte multidimensional próprio da sustentabilidade como estratégia de desenvolvimento fortalece e fundamenta a inclusão do direito à cidade sustentável da forma como realizada pelo Estatuto da Cidade. Assim sendo, a cidade sustentável é aquela que implementa ferramentas de harmonização entre as diversas formas de meio ambiente, o desenvolvimento e a qualidade de vida dos cidadãos, em uma perspectiva intra e intergeracional (MARQUES, 2021).

O Estatuto da Cidade descreve o direito às cidades sustentáveis em seu artigo 2º, I, que se dá através do direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer para as presentes e futuras gerações. Tem-se no direito positivo brasileiro, portanto, uma definição do que seria o direito à cidade sustentável que fornece ao intérprete, por decorrência lógica, uma definição da cidade sustentável como sendo aquela que busca propiciar aos seus habitantes as garantidas contidas pelo direito à cidade sustentável na forma que acima se expôs.

José dos Santos Carvalho Filho (2009) adverte que para efetivar os direitos à terra urbana, moradia, trabalho, lazer e demais outros contidos pela construção legislativa do direito à cidade sustentável, é necessário integrar a política urbana com ações de todos os entes federativos no sentido de congregar a política nacional de habitação, emprego, cultura e lazer com a política urbana.

Tem-se até então que a perspectiva de sustentabilidade como uma estratégia de desenvolvimento tem como decorrência, em nível municipal, a sustentabilidade urbano-ambiental, fomentada através da busca por cidades sustentáveis como meio e como um fim, pelo Estatuto da Cidade. E é justamente esta Lei que traz, para a experiência de direito positivo brasileiro, as diretrizes e ferramentas através das quais as cidades devem buscar a sustentabilidade urbano-ambiental.

Nos termos da própria Lei Nº 10.257/2001, o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana são objetivos da política urbana brasileira. Tal menção é crucial para jogar luz sobre o papel de destaque exercido pela conformação das funções sociais quando da busca pela conformação das cidades em cidades sustentáveis.

Giovanna de Britto Lyra Moura (2021) destaca que da própria Constituição é possível extrair que a propriedade deve seguir, além de sua função social, uma função ambiental, que se diferenciam pelo fato de que conquanto a função social da propriedade marque limites ao exercício do uso e gozo ao direito de propriedade em um âmbito privado, a função ambiental alcança o bem de caráter público. A necessidade de conformar a propriedade por uma função ambiental leva em conta a característica transfronteiriça e intergeracional dos problemas ambientais (MOURA, 2021), que não é desconectada da função social, já que considera a existência de vinculação direta entre os problemas socioeconômicos e os ambientais.

A conformação da propriedade através de função socioambiental é efetivada através de instrumentos previstos pela política urbana ambiental brasileira, como se verá em momento posterior do presente trabalho. Contudo, é necessário marcar desde já que a caracterização de uma cidade como cidade sustentável está necessariamente vinculada ao cumprimento de uma estratégia de desenvolvimento que compele o exercício da função socioambiental da propriedade e da cidade através de ferramentas juridicamente garantidas aos entes federativos.

Portanto, o direito a cidades sustentáveis se impõe como aspecto revelador do elemento ambiental do direito à cidade na legislação brasileira, que emana de comando constitucional para ser concretizado através do Estatuto da Cidade e das normas locais como planos diretores e demais instrumentos que serão vistos adiante.

Contudo, a análise até aqui posta precisa ser contextualizada em face da realidade contemporânea brasileira, que vai além do aspecto municipalista eminentemente federativo. Quando se põe em debate a necessidade de tratar as questões ambientais sob a lente municipalista e a relação da cidade sustentável com o direito à cidade, um questionamento pode surgir para o leitor: direito para que cidade? O que é cidade na realidade contemporânea brasileira? A análise da cidade como ambiente é relevante em um cenário em que surgem as metrópoles, megalópoles e regiões metropolitanas? Os questionamentos acima serão analisados no próximo tópico.

2.4 DIREITO A QUE CIDADES?

Como se viu até aqui, as tratativas jurídicas atinentes à cidade e ao ambiente urbano estão imbricadas com a estrutura federalista do Brasil, que divide, a partir da Constituição, os espaços e as competências da União, dos Estados e dos municípios.

Assim sendo, o direito municipal (que não se configura como um ramo do direito isolado, mas uma municipalização de ramos como direito tributário, administrativo e ambiental), sempre visto à luz da assunção de competências constitucionais dos entes, encontra, na realidade brasileira, desafios de ordem técnico-teóricas que afetam também o problema de pesquisa aqui posto, necessitando do devido aprofundamento.

Existem no mínimo três situações específicas no Brasil que, de um ponto de vista teórico e prático, põem em xeque a forma como o direito deve ser estruturado no

que concerne às cidades e, por conseguinte, necessitam de esclarecimentos para que se possa perquirir o problema de pesquisa proposto no presente trabalho.

A primeira situação diz respeito a uma ampla realidade brasileira de municípios que sequer cobram tributos, sendo muitas vezes abastecidos de repasses da União e estados e/ou algumas modalidades de receita originária. Portanto, como instrumentalizar o direito tributário para fins de preservação ambiental em municípios que sequer instituem ou cobram os tributos constitucionalmente demarcados?

A segunda situação surge através do ente federativo brasileiro denominado de Distrito Federal, em que há a cumulação de competências tributárias que seriam isoladamente de municípios e estados em apenas uma figura estatal. Impõe-se a pergunta: para um ente federativo que acumula competências tributárias de município e estado, a instrumentalização do direito tributário com fins de preservação ambiental deve se dar sobre os tributos isoladamente de competência municipal, estadual ou ambos?

O terceiro desafio que precisa ser investigado diz respeito à dualidade que pode se expressar através da contraposição entre os conceitos de município e cidade. Seria a cidade verdadeiramente conscrita dentro dos limites político-jurídicos da figura do município? O adensamento urbano e o processo de conurbação que dá margem ao fenômeno das metrópoles e megalópoles é parte do cenário que se impõe na atualidade, sendo necessário analisar a eficácia e adequação de ferramentas jurídicas municipais para combater problemas urbanos difusos como o meio ambiente, que geram consequências (externalidades) que não se restringem à localidade na qual se originaram.

A análise individualizada de cada desafio é necessária para que se possa delimitar, de forma cientificamente precisa, o recorte temático da presente pesquisa. Em face do exposto, cada um dos três temas será analisado a seguir.

2.4.1 Municípios não-fiscais

Em pesquisa realizada pelo IBGE (2015), o Brasil possuía, ao tempo da coleta de dados, aproximadamente 290 municípios que não cobravam o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). E dentre os 290 municípios apontados, cerca de 82% se enquadram nas três primeiras faixas populacionais, ou seja, caracterizando municípios de até vinte mil habitantes.

Dados coletados pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro expõem que aproximadamente 35% dos municípios brasileiros, cerca de 1.856 municípios, não arrecadam tributos suficientes para cobrir as próprias despesas (FIRJAN, 2019).

Orair e Alencar (2010) informam que cerca de 41% dos municípios apresentam índices de esforço fiscal arrecadatário em um nível abaixo da média nacional, bem como informam que caso tais municípios atingissem a média nacional, teriam um crescimento de 28% em sua arrecadação.

Os dados empíricos mostram que vários municípios brasileiros possuem o que pode ser chamado de um baixo esforço fiscal, que se desdobra tanto na perspectiva da não instituição de impostos quanto na perspectiva da cobrança ineficiente. A situação desses municípios, majoritariamente de pequena densidade populacional como se viu acima, é alarmantemente discrepante quando posta em contraponto a grandes municípios como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Recife, por exemplo, posto que possuem patamar de arrecadação milionário para os tributos que instituem.

Nesse contexto, investigar o problema de pesquisa posto em face da tributação municipal implicaria levar em conta apenas os municípios que efetivamente instituem e arrecadam seus tributos? Implica em apenas considerar os municípios que além de instituir e arrecadar, possuem superávit tributário?

O recorte objetivo aqui empreendido tem como foco a tributação municipal e a possibilidade de adequação dessa em modalidade de tributação ambiental que visa a consecução do direito à cidade sustentável no Brasil. A pesquisa não se debruça sobre a situação específica de qualquer município brasileiro, mas sim sobre a tributação em si.

Assim sendo, a análise que se realiza parte da norma tributária, de sua capacidade indutora de comportamentos e de seus efeitos pragmáticos no que diz respeito à preservação do meio ambiente. A análise da dificuldade constatada acima, dos muitos municípios brasileiros que se enquadram em irregular situação de não instituição ou cobrança dos tributos, diz respeito a um ponto posterior do que se pode denominar de um encaminhamento lógico da tributação: a sua implementação e cobrança na prática.

Levando em conta o princípio da legalidade no direito tributário, tem-se que a instituição e cobrança de um tributo só é possível mediante lei aprovada pelo ente federativo constitucionalmente competente para a instituição daquele tributo. Após a

vigência de lei hipotética que institui determinado tributo, a administração tributária de um hipotético município brasileiro irá, através de sua configuração executiva, realizar a cobrança do tributo, seguindo imprescindivelmente o conteúdo da norma que instituiu o tributo.

Como se vê, a instituição ou não, e a cobrança ou não de determinado tributo de competência municipal se conectam mais com a perspectiva executiva e, portanto, administrativa da cadeia de eventos necessária para que haja a incidência de um tributo no Brasil. O fato (que não se nega) de que existem municípios que não instituem e não cobram determinados tributos no Brasil é, portanto, um problema de ordem administrativa. A análise que se pretende empreender na presente pesquisa se aproxima muito mais de uma perspectiva normativa: o foco consiste em analisar se as figuras tributárias competentes ao ente federativo municipal são aptas, quando da configuração como tributos ambientais, a garantir o direito à cidade sustentável.

Cumprir perceber que a específica investigação do problema de pesquisa consiste na possibilidade normativa de conformar a tributação municipal nos moldes de uma tributação indutora ambientalmente focada, buscando verificar se os tributos sob competência do município são adequados para a conformação da cidade sustentável.

O fato de que a investigação que aqui se busca empreender prescinde da investigação de se ou quais municípios instituem e cobram todos os tributos constitucionalmente alocados não significa que a temática é irrelevante. Em verdade, trata-se de um problema que necessitaria de aprofundada averiguação, posto que se reconhece que os aspectos normativos da tributação se efetivam através da instituição e cobrança, principalmente quando se analisa a tributação extrafiscal, em que os aspectos teleológicos e pragmáticos se sobrepõem quando comparados à perspectiva arrecadatória, conforme se pretende delinear no próximo capítulo.

É certo que a política urbana ambiental que emana da Constituição Federal e se espraia através da legislação específica dos municípios brasileiros encontra abismos de efetivação distintos, que, no campo tributário, vão desde a falta de implementação já citada, até o desequilíbrio financeiro advindo da repartição de receitas e da arrecadação tributária entre os entes federativos (BARBOSA, 1999).

Portanto, o que se pretende marcar é que ainda que o desafio posto, que pode ser posto como um abismo de implementação dos tributos em municípios brasileiros, seja fundamental para que se possa utilizar a indumentária fiscal municipal em prol da

política urbana ambiental brasileira, cumpre reconhecer que se trata de um problema de pesquisa diverso, que necessita de incursão de maneira específica e própria, através da promoção de uma análise científica apurada.

Consequentemente, para fins do presente trabalho, estipula-se que a investigação toma curso sob uma perspectiva normativa em abstrato, que, indiscutivelmente, será aprofundada e ampliada na oportunidade de realização de pesquisa científica que se debruce sobre o abismo de implementação tributária que põe em dúvida o modelo de instrumentalização do ementário tributário para com a política urbana ambiental.

No mesmo sentido, o problema de pesquisa aqui posto é essencial para que se possa, em momento posterior, empreender análise que amplia a realizada no campo normativo, perscrutando a efetiva implementação de uma proposta tributação ambiental municipal, posto que o estudo de implementação de uma modalidade tributária é inócuo caso não se verifique, a priori, se tal modelo tributário é normativamente implementável.

Assim, marcando que o recorte municipalista empregado deve partir da análise jurídico-normativa, cumpre investigar a segunda situação previamente mencionada, qual seja, a figura federativa do distrito federal.

2.4.2 Cumulação de competências do Distrito Federal

De acordo com as diretrizes da própria Constituição Federal vigente, o Distrito Federal é uma pessoa política dotada de autonomia que também cabe aos estados e municípios, além de ocupar posição de isonomia para com aqueles e a União. Ademais, possui ordenamento jurídico próprio, administração e judiciário independentes e desvinculados da União, que apenas intervirá caso se constate alguma circunstância específica elencada pelas hipóteses do artigo 34 da Constituição, que, por sinal, também são válidas para os estados.

A autonomia legislativa do ente distrital é expressamente marcada pela Constituição Federal, que lhe atribui competência para legislar em matérias reservadas tanto aos estados quanto aos municípios de maneira cumulativa, sendo ora de ordem privativa e ora de ordem a concorrer com os demais entes federativos.

No que diz respeito especificamente à competência tributária do Distrito Federal, cumpre demarcar que o ente é dotado de Câmara Legislativa com

competência para instituir os tributos que se tem por originalmente competentes no seio estadual e municipal.

Sendo assim, o Distrito Federal é um ente federativo com competência para instituir, nos limites de seu território, os impostos estaduais: de transmissão *causa mortis* e doação de quais bens ou direitos (ITCMD), o imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS), imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA). Já no campo municipal, tem-se que poderá instituir imposto predial e territorial urbano (IPTU), imposto sobre transmissão de bens imóveis (ITBI) e imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS).

Da mesma forma que o supramencionado ente tem competência para instituir os impostos acima, possui competência para instituir figuras tributárias não fiscais, como é o caso das taxas e das contribuições de melhoria.

Portanto, tem-se que o Distrito Federal é um ente federativo dotado de amplíssimo leque de competência tributária, que, contudo, deverá também respeitar as limitações e vedações inerentes à cada instrumento tributário específico, quer seja de competência originalmente estadual ou municipal.

Assim, tem-se desde já marcado o fato de que o Distrito Federal foge à regra geral de ente federativo municipal que possui competência tributária para instituir impostos de competência municipal. Não pertence, assim como quando se tratou dos municípios que não instituem e/ou cobram tributos, ao recorte teórico padrão de um município brasileiro que lança mão de IPTU, IBTI, ISS, taxas e contribuições de melhoria.

Nesse diapasão, convém suscitar como se daria a instrumentalização tributária do Distrito Federal no sentido de conformar as ferramentas tributárias de que dispõe aos moldes de uma tributação ambiental voltada para a concretização do direito à cidade sustentável. Já que se percebe que o Distrito Federal possui tratamento diverso do município ou mesmo do Estado membro, naquilo que diz respeito à utilização de sua tributação como ferramenta indutora em prol da política urbana ambiental, e partindo do pressuposto de que seja possível adequar os tributos aos moldes de tributos ambientais, deve o ente utilizar os tributos de competência originalmente municipal, os de competência originalmente estadual, todos em conjunto ou uma seleção de ambos?

Para obter a resposta aos questionamentos acima, deve-se retornar aos objetivos da ordem constitucional, à política urbana ambiental brasileira e ao problema de pesquisa aqui investigado.

Como se viu, a política urbana brasileira emana da Constituição para ser executada pelo Poder Público municipal (e, ainda que a Constituição não mencione diretamente, do Distrito Federal) através de diretrizes estabelecidas por lei, tendo por objetivos o chamado desenvolvimento das funções sociais da cidade (aspecto que caracteriza a cidade sustentável) e a promoção do bem-estar dos cidadãos, aspecto que se coaduna com a diretriz geral constitucional da dignidade da pessoa humana.

O comando constitucional que se origina de início no artigo 182, portanto, se configura como uma imposição da Carta que incute nos entes federativos municipais e no Distrito Federal um poder-dever de agir no sentido de cumprimento e efetivação da política urbana.

O poder-dever da administração pública implica em um comando de duplo sentido ao ente, uma vez que ao mesmo tempo autoriza a administração que deve obrigatoriamente agir em benefício da coletividade e do bem-estar público. O poder-dever tem como características, portanto, a irrenunciabilidade e a obrigatoriedade.

Enquanto no direito privado o agir muitas vezes depende inteiramente da vontade do sujeito, em se tratando de administração pública, tem-se uma verdadeira imposição, uma obrigação de agir que o ente público deverá empreender com vistas ao atendimento de um fim constitucionalmente almejado.

A consecução da política urbana ambiental, objetivo constitucional que é, gera no ente público a necessidade de agir através de comando na modalidade de poder-dever, fazendo com que a pessoa política empreenda os meios jurídicos adequados, eficazes e legais para o atingimento do objetivo. No caso da política urbana ambiental, as ferramentas de consecução estão espalhadas pela própria Constituição e também por legislação nacional.

Ocorre que a utilização de instrumentos tributários, financeiros e econômicos é especificamente listada no Estatuto da Cidade como uma ferramenta de política urbana ambiental, o que autoriza o Distrito Federal, em tese, a utilizar todo o seu arcabouço tributário como ferramenta de promoção da cidade sustentável.

Nesse sentido, a utilização por parte do Distrito Federal de qual ou quais tributos, se de competência originalmente municipal ou estadual, com fins de promoção indutora da cidade sustentável é algo que transcende o problema de

pesquisa proposto, uma vez que partirá da análise de conveniência e planejamento daquele ente. Contudo, o problema aqui investigado é crucial para verificar se os tributos originalmente de competência municipal são suficientes para promover, em modalidade indutora ambiental, o arquétipo de cidade sustentável.

Caso se verifique que os tributos municipais atualmente vigentes são aptos à adequação ao modelo de tributo ambiental que promove a cidade sustentável, ter-se-ia que o Distrito Federal poderá lançar mão de tais ferramentas para o atingimento daquele objetivo. Ademais, tanto em caso de confirmação como de rejeição da hipótese de pesquisa, tem-se que a mesma análise é cabível para os tributos originalmente de competência estadual. É possível conformar os tributos estaduais no sentido de uma tributação ambiental indutora que promove a cidade sustentável? A pergunta formulada configura um novo e apartado problema de pesquisa.

Por esse ângulo, tem-se que a condição ímpar do Distrito Federal se relaciona com o problema de pesquisa aqui investigado, bem como abre novas possibilidades para pesquisas científicas que buscam verificar a adaptabilidade do modelo tributário brasileiro para com um modelo de tributação ambiental que promova o direito à cidade sustentável. Contudo, a análise que se dá sobre os tributos municipais é distinta da que se dá sobre os tributos estaduais. Ademais, um estudo específico que se debruce sobre uma possível adequação do Distrito Federal a um modelo de tributação ambiental seria capaz de comparar o nível de adaptação dos tributos municipais e estaduais em face de um modelo de tributação ambiental indutora, ampliando o estado da técnica sobre se ou como a arquitetura tributária brasileira pode servir à consecução da política urbana ambiental.

2.4.3 Regiões Metropolitanas

O último e mais desafiador dos casos excepcionais para o estudo dos tributos municipais ambientais em prol da cidade sustentável é o caso das chamadas regiões metropolitanas. O surgimento e reconhecimento das regiões metropolitanas faz com que seja necessário rever concepções jurídicas e de outras ciências em razão de um fenômeno que põe em xeque conceitos clássicos como de cidade e municípios.

Conforme Cordeiro (2016) o fenômeno da urbanização no Brasil fez com que as cidades tivessem um aumento tanto populacional quanto dimensional, fomentando que os cidadãos passassem a habitar em grandes centros urbanos em busca de

oportunidades de emprego, moradia próxima aos postos de trabalho, menor custo de transporte, dentre outros, o que ocasiona uma expansão na área urbana habitada que gera, por fim, um inevitável movimento de integração com cidades vizinhas.

O processo de criação de regiões metropolitanas que advém da conglomeração entre espaços urbanos vizinhos gera o desaparecimento das áreas não povoadas que encapsulavam os limites territoriais políticos que descrevem a competência territorial do ente federativo municipal (CORDEIRO, 2016).

Assim sendo, não se deve cair na falsa percepção de que a região metropolitana fomenta apenas uma conglomeração física de espaço habitável das cidades. O fenômeno fomenta a integração socioeconômica dos agentes que promovem a aproximação da região metropolitana, de modo que as delimitações de território e espaços limítrofes que ditam a competência entre municípios vizinhos se tornam cada vez mais tênues. (CORDEIRO, 2016). É o caso das regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre (BRITO, 2006), em que a divisão entre o município e a cidade ficam cada vez mais nebulosas.

O que se sobressai no fenômeno da região metropolitana é a perspectiva de que, diferente do modelo clássico em que se tem uma perfeita sobreposição entre o espaço do município e da cidade, as aglomerações urbanas proporcionam o surgimento de uma grande cidade, aqui descrita como um espaço e ambiente urbano ocupado que não possui personalidade jurídica ou capacidade postulatória, que se difere do município, entendido como um ente federativo autônomo e dotado de personalidade jurídica, conglobando um corpo legislativo e administrativo próprio.

Portanto, a região metropolitana se apresenta como um fenômeno que rompe com a perspectiva tradicional de uma cidade que é contida pelo limite territorial do ente federativo municipal. Há uma expansão do tecido urbano de modo que vários municípios são contidos em uma grande ou em grandes cidades, fruto do processo de conurbação.

O fenômeno das grandes aglomerações urbanas que formam as regiões metropolitanas e as metrópoles foi absorvido pela legislação brasileira, tendo como consequência a Lei nº 13.089 de 2015, denominado de Estatuto da Metrópole. Segundo a lei, uma aglomeração urbana constitui uma unidade territorial que acomoda no mínimo dois municípios (não cidades) no sentido de uma integração funcional, geográfica, ambiental, política e socioeconômica, ao passo que uma

metrópole constitui um espaço urbano conglomerado que em razão de sua relevância política e socioeconômica, exerce influência sobre uma região que captura, no mínimo, a área de uma capital regional segundo critérios do IBGE.

Ainda que, conforme Cordeiro (2016), as definições do que viriam a ser regiões metropolitanas variam entre as ciências, uma vez que critérios distintos podem ser adotados para demarcar as premissas científicas, tem-se que as definições legais trazidas pelo Estatuto das Metrôpoles são relevantes para a demarcação das diferenças que existem, juridicamente, entre cidade e município. E a diferença entre município e cidade é fundamental para que se possa por a dificuldade que o fenômeno das regiões metropolitanas traz ao tema da tributação e, de forma aprofundada, da tributação ambiental.

Assim como o Estatuto da Cidade possui fundamentação direta da Constituição de 1988, a instituição jurídica de regiões metropolitanas também advém da Carta, em seu artigo 25, §3º, em que se estabelece que os Estados poderão instituir as regiões metropolitanas como forma de integrar a organização, planejamento e execução de políticas públicas de interesse comum entre os municípios que compõem a dita região metropolitana.

A marcação constitucional é fundamental para que se perceba que o fenômeno das regiões metropolitanas gera problemas e desafios que não são facilmente solucionáveis nem pela atuação isolada de município limítrofe X ou do município limítrofe Y, mas sim por uma atuação coordenada e integrada com vistas a executar e efetivar diretrizes públicas que se dão sobre problemas que afetam a região metropolitana como um todo e, portanto, necessitam de soluções integradas que só são possíveis através da atuação conjunta dos municípios afetados.

É por isso que Cordeiro (2016, p. 80) constata que a competência das regiões metropolitanas não se resume a uma mera soma das competências municipais tradicionais, mas sim ampliando a atuação para uma modalidade que sirva para resolver os problemas advindos do interesse comum metropolitano. No entender de Maricato (2011b), o Brasil é um país de tradição municipalista que foi reforçada pela Constituição de 1988, fator que termina por sufocar as integrações intermunicipais e joga luz na criação de soluções jurídico-políticas aptas ao enfrentamento de problemas metropolitanos.

Nesse contexto, cumpre avaliar a situação das regiões metropolitanas no que diz respeito ao aspecto tributário e tributário ambiental, conforme se propõe através do problema de pesquisa proposto.

Em primeiro lugar, é fundamental destacar que a forma de dispersão tanto dos problemas ambientais quanto de suas consequências é, por sua natureza, difusa. Como será discutido no próximo capítulo, o conceito de externalidades é fundamental para as tratativas de direito ambiental e para a tributação ambiental. Conforme Nusdeo (2005), as externalidades negativas são facilmente observáveis na matéria ambiental uma vez que as consequências de uma atividade poluidora gerada por um sujeito hipotético X afetarão diretamente um outro sujeito Y que não necessariamente se encontra em um mesmo município, tendo em vista que os agentes poluidores podem ser dispersos por vias aéreas, aquáticas e também pelo solo. A característica de indeterminação do espaço e do tempo, inerente aos danos ambientais, aliada ao seu potencial devastador, representam desafios que demandam profunda atenção por parte da sociedade, dos governos e da ciência (FARIAS; ALVARENGA, 2014).

Sob uma perspectiva sociológica, tem-se que a característica difusa do dano ambiental é uma marca da chamada sociedade de risco na qual a humanidade está inserida. Segundo Beck (2011), a distribuição dos riscos ambientais conforme divulgados através de pesquisas científicas muitas vezes ocorre em uma perspectiva que leva em conta o âmbito regional, sem levar em conta os aspectos do risco ambiental que ignoram qualquer perspectiva de fronteira ou barreira geográfica local. Arremata (BECK, 2011, p. 38):

É o automóvel o atual “maculador nacional” e, em decorrência, o verdadeiro “desmatador”? Ou é preciso finalmente instalar nas termoelétricas filtros de dessulfurização e de desnitrificação de qualidade e em sintonia com os padrões técnicos mais modernos? Ou então isto talvez de nada sirva, visto que o poluente que mata a floresta nos é trazido pelos mais diversos ventos das chaminés e canos de escape dos países vizinhos, sendo entregue, sem cobrar frete, “na porta (ou na árvore) de casa”?

Trazendo a perspectiva de externalidades negativas geradas pela atividade poluente e o contexto das aglomerações urbanas marcadas pelas regiões metropolitanas e metrópoles para o seio do debate da tributação municipal ambiental da cidade sustentável, põe-se a seguinte questão: como utilizar a tributação ambiental como ferramenta de promoção da política urbana ambiental em uma região

metropolitana? Ao passo que se considera que, em um cenário hipotético, as mazelas ambientais do município de Recife afetarão diretamente a qualidade de vida e até mesmo a economia dos habitantes do município de Olinda, tem-se que uma campanha municipal que conforma a tributação de um desses municípios aos moldes de tributação ambiental será ineficaz quando se leva em conta a ausência de uma atuação conjunta intermunicipal e integrada.

É a partir da constatação desse tipo de situação que surge o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), uma inovação trazida para a legislação brasileira pelo Estatuto da Metrópole.

Segundo a Lei, o PDUI é um instrumento que serve para estabelecer o fomento econômico, o delineamento de diretrizes para o desenvolvimento estratégico da localidade e consecução de projetos que estruturam a região metropolitana objeto do plano. Conforme Cordeiro (2016), o PDUI é o instrumento primordial para que haja unidade no planejamento intergovernamental, operando com base na unidade administrativa dos diferentes entes e voltado sempre para coordenar as atividades públicas e o planejamento urbanístico, agindo como uma espécie de plano diretor metropolitano.

O PDUI se efetiva formalmente através de lei estadual que deverá conter, dentre outros¹, as diretrizes pelas quais se atuará em busca do interesse comum, os projetos estratégicos que devem ser perseguidos através do plano, um mapa de macrozoneamento da região e os limites das áreas que terão restrições à urbanização em face de proteção do patrimônio ambiental.

Nesse sentido, é válido mencionar que em documento elaborado pela Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Cariri² define que as Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) sobre as quais o PDUI se debruça consiste em um corpo de políticas públicas e ações cuja efetivação, caso realizada por um município de forma isolada, torna-se ineficaz e/ou vem a gerar impacto em municípios limítrofes (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2018).

¹ O artigo 12 do Estatuto da Metrópole dita os requisitos do PDUI em seu artigo 12, § 1º.

² Região Metropolitana criada no ano de 2009 através da Lei Complementar Estadual nº 78, sendo composta pelos municípios de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri.

O mesmo documento aponta que o desenvolvimento sustentável e a mobilidade urbana são FPIC que devem ser tratadas pelo PDUI da Região do Cariri, com menção direta a uso sustentável do potencial hídrico da região, bem como da necessidade de preservação de área verde e fauna regional.

Em documento elaborado em colaboração pelo Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, a Prefeitura da Cidade de São Paulo e a Prefeitura da Cidade de Guarulhos que objetiva ser um contributo ao projeto de Lei (ainda não aprovado ao tempo da redação deste texto) que busca implementar PDUI na Região Metropolitana de São Paulo, há menção expressa à ferramenta da tributação como instrumento urbanístico e ambiental na região metropolitana mencionada (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC; PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO; PREFEITURA DA CIDADE DE GUARULHOS, 2016).

Portanto, ainda que o Estatuto da Metrópole não mencione literalmente a possibilidade de inclusão de ferramentas tributárias para ações em FPIC, a análise prática de algumas propostas em andamento parece indicar que o PDUI é um instrumento adequado para a criação de uma política tributária ambiental intermunicipal. Política essa que seria consumada, por força das formalidades legais que tangenciam o processo legislativo brasileiro, através da legislação municipal de cada município da região metropolitana.

Ainda que se tenha exposto um rápido panorama sobre a peculiar situação das regiões metropolitanas e como essas conseguiriam, através do PDUI, concatenar uma política tributária ambiental integrada com fins a atuar em FPIC, é necessário marcar que a análise aprofundada da situação também exigiria um problema de pesquisa apartado e com metodologia própria. Contudo, para os fins do presente trabalho, resta marcado que a tributação ambiental como ferramenta de promoção da cidade sustentável também diz respeito às regiões metropolitanas brasileiras que, graças ao Estatuto da Metrópole, legislação que complementa a política urbana constitucional em conjunto com o Estatuto da Cidade, possuem ferramentas jurídicas para integrarem a tributação como um instrumento de concretização da política urbana ambiental brasileira.

Erigidas as ressalvas acerca dos três casos desafiadores que marcam os desvios que ainda perduram, para além da presente pesquisa, no que diz respeito ao tema da tributação ambiental municipal como ferramenta de consecução da política urbana ambiental, cumpre descrever o arcabouço constitucional e legal que serve

como pilar de sustentação jurídico para que a tributação municipal possa ser instrumentalizada para atender o direito à cidade sustentável.

A concretização e promoção do direito à cidade e, portanto, do direito à cidade sustentável se dá através de estratégias que são postas em prática através de políticas públicas, sendo necessário investigar, de forma prática, como o poder público deve fomentar o desenvolvimento da sustentabilidade urbano-ambiental e quais ferramentas jurídicas estão à disposição do ente público quando da efetiva concretização das cidades sustentáveis. Portanto, cumpre analisar como se dá, em termos legislativos, a ordenação da política urbano ambiental nacional.

Emanando diretamente da tessitura constitucional que congrega também em âmbito municipal as políticas de planejamento urbano e as de preservação do meio ambiente, busca-se explicitar como os códigos que ordenam e concretizam a Política Urbana através do planejamento urbano apresentam, necessariamente, quesitos ambientais atrelados à sua estrutura, com enfoque principalmente no Estatuto da Cidade, legislação nacional que estabelece as diretrizes gerais da política urbana brasileira e possui como diretiva a garantia do direito a cidades sustentáveis.

2.5 ORDENAÇÃO URBANO AMBIENTAL BRASILEIRA ATRAVÉS DA ATUAÇÃO INTERVENTORA/DIRIGISTA DO ESTADO: DA CONSTITUIÇÃO AO ESTATUTO DA CIDADE

A Política Urbana brasileira emana diretamente da Constituição Federal, que traz em seu bojo os princípios que devem nortear a aplicação prática das políticas públicas em âmbito municipal. Contudo, objetivando a concretização da Política Urbana de maneira detalhada, foi aprovada em 10 de julho de 2001 a Lei 10.257, instituindo o Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade é peça fundamental para estudos que tem como objeto a política urbana brasileira, bem como a política urbana ambiental. Inovações trazidas pelo Estatuto como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental e a noção de Gestão Democrática da Cidade emanam da fonte constitucional que, através de interpretação que integra os elementos e não os separa em blocos hermeticamente apartados, congregam elementos de urbanismo, ambientalismo, cidadania e democracia. Assim explana Séguin (2002, p. 7):

Em termos ambientais, os espaços urbanos são dependentes de energias e recursos naturais externos, pressionados para a adoção de um modelo de autosustentabilidade de difícil consecução na prática se divorciada da participação popular na gestão dos problemas e da luz da Ética Ambiental. A gestão de uma cidade sustentável tem de ser democrática, garantida a participação popular e do terceiro setor, durante o acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A Lei 10.257 inova na legislação nacional brasileira ao congregar princípios de planejamento do meio ambiente urbano através, dentre outros princípios, da realização de expectativas sociais erigidas democraticamente.

O Estatuto da Cidade informa categoricamente que a política urbana deverá promover a ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana através de determinadas diretrizes, dentre elas, positivando a garantia de um direito ao planejamento de cidades sustentáveis.

É no Estatuto da Cidade que é possível encontrar uma definição legal do que compreende a cidade sustentável no direito brasileiro. Aos moldes da lei, o direito à cidade sustentável seria concretizado através do cumprimento da função social da cidade, que passa pela promoção da terra em espaços de urbanidade, moradia digna, saneamento ambiental, infraestrutura urbana adequada, transporte público e serviços públicos de qualidade, direito ao trabalho e ao lazer.

Em consonância com os ditames constitucionais que tratam da Política Urbana, o Estatuto da Cidade marca que para que se almeje a concretização dos comandos da Carta, é necessário que o Poder Público municipal busque a implementação do arquétipo de cidade sustentável.

Ponto de destaque do Estatuto da Cidade para a presente pesquisa e que se comunica com a qualidade dirigente da Constituição Federal (CANOTILHO, 1996) é o fato de que o estatuto indica a forma pela qual o ente municipal deve buscar concretizar a política urbana e, por consequência, a promoção do arquétipo da cidade sustentável: o planejamento urbano.

A importância do planejamento urbano encontra nascente na sistemática principiológica constitucional, tanto no seu tomo que trata da Política Urbana quanto em sua completude. É como traz Dias (2012, p. 89).

A efetividade das diretrizes e princípios expressos no texto constitucional e no Estatuto da Cidade depende sobremaneira da capacidade do Estado de, incessantemente, intervir nos processos de ocupação territorial urbana – que sofrem direta influência dos

processos e modelos econômicos – de forma a diminuir as diferenças e as desigualdades sociais existentes nos espaços urbanos.

Ainda nesse sentido, Streck e Moraes (2001) reforçam os papéis interventor e promotor que são inerentes à atual configuração de Estado, que deverá se posicionar através da legislação (atividade que tradicionalmente compete ao Poder legislativo) e de políticas públicas (atividade que tradicionalmente compete ao Poder executivo), congregando e buscando efetivação dos objetivos estatais insculpidos na Constituição e espelhados no Estatuto da Cidade. A atuação intervencionista do Estado brasileiro se justifica quando no sentido de garantir qualidade de vida digna através de moradia, da proteção do meio ambiente, de um espaço urbano saudável e sustentável etc.

O planejamento estatal pode ser estudado como uma verdadeira imposição por parte do Texto Constitucional Brasileiro, caracterizado como uma técnica de intervenção estatal na ordem econômica, social e ambiental, devendo ser realizado pela União, Estados e Municípios, buscando o fortalecimento dos fundamentos do Estado, promovendo cidadania e dignidade da pessoa humana (CLARK, 2014).

Dessa maneira, o Estatuto da Cidade dispõe acerca de matéria de ordem pública e interesse social, sendo seus dispositivos permeados por caráter imperativo, em face da relevância que agrega o interesse público (DIAS, 2012).

Nesse espeque, conclui-se que o Estatuto da Cidade revela em caráter mais específico os princípios constitucionais relativos à política urbana, fomentando alterações na forma de gestão das cidades: portanto não se concebe como coerente com os ditames constitucionais e legais, para fins de direito positivo brasileiro, uma gestão municipal que não prima pela consecução dos princípios da política urbana ambiental nacional. Conforme Wolff (2002, p. 1355), a Lei apresenta um novo paradigma que se manifesta através de verdadeiros desafios aos gestores do poder público que operam o planejamento urbano, uma vez que faz surgir a obrigatoriedade de pensar ao ambiente urbano através das lentes da sustentabilidade, buscando compatibilizar o crescimento econômico, a proteção do meio ambiente e a redução das desigualdades. Acrescenta Wolff (2002, p. 1358):

Cidades socialmente mais justas, ou melhor dizendo, econômica e ambientalmente menos iníquas dependem estreitamente de ações com vistas a um repensar e reconstruir um ambiente que leve em consideração as necessidades cotidianas dos cidadãos do asfalto (se faz interessante registrar nesta oportunidade que habitante da cidade

é uma das definições dadas pelo dicionário Aurélio ao termo cidadão). É inadiável a instauração de uma política urbana nacional integradora, que vise a uma melhor distribuição econômica, aperfeiçoamento da justiça social e permanente compromisso com a salvaguarda da natureza e dos recursos naturais.

A ordenação dos espaços urbanos brasileiros deve ocorrer, portanto, de forma a privilegiar a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, que, contudo, passa necessariamente pela garantia de Direitos Fundamentais de terceira geração como é o caso do direito a um meio ambiente equilibrado. Assim sendo, sob a luz da Constituição e de seu caráter interventor, o legislador brasileiro apresenta ferramentas de consecução dos objetivos constitucionais aos gestores municipais através da autorização de atividade interventora: o planejamento urbano, que se concretiza, inicialmente, através do Estatuto da Cidade.

Ainda conectando a necessidade de implementação da política urbana ambiental brasileira com a dignidade da pessoa humana medida através da qualidade de vida dos habitantes das cidades, indo além da defesa do meio ambiente por si só, Fiorillo (2013) expõe que o bem-estar apontado expressamente no regramento ambiental deixa de ser observado, juridicamente, apenas pelo viés do direito penal, configurando-se como um estado que leva em consideração a vida dos cidadãos nas cidades e dentro da ordem jurídica vigente, e por isso o uso da propriedade deve servir aos direitos fundamentais e, portanto, à defesa do meio ambiente.

O autor arremata seu pensamento constatando que a Constituição e o Estatuto da Cidade são marcos jurídicos para a proteção do meio ambiente naquilo que diz respeito à conformação da propriedade e de sua função social em prol de princípios ambientais, afirmando que o direito fundamental à propriedade privada deverá ser condicionado pelo meio ambiente em todas as suas ramificações, quais sejam, cultural, do trabalho, natural, e artificial ou urbano (FIORILLO, 2013, p. 214).

Exemplo maior do que se expõe é visto através da análise das inovações trazidas pela Lei nº 10.257, que possui algumas modalidades que autorizam a conformação dos espaços urbanos de acordo com a política urbana através do ajuste da propriedade privada (direito fundamental constitucionalmente garantido e um dos pilares dos estados capitalistas) aos propósitos da mencionada política.

A implementação de plano diretor, zoneamento ambiental, instituição de zonas especiais de interesse social, usucapião especial de imóvel urbano e a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso despontam como ferramentas

delineadas pelo Estatuto para fins de planejamento urbano que, privilegiando a função social da propriedade em favor dos fundamentos constitucionais da dignidade da pessoa humana, implicam em conformação do direito fundamental à propriedade privada.

Ainda tratando de ferramentas de ordenação do espaço urbano através da Lei nº 10.257, é indispensável mencionar que o código faz referência direta à utilização de ferramentas tributárias: o artigo 4º, IV, trata da aplicação de institutos tributários e financeiros para fins de consecução dos objetivos de política urbana, citando o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), as contribuições de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais como ferramentas que devem ser utilizadas pelos gestores urbanos.

Ao fazer menção expressa a ferramentas fiscais e econômicas como instrumentos de planejamento urbano ambiental, o Estatuto da Cidade parece compatibilizar-se com as qualidades de Constituição programática, dirigista e intervencionista que despontam no texto constitucional de 1988, buscando apresentar ferramentas ou instrumentos concretos de planejamento urbano.

O intervencionismo estatal na ordem econômica, que tem como exemplo a própria Constituição Federal e seguindo a concepção de Schoeuri (2005), a atuação compromissada no artigo 175 (prestação de serviços públicos) não se caracterizaria como intervenção, posto que configuraria atuação típica do Estado, ao passo que a atuação esposada no artigo 174 da mesma Carta, delineando a ação reguladora da atividade econômica, configuraria intervenção do Estado sobre o domínio econômico. A interpretação do autor parece ser exatamente aquela de Eros Grau (2010).

Considera-se que a atividade de intervencionismo do Estado se dá sobre ou no domínio econômico (GRAU, 2010), de forma a atingir objetivos inscritos no corpo constitucional e que não estão necessariamente contidos em critérios mercadológicos. Exemplos de atividade intervencionista do Estado podem ser encontrados em questões relacionadas à redução das desigualdades (inscrita como fundamento da República), o aumento do número de postos de trabalho ou dos rendimentos dos trabalhadores ou a correção das falhas de mercado (NUSDEO, 2005).

Reforçando a perspectiva vista em Eros Grau (2010) de que a Constituição é permeada por institutos dirigistas (possuindo um conjunto de programas e diretrizes voltados a fins que devem ser seguidos pelo Estado e pela sociedade, em modalidade que o autor chama de plano global normativo) e intervencionistas que não se

encontram necessariamente inscritos na sessão destacada para a Ordem Econômica (GRAU, 2010), Dias (2012, p. 93), tratando do artigo 2º da Lei 10.257/01 e a sua natureza dirigista e intervencionista, explica:

Nesse dispositivo, podemos perceber a clara intervenção do Estado nos espaços físicos, nos espaços urbanos e, por consequência, sobre a ordem econômica, ao definir que, para a existência do direito a cidades sustentáveis, faz-se necessária a existência do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art 2º, inc. I, Lei 10.257/01). O processo de urbanização depende, sobremaneira, da atuação estatal para que possa realizar a qualidade de vida de todos nos espaços urbanos. Todavia, essa intervenção deve ser acompanhada de um processo de cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, tendo em vista o interesse social (art. 2º, inc III, Lei 10.257/01).

Uma das consequências do dirigismo e intervencionismo estatal no que concerne ao planejamento urbano ambiental das cidades brasileiras é a perspectiva de que o interesse social e normas de ordem pública passam a ser um norte para a disposição da propriedade privada no ambiente urbano, ao passo que o direito fundamental à propriedade privada é regulado, para fins de política urbana ambiental, em prol do bem coletivo (FIORILLO, 2013).

Portanto, através da legislação que promove a política urbana ambiental e busca concretizar as diretrizes constitucionais, constata-se que a chamada propriedade urbana recebe uma conformação ambiental, deixando de significar apenas um imóvel circunscrito nos limites do espaço urbano e passando a se apresentar como uma garantia pautada na dignidade da pessoa humana e, ao mesmo tempo, a conformação ambiental da propriedade privada pode ser instrumentalizada como uma ferramenta de promoção da dignidade da pessoa humana (FIORILLO, 2013).

Ainda nesse sentido, uma inovação trazida pelo Estatuto da Cidade no que diz respeito ao plano diretor merece destaque na presente seção como ferramenta de ordenação do meio ambiente urbano em prol da política urbano ambiental brasileira. Conquanto seja certo que a própria Constituição Federal estabeleceu que municípios com mais de vinte mil habitantes deverão possuir plano diretor, a Lei nº 10.257 de 2001 traz a perspectiva de que, dentre outras hipóteses, municípios inseridos em

áreas com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, independentemente do número de habitantes, deverão possuir plano diretor.

O plano diretor municipal, ferramenta de planejamento urbano e de implementação da política urbana ambiental específica de cada municipalidade, é o meio pelo qual se ordena de forma imediata a função social das cidades e, com isso, buscando efetiva o direito às cidades sustentáveis, ao adequar as especificidades de cada conjunto urbano com o aumento populacional, desenvolvimento econômico e a defesa do meio ambiente, promovendo assim a qualidade de vida dos cidadãos. É também no plano diretor que as questões específicas relativas a ferramentas econômicas de planejamento e ordenação do espaço urbano, como o IPTU progressivo, encontram-se.

Arrematando, é possível marcar que o direito às cidades sustentáveis é parte da política urbano ambiental brasileira, cuja ordenação se dá através do planejamento urbano. Dito planejamento, previsto em sede constitucional e legal, concretiza-se através da atividade diretiva e intervencionista constitucionalmente autorizada dos entes federativos, que possuem previsão expressa para lançar mão de ferramentas jurídico-econômicas em prol dos objetivos da política urbana ambiental, sendo a concretização do direito às cidades sustentáveis um destes objetivos.

Assim sendo, quando se fala em direito à cidade sustentável, é possível questionar se se estaria diante de uma nova vertente ou ramificação do direito à cidade. Portanto, a próxima sessão do presente capítulo almeja verificar a influência das tratativas teóricas clássicas de direito à cidade nos estudos atuais de direito à cidade sustentável, bem como se a preleção de ferramentas jurídico-econômicas se encontra prescrita naquela matéria.

2.6 FERRAMENTAS JURÍDICAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA CIDADE SUSTENTÁVEL

Como se viu, a necessidade de discutir a cidade como um ponto nevrálgico no que diz respeito à garantia de um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações passa, necessariamente, pelo reconhecimento de que o direito à cidade sustentável advém do aspecto ambiental do direito à cidade, que foi reconhecido e positivado pela legislação brasileira através da Lei nº 10.257/2001.

Pioneiro na garantia do direito à cidade sustentável em termos de legislação, o Estatuto da Cidade vai além do mero reconhecimento do direito; buscando fornecer ferramentas ao poder público para que cumpra com seus deveres constitucionalmente e legalmente alocados.

Para que se vislumbre a linha de raciocínio tecida até então, desde o âmbito constitucional até o legal, cumpre informar que a partir do momento que se reconhece a defesa do meio ambiente como um direito fundamental que se relaciona com a política urbana constitucional e exerce influência sobre esta, conclui-se que a política urbana constitucional, posta em prática através do Estatuto da Cidade, deverá concretizar-se aos moldes do que se intitula direito à cidade sustentável, elemento marcadamente ambiental do direito à cidade. É como se vê (MOREIRA, D. 2014):

O reconhecimento do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de sua intrínseca relação com a gestão das cidades confere às políticas de desenvolvimento urbano a tarefa de incorporar em seus instrumentos - seja aperfeiçoando os existentes, seja criando novos - diretrizes gerais pautadas no objetivo precípua de promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade.

Do exposto se extrai que o poder público pode e deve intervir no espaço urbano em face da competência constitucional para promover a política urbana ambiental, fazendo-o através das ferramentas que são legalmente fornecidas em sede de legislação brasileira para a consecução do mencionado objetivo.

Conforme visto anteriormente, a lei mais específica e próxima do ente municipal no sentido de construção da política urbana é o Plano Diretor, que deve ser, em termos constitucionais, instrumento básico da política urbana e norma direcionadora do cumprimento da função social da cidade ao passo que seus preceitos são cumpridos.

Contudo, ainda que a garantia de investimentos em sustentabilidade das cidades, fomento da participação dos cidadãos nas políticas urbanas, preservação do meio ambiente e regularização de zonas ocupadas por população de baixa renda sejam funções precípuas do plano diretor, é possível atestar através de pesquisas qualitativas que a concretização da política urbana ambiental brasileira encontra entraves de ordem técnica e de ordem prática, tais como a rasa introdução de elementos atinentes a saneamento ambiental e mobilidade urbana, e a demarcação insuficiente de Zonas Especiais de Interesse Social (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

Ainda que preliminarmente a proliferação de planos diretores no conjunto legislativo das cidades brasileiras possa ser considerada positiva, é importante ressaltar que em diversos casos práticos o que efetivamente ocorre é a replicação superficial de conceitos contidos no Estatuto da Cidade, inclusive com transcrições de partes do texto, bem como a tentativa de articular instrumentos de política urbana desarticulados entre si e em desconexão com as particularidades do território de determinado município (COSTA; FAVARÃO, 2016).

Naquilo que toca especificamente a questão ambiental, Santos Junior e Montandon (2011, p. 41) informam:

A análise da questão ambiental revela que não existe homogeneidade no tratamento dessa temática por parte dos Planos Diretores, mesmo nos de municípios situados nos mesmos estados e/ou regiões. Apesar da grande quantidade de Planos Diretores que incorporam a questão ambiental entre os objetivos e princípios fundamentais da política de desenvolvimento urbano, sobretudo através dos conceitos de sustentabilidade e qualidade ambiental, poucos são os que incorporam mecanismos e instrumentos capazes de dar efetividade à política ambiental. Percebe-se que alguns Planos adotam considerações sobre os ecossistemas e a capacidade das infraestruturas locais como condicionantes para a delimitação das áreas e dos padrões de ocupação, apesar de estes, em geral, não serem efetivamente autoaplicáveis, requerendo definições posteriores. De fato, constata-se que há pouca ou nenhuma inovação no uso dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade vinculado a estratégias de ordenamento territorial fundamentadas em princípios de sustentabilidade ambiental.

Como se percebe, a mera previsão de municípios brasileiros que se enquadrem nos requisitos tenham planos diretores não implica na aplicação eficaz e coordenada das ferramentas em prol da sustentabilidade urbano ambiental.

Da pesquisa que gerou a constatação supramencionada por parte dos autores também se extrai que muitos planos diretores municipais se restringem à aplicação de uma “agenda verde” que é pautada através de um enfoque preservacionista raso (arborização, preservação e gestão de espaços livres) e desconectado das questões socioeconômicas mais complexas que caracterizam os conflitos socioambientais urbanos (SANTOS JUNIOR E MONTANDON, 2011).

A falta de profundidade com a qual a legislação municipal de diversas cidades brasileiras trata do tema vai de encontro às permissões, emanadas através de competências constitucionais, que são direcionadas ao ente estatal municipal.

O princípio federativo e a autonomia dos entes, consagrados pelo artigo 18 da Constituição da República, implicam que cada um dos entes federativos, dentro do escopo de suas competências e atribuições, é dotado da capacidade de impor comandos normativos. Em uma divisão que segue uma lógica de abrangência, a União possui competências atinentes a matérias de interesse nacional, os Estados em matéria regional e os municípios em interesse próximo e local. A autonomia dos entes federativos implica na conclusão de que não há qualquer hierarquia entre leis federais, estaduais e municipais, e que a usurpação de competência entre os entes deve ser evitada de inconstitucionalidade.

Ademais, a autonomia municipal implica, seguindo os critérios de Hely Lopes Meirelles (2008) em sua autonomia política (que inclui a auto-organização do município e atribuições de eletividade), autonomia administrativa (serviços públicos, poder de polícia municipal, administração fiscal municipal) e autonomia financeira (gestão de finanças tributárias e demais rendas).

A competência do município no que diz respeito a assuntos de relevância local decorre diretamente da Constituição Federal, em seu art. 30. A conceituação de interesse local, ainda nos termos de Meirelles (2008), encontra sua fixação a partir da determinação de predominância (e não a exclusividade) de interesse para determinado tema, uma vez que não há assunto de interesse municipal que não seja de interesse para o Estado ou nada a União. A distinção reside na proximidade do assunto e da correlação com o ente federativo, e não em um critério excludente per si. Assim, Meirelles (2008) destaca que o ente municipal, em face da autonomia que possui, é dotado do poder-dever de intervir, regulando ou impedindo atividades nocivas à coletividade:

Nesse sentido, a atividade conformadora (poder-dever) do ente municipal se manifesta através de uma ampla frente de atuação, como a elaboração da Lei Orgânica do município, a captação de recursos para manutenção e desenvolvimento local (atuação tributária e financeira), promoção de serviços públicos necessários, no urbanismo, na educação, na saúde e no meio ambiente (MEIRELLES, 2008).

Ainda no campo de competências constitucionais, porém tratando especificamente de proteção ao meio ambiente, é possível afirmar que tal matéria encontra-se inscrita dentre aquelas descritas como de interesse comum entre os entes estatais, conforme o artigo 23, VI da Constituição. Por consequência de lógica jurídica e retomando a perspectiva do poder-dever, a proteção ambiental aparece como uma

incumbência do poder público que transpassa diferentes níveis de governo em atuação distinta, marcando para o ente municipal as tratativas de interesse local.

Congregando o princípio da autonomia dos entes, as competências constitucionais e o poder-dever de atuação no sentido da promoção da defesa do meio ambiente, tem-se que “a ação do Município limita-se espacialmente ao seu território, mas materialmente estende-se a tudo quanto possa afetar seus habitantes e particularmente a população urbana” (MEIRELLES, 2008, p. 581).

Retomando previsão da Lei nº 10.257/2001 que configura a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira como diretriz geral da política urbana, a atuação legislativa e administrativa do ente municipal deverá voltar-se para a implementação da política urbana ambiental, efetivamente atuando de maneira a implementar as ferramentas ao alcance do ente municipal de forma coordenada e indo além da mera cópia de termos do Estatuto da Cidade ou da própria Constituição.

A atuação do município nesse sentido também pode se dar através de atividade dita interventora. Como já se viu, a intervenção dos entes federativos no domínio econômico é autorizada em casos em que prevalece o interesse público sobre o privado, conformando a atuação econômica no sentido do atingimento de princípios e objetivos constitucionais. O que se pretende marcar, portanto, é que o ente municipal também é competente para promover intervenção no domínio econômico (CLARK, 2001, p. 147). A Constituição da República confere ao ente municipal o fundamento de sua atividade interventora plenamente aplicável quando não extrapolando os limites impostos para tais competências constitucionais em termos materiais e de abrangência espacial.

O entendimento acima é reforçado ao passo que se procede com o resgate de outra seção do Estatuto da Cidade: a Lei autoriza o ente municipal a intervir na propriedade privada para que cumpra sua função social. A propriedade privada, considerada um direito fundamental inviolável pelos termos da própria Constituição, encontra limites no bem-estar coletivo, fomentado pela promoção da cidade sustentável, da função social da propriedade e do direito à cidade.

Vistos o escopo e os limites à atuação do ente municipal naquilo que diz respeito às ferramentas para a consecução do direito à cidade sustentável, conclui-se, que o município poderá atuar em uma multiplicidade de formas, dispondo de diversas ferramentas jurídicas que almejam o atingimento do mencionado direito,

devendo lançar mão de: i) um corpo legislativo que privilegie e promova a proteção dos bens naturais; ii) gestão democrática da cidade; iii) planejamento urbano ambiental; iv) ordenação do uso do solo; v) adoção de padrões de produção e consumo compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica; vi) adequação de instrumentos econômicos, tributários e financeiros para consecução de tal objetivo, dentre outros.

Dentre as ferramentas jurídicas aptas a conformar a política urbano ambiental e, portanto, garantir o direito à cidade sustentável, o Estatuto da Cidade faz menção expressa à utilização de instrumentos econômicos, financeiros e tributários, sem delimitar taxativamente quais ferramentas são autorizadas ou aptas. Dessa menção exemplificativa, conclui-se, no esteio do que se delineia na presente seção, que os limites que o município encontra no que diz respeito à utilização dessas ferramentas são justamente os limites de competência material e formal.

Portanto, dentro do escopo de atuação legislativa e administrativa, é plenamente possível e juridicamente válido que o município lance mão dessas ferramentas, que podem, em âmbito hipotético, no âmbito econômico limitar o horário de estabelecimentos comerciais situados em locais próximos a uma área de conservação, bem como instituir o IPTU progressivo sobre imóveis que não atendam sua função social, em matéria tributária, e direcionar recursos para a manutenção e preservação de fontes hídricas, em matéria financeira.

Em se tratando especificamente de ferramentas tributárias que viabilizam a construção do modelo de cidade sustentável nos municípios brasileiros, é possível perquirir se o artigo 4º, IV e alíneas do Estatuto da Cidade marcariam uma lista taxativa de como a tributação pode ou deve atuar na busca pela política urbana ambiental. A análise dos elementos extraídos da própria lei é suficiente para fornecer uma resposta negativa ao questionamento acima exposto.

Em primeiro lugar, tem-se que o artigo 2º, X, trata de instrumentos de política tributária de maneira geral, sempre privilegiando a modulação dessa ferramenta em prol do bem-estar geral e avanço da política urbana ambiental. Em segundo lugar, o próprio artigo 4º informa que outros instrumentos podem ser utilizados, fazendo com que a interpretação em conformidade com o texto do dispositivo seja pela lista exemplificativa. Isso quer dizer que institutos tributários modulados pelo ente municipal em prol da política urbana ambiental não estão necessariamente contidos nas alíneas do inciso IV do artigo 4º do Estatuto da Cidade, que elenca o imposto

sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), as contribuições de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Daí se extrai fundamento que permite delinear os demais tributos municipais a partir de elementos ambientais, não apenas o IPTU.

Reunindo as constatações feitas no tópico, tem-se que a atuação do município em favor da preservação do meio ambiente e da implementação do modelo de cidade sustentável são poderes-deveres do município que, contudo, precisam ser implementadas através de ferramentas jurídicas que fundamentam a atuação do ente. Tais ferramentas são apresentadas pelo Estatuto da Cidade e aplicadas, na prática, através da legislação e administração municipal, por meio do Plano Diretor, Lei Orgânica do município, entre outros.

Dentre diversas ferramentas de que dispõe o ente municipal, há a previsão de que o município adeque seus instrumentos econômicos, tributários e financeiros para que se privilegie a consecução da política urbana ambiental, e dentre as ferramentas tributárias, é possível verificar que não há uma restrição taxativa acerca de quais instrumentos tributários são aptos a modulação em face da política urbana ambiental.

Nesse diapasão, é necessário destacar que a extrafiscalidade tributária desponta como um instrumento com possibilidade de aplicação nos tributos municipais naquilo que diz respeito à consecução da política urbano ambiental e, por conseguinte, do direito às cidades sustentáveis.

O instituto da extrafiscalidade tributária ambientalmente instrumentalizada com objetivo de direcionar o comportamento dos contribuintes em busca da concretização do direito à cidade sustentável é o objeto do próximo capítulo.

3 EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA AMBIENTALMENTE INSTRUMENTALIZADA

A seguinte seção do trabalho serve ao exame e caracterização da função indutora da norma tributária (extrafiscalidade). A delimitação do instituto assenta fixação de premissa que sustentará, no decorrer do trabalho, os limites e finalidades da mencionada função, principalmente no que tange à sua aplicação com vistas à consecução dos objetivos constitucionais de defesa e promoção de um meio ambiente equilibrado, conceito que também restará fixado no presente capítulo.

3.1 FUNÇÃO DA TRIBUTAÇÃO: ARRECADAR OU INDUZIR?

O uso da indumentária tributária pelo poder estatal com fins de orientar o comportamento dos contribuintes, objetivando o Estado que aqueles venham a incorrer em condutas desejadas ou que não pratiquem condutas indesejadas, é um tema bastante recorrente na literatura acadêmica jurídica no Brasil e no mundo.

A ideia de utilizar da tributação como ferramenta de indução de comportamentos remonta a tempos antigos, como se vê em Schoueri (2005a), que cita exemplos de tributação indutora de comportamentos já na época do Império Romano. A utilização do tributo como forma de direcionar o comportamento dos súditos, legislados ou contribuintes demarca, inequivocamente, uma característica de dirigismo estatal por parte do Príncipe ou do corpo legislativo de determinado Estado.

A intervenção do Estado sobre o domínio econômico é um fato que se observa como constante objeto de embate político, jurídico e ideológico no decorrer histórico que levou a maioria dos países do ocidente, entre os séculos XVIII e XX, a uma gradual transição do paradigma do Estado Liberal para o Estado Social.

A doutrina do Liberalismo, conforme se afigura no momento histórico supracitado, é marcado pela concepção jusnaturalista de que o indivíduo, de maneira inata à sua existência, possui um leque de direitos oponíveis em face do Estado, que deverá retrair-se perante o caráter negativo dos mencionados direitos (BONAVIDES, 2007).

Se é possível inferir do cânone liberal a máxima da não intervenção do Estado no âmbito econômico, o mesmo não pode ser dito quando da inversão dessa relação, ou seja, a intervenção do mercado no Estado, ao ponto de ser possível fundamentar a própria existência de um estado liberal como fundamento que propicia a troca econômica. É o que expõe Eros Grau (2010), ao demonstrar que para a própria subsistência do mercado em sua manifestação *laissez-faire*, a existência do Estado se torna imprescindível, posto que a soberania e os postulados jurídicos advindos do ente estatal são necessários para conferir calculabilidade e confiança nas relações econômicas. Neste esteio, a obrigação do Estado é a de garantir, através de uma ordem jurídica estabelecida, o cumprimento de obrigações contratuais perpetradas pelos agentes econômicos.

Com o avançar da experiência histórica, mormente com a guinada política, sociológica e jurídica que decorre da Revolução Industrial, o Estado Liberal começa a

demonstrar sinais de desestruturação frente aos avanços dos movimentos sociais em diversos âmbitos da vida, como, por exemplo, nas relações de trabalho.

Na esteira de Eros Grau (2010), ante a constatação histórico-empírica das imperfeições inatas ao capitalismo liberal, o Estado, em face da nova racionalidade imposta pelas rápidas e agressivas mudanças na conjuntura social causadas pela industrialização, passa a adotar, para além das outras aptidões de um Estado Social (como as já mencionadas atuações nos campos trabalhista e previdenciário), a postura de agente regulador da economia.

A ponte teórica entre a configuração do Estado como Estado Social e a experiência constitucional pautada na democracia e no império da lei parece ser aquilo que Gilberto Bercovici (2005) chama de constitucionalismo social, fenômeno que teria se estabelecido em grande parte dos Estados europeus e americanos, que o autor caracteriza como uma experiência constitucional que além de garantir os direitos individuais, promove os direitos sociais (prestação positiva) em face de uma opção valorativa advinda da igualdade material

Analisando o aspecto interventor do Estado Social Democrático de Direito e como este atua, é possível afirmar, conforme Dantas (1999), que dentre as acepções possíveis e diversas para o conteúdo da intervenção, aquela que diz respeito ao direito é a que caracteriza a intervenção estatal em face de instrumentos legais que a autorizem, de onde é possível identificar princípios sobre os quais a intervenção se firma e dos quais extrai sua legitimidade.

Do exposto, extrai-se que da característica do Estado Social de empreender uma intervenção no domínio econômico (originariamente concebido pela racionalidade liberal como um domínio autônomo e apartado) não se autoriza concluir que dita intervenção se daria de maneira distinta daquela motivada pela racionalidade social do estado e balizada juridicamente pela Constituição. É o que se vê em Souto (2000) ao informar que o advento do constitucionalismo propiciou ao Estado o desenho da legitimação, dos limites e da finalidade do exercício do poder, o que leva à conclusão de que a intervenção do Estado na economia deverá seguir os comandos constitucionais.

A intervenção do Estado no domínio econômico ou sobre o domínio econômico passa a ser verificada em diversas experiências globais distintas, adaptando características e necessidades locais aos modelos de Estado, Direito e Constituição vigentes, como exemplo, a reforma vermelho-verde na Suécia, pontapé da

implementação de um Estado de bem-estar social com utilização de tributos ambientais, e também no Brasil, no esteio da Constituição Federal de 1988.

A intervenção estatal no domínio econômico se dá de maneiras tão diversas quantas forem as políticas públicas e os objetivos que se pretenda alcançar. Desde a utilização das normas tributárias até à atuação direta do Estado como empresário, a intervenção é concebida por Schoueri (2005a) como a atuação do Estado em campos que originalmente (talvez o autor parta de uma perspectiva de Estado Liberal para utilização da expressão indicativa de originalidade) não seria apto a atuar.

Utilizando como exemplo a Constituição Federal e segundo a concepção do autor (SCHOUERI, 2005a), a atuação compromissada no artigo 175 (prestação de serviços públicos) não se caracterizaria como intervenção, posto que configuraria atuação típica do Estado, ao passo que a atuação esposada no artigo 174 da mesma Carta, delineando a atividade reguladora da atividade econômica, configuraria intervenção sobre o domínio econômico. A interpretação do autor parece ser exatamente aquela de Eros Grau (2010).

Aprofundando o estudo da intervenção estatal, Eros Grau (2010) subdivide-a em três modalidades: a intervenção por absorção ou participação, a intervenção por direção e a intervenção por indução. Os conceitos são primordiais para a exposição da função indutora da norma tributária, bem como para a compreensão da fundamentação jurídico-econômica de sua utilização.

Na primeira modalidade, o Estado intervém no campo econômico diretamente, em sentido estrito, atuando como empresário que age controlando completamente ou parcialmente os meios de produção (GRAU, 2010).

Intervindo por direção (GRAU, 2010), o Estado molda o campo econômico através do *rule of law*, utilizando do direito para, compulsoriamente, direcionar os sujeitos da atividade econômica.

Finalmente, quando atua intervindo pela via da indução, o Estado opera através da instrumentalização de ferramentas jurídicas, em conformidade com o ordenamento posto, diferenciando-se das normas de direção em face do caráter cogentes destas e dispositivo daquelas (GRAU, 2010).

Ou seja, enquanto na intervenção por direção o Estado molda a economia através do conteúdo da norma jurídica cogente, apresentado pelo binômio proibido/permitido, na intervenção por indução o Estado influencia o agente a adotar determinada conduta em conformidade com os objetivos da agenda estatal, ou a não

adotar uma conduta que vai de encontro a tal ementário, sem, contudo, utilizar da função do binômio da norma cogente.

O que se verifica nos Estados contemporâneos, e no caso do Brasil, especificamente, é que pela configuração do Estado Social Democrático de Direito e com fundamento na Constituição, a utilização da intervenção estatal no domínio econômico passa a ter uma base de fundamentação valorativa, política e jurídica que vinculam a intervenção, sendo esta fruto de: i) consensos e objetivos político-estatais erigidos pelo poder constituinte; ii) regras, princípios e postulados³ democraticamente insculpidos na Constituição Federal; iii) planejamento e programação inscritos na constituição econômica (jamais interpretada como apartada do corpo constitucional completo).

Anteriormente à conglomeração dos três fatores elencados neste tópico, a intervenção do Estado no domínio econômico se dava ou de maneira desatada de um planejamento (entendido como a busca pela consecução de objetivos através de políticas públicas) ou não se dava, conforme se vê em Schoueri (2005a), ao afirmar que ao Estado cabia primordialmente o papel de um vigilante, o observador de um percurso econômico que se autorregulava através de supostas “leis naturais”.

A superação do paradigma liberal e a inscrição do Estado contemporâneo em uma perspectiva social, democrática e regida pelo direito implica a suplantação da separação hermética e, em verdade, fictícia, entre o Estado e o Domínio Econômico, autorizando, através das constituições econômicas programáticas, o planejamento estatal.

O planejamento visa o atingimento de determinados princípios e objetivos constitucionalmente consagrados, bem como vem para ruir o prisma de que aos tributos seria relegada a tarefa de mera arrecadação para fins de abastecimento dos cofres públicos, posto que a utilização do leque tributário para a consecução de fins estatais configura uma espécie de intervenção por indução, como informa Schoueri (2005a).

Como consequência lógica do fato de que a intervenção estatal no domínio econômico passa a ser fundamentada na configuração do Estado Social Democrático de Direito, tem-se que a tributação, indo além da tradicional perspectiva meramente arrecadatória, surge como uma ferramenta possível de intervenção, dentre todas as

³ Vide Humberto Ávila em sua obra Teoria dos Princípios acerca da distinção entre postulados, princípios e regras de primeiro grau.

outras ferramentas do Direito Econômico, aptas a conformar o comportamento do agente econômico no sentido de objetivos perseguidos pelo Estado.

A utilização da indumentária tributária para a indução do comportamento dos contribuintes, fundamentada na Constituição e buscando o atingimento de objetivos estatais permite a expansão da função dos tributos para além do que Paulo de Barros Carvalho (2012) denomina de fiscalidade, informando que predomina tal fenômeno toda vez que da conjuntura jurídica tributária se extraia que os fins que orientaram a instituição de determinada espécie tributária tenham se voltado ao objetivo do abastecimento dos cofres públicos, sem a interferência de outros interesses do campo social, político ou econômico.

Na configuração contemporânea de Estado Social Democrático de Direito que se apresenta como padrão para os países desenvolvidos e em desenvolvimento do mundo ocidental, como é no caso do Brasil, é possível encontrar fundamentação política, jurídica e técnica (método) para a intervenção do Estado no domínio econômico através de ferramentas jurídicas com consequências econômicas.

É o caso da extrafiscalidade tributária ou, de forma mais específica, das normas tributárias com função indutora. Através do programa tributário constitucionalmente arquitetado, dos quais decorrem obrigações tributárias e, portanto, econômicas, oponíveis aos contribuintes, utiliza-se da ferramenta jurídico-econômica da intervenção por indução para que o Estado possa pautar suas metas.

A dinâmica narrada, entretanto, carece de aprofundamento. Quanto à função indutora da norma tributária: quais os limites econômicos e tributários dessa ferramenta? Há compatibilidade entre a função indutora da norma tributária com a Constituição Federal? Quais os objetivos que o Estado pretende alcançar através da intervenção pela tributação?

A resposta às investigações marcadas servirá para a fixação das premissas que guiarão os conceitos trabalhados ao longo da pesquisa para que se busque responder à pergunta sintetizadora do problema de pesquisa. Para tanto, o próximo passo compreende um estudo acerca da função indutora da norma tributária.

3.2 FUNÇÃO INDUTORA DA NORMA TRIBUTÁRIA

A instrumentalização da norma tributária pelo Estado visando induzir o comportamento dos contribuintes, tanto no sentido de incorrer em condutas esperadas

quanto evitando condutas indesejadas, é um fenômeno que desponta nas experiências tributárias mais variadas.

À perspectiva de indução do comportamento dos contribuintes através das consequências geradas pelo agravamento ou desagravamento de tributos, manejo de obrigações acessórias de maneira distinta e demais formas de manuseio tributário para indicar caminhos possíveis e desejados ou possíveis e indesejados (mas nunca proibidos), denomina-se, em contraposição à já mencionada fiscalidade, de extrafiscalidade.

Paulo de Barros Carvalho (2012, p. 149) sintetiza o instituto nos seguintes termos:

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

A explanação do autor é fundamental para a compreensão de que a extrafiscalidade pode se dar de maneiras que vão além das mais utilizadas técnicas de agravamento ou desagravamento de um tributo, diferentemente do que entendem alguns autores como Ricardo Lobo Torres e Mizabel Derzi.

Como se depreende da citação, Paulo de Barros Carvalho vislumbra extrafiscalidade também quando do manejo “mais confortável” de uma norma jurídica, que ainda que marque diferença sutil, enseja uma visão mais ampla do que a que prega que a extrafiscalidade se apresenta exclusivamente através do conteúdo econômico do tributo, através do agravamento, desagravamento ou mesmo incentivo fiscal.

Ricardo Lobo Torres (2011) define a extrafiscalidade como uma forma de intervenção estatal na economia que ao mesmo tempo que se coaduna com a fiscalidade, garantindo a finalidade (arrecadatória) do tributo, segue percurso autônomo, promovendo, ao mesmo tempo, ingressos nos cofres públicos que geram consequências não tributárias (econômicas).

Como se vê, para o autor, o instituto da extrafiscalidade é pautado a partir de uma perspectiva que não se desvincula da configuração arrecadatória do tributo,

ainda que ele reconheça a função de engendro de consequências não tributárias, mas sim econômicas.

O aprofundamento nas existentes noções de extrafiscalidade é fundamental para que se possa perquirir os limites do instituto, tanto em relação às normas tributárias contidas na Constituição Federal quanto ao alcance no que atine à sua possibilidade de orbitar um programa de tributação ambiental municipal.

A distinção que se pode subsumir das definições de extrafiscalidade narradas por Paulo de Barros Carvalho e Ricardo Lobo Torres pode ser clareada através da tratativa de Schoueri (2005a) sobre o tema, que há de ter como consequência a construção da função indutora ou arrecadatória da norma e, por último, a classificação da extrafiscalidade em sentido amplo, sendo uma como gênero e outra como espécie.

A análise etimológica da extrafiscalidade consiste em tudo aquilo que não está contido pela fiscalidade, ou seja, pela noção de que o encargo tributário deve estar adstrito à arrecadação. Neste esteio, a instrumentalização da norma tributária ou do sistema tributário objetivando sua simplificação (e não o direcionamento de condutas do contribuinte) estaria contida no instituto da extrafiscalidade? Para sanear esse tipo de imprecisão linguística e teórica relativa ao instituto da extrafiscalidade, Schoueri (2005a) pauta sua obra através do paradigma das funções da norma tributária.

Partindo da análise, se compreende a função a partir de uma perspectiva pragmática, desvinculada da perspectiva finalística ou teleológica (SCHOUERI, 2005a), posto que, segundo sustenta o autor, ainda que o legislador construa um tributo tendo como objetivo a indução de comportamentos, há a possibilidade de que o fato almejado não ocorra, bem como há possibilidade de um tributo lançado no sistema jurídico com objetivos eminentemente arrecadatórios se tornar uma ferramenta de indução de comportamentos, ainda que de forma não prevista.

Em seguida, o autor traça a distinção entre a extrafiscalidade como gênero e a extrafiscalidade como espécie, partindo da noção etimológica já exposta que a extrafiscalidade, a priori, abarcaria tudo aquilo que estaria além da fiscalidade como razão de existência da norma tributária. (SCHOUERI, 2005a). É neste momento que surge a perspectiva da função simplificadora da norma tributária, posto que não abarcada pela fiscalidade, e que não se confunde com a função arrecadatória e nem com a função indutora.

Admitindo a existência de funções identificáveis em uma norma tributária, o autor (SCHOUERI, 2005a) marca a extrafiscalidade como gênero consoante àquela

que contém casos não ligados à simplificação e nem à uma distribuição equitativa do sistema tributário. A extrafiscalidade como gênero seria, portanto, a atuação estatal tributária que não se volta para o abastecimento dos cofres públicos, mas sim para a redistribuição de renda, resguardo da indústria local, fomento a determinados setores da economia, entre outros.

A extrafiscalidade como gênero contém dentro de sua esfera de conceituação a extrafiscalidade como espécie (função indutora da norma tributária), porém aí não se esgota, posto que o gênero extrafiscalidade pode se apresentar, de forma prática, através do manejo de ferramentas não indutoras, consubstanciando, por exemplo, um campo que abre diálogo interdisciplinar com a ciência das finanças e o direito financeiro, fazendo uso do ingresso decorrente para o fomento hipotético da reforma agrária.

A diferença é sutil, mas pode ser melhor aprofundada através do que explica Roque Carrazza (2006, p. 665):

Por outro lado, ao utilizar o mecanismo da extrafiscalidade para estimular comportamentos (comissivos ou omissivos) dos contribuintes, o Estado quase sempre obtém vantagens maiores do que se previamente arrecadasse os tributos para, depois, aplicá-los aos gastos públicos. Realmente, com a supressão das instâncias burocráticas encarregadas de controlar a destinação do dinheiro obtido mediante o exercício da tributação, a despesa pública tende a diminuir, sem prejuízo do atendimento das exigências de estabilidade e progresso sociais.

Reciprocando as perspectivas postas por Schoueri e por Carrazza, é possível concluir que o Estado fiscal pode fazer uso da estrutura tributária tendo como objetivo o fomento ou o desincentivo de setores da economia ou de determinadas políticas públicas. Tal fomento ou desincentivo, ainda que através de normas tributárias, pode se dar com ou sem a figura da indução. É aí que reside a diferença crucial entre a extrafiscalidade como gênero e como espécie.

Ainda que o recorte feito por Schoueri consiga empreender um aprofundamento sobre a extrafiscalidade dentro do cenário da doutrina brasileira, não se deve omitir que mesmo a análise da norma tributária a partir da figura das funções possui, no Brasil, diferentes acepções, tendo em vista a mutabilidade da premissa básica da proposta, ou seja, do conceito ou da fundamentação jurídica das funções.

É o que se enxerga na obra de Hugo de Brito Machado (2004), ao afirmar que a análise da matéria tributária a partir da perspectiva de funções seria algo mais

próximo da ciência das finanças, mas que não deixa de ser útil à análise do direito tributário, afirmando, contudo, que o objetivo final do tributo sempre foi o de arrecadação. O autor não deixa de reconhecer a extrafiscalidade, entretanto, caracterizando o instituto como uma função moderna do tributo que serviria para interferir na economia, estimular atividades e setores da economia, desestimular ou fomentar consumo de determinados bens e demais efeitos econômicos.

Contudo, após apresentar a extrafiscalidade através da perspectiva das funções, Hugo de Brito Machado (2004) descreve a extrafiscalidade, a fiscalidade e a parafiscalidade (arrecadação de recursos para o custeio de atividades) como objetivos buscados através do tributo, o que guia o leitor à dedução de que a análise do autor se baseia no critério finalístico ou teleológico, e não no critério pragmático adotado por Schoueri, que, na visão desse último, não se sustenta como ferramenta teórica tributária para análise dos impactos tributários extrafiscais.

Ou seja, ainda que Hugo de Brito Machado analise a matéria tributária a partir de uma perspectiva de funções, o conteúdo desse vocábulo não compreende o sentido utilizado por Schoueri, que apresenta sua distinção através de um paradigma prático e pragmático, enquanto o primeiro autor realiza uma análise teleológica.

Para os fins elencados na presente pesquisa, buscando responder à pergunta sintetizadora do problema partindo de uma base teórica sólida para então investigar a capacidade da tributação ambiental municipal brasileira no que diz respeito à garantia do direito à cidade sustentável, a análise à luz da pragmática se apresenta como uma ferramenta coerente para com os fins almejados pela pesquisa.

Diante do exposto, buscando arrematar a distinção que vem sendo traçada, é válido marcar a premissa de que a extrafiscalidade como espécie se equivale à função indutora da norma tributária segundo Schoueri (2005a), e, também segundo o autor, configura aquilo que a doutrina tributária nacional comumente chama de extrafiscalidade. Com isso quer dizer que a maior parte das tratativas sobre a extrafiscalidade no âmbito da doutrina tributária e econômica brasileira leva em conta o aspecto indutor da norma tributária: a possibilidade de induzir o contribuinte através do manejo da legislação tributária.

A constatação supracitada é também fundamental para a fixação de uma premissa que deverá servir como fio condutor para todo o trabalho: a análise da tributação ambiental municipal como ferramenta de construção da cidade sustentável deverá ser feita, quando da posse de dados empíricos sobre a eficácia indutora de

determinados tributos, levando em conta a perspectiva da indução (extrafiscalidade como espécie), utilizando abordagem focada na norma tributária.

A extrafiscalidade como gênero e demais perspectivas que porventura indiquem uma abordagem focada em um critério distinto da análise jurídico-tributária stricto sensu são inegavelmente enriquecedoras e fundamentais para a expansão do escopo constitucional acerca do tema. Contudo, o recorte material da presente pesquisa se foca na capacidade indutora de comportamentos que é aspecto central do estudo através da abordagem da extrafiscalidade como espécie.

Admitindo que a análise das normas tributárias indutoras tem como pedra fundamental a abordagem da tributação através de funções, quais sejam, função arrecadatória, função simplificadora e função indutora, e levando em conta a já exposta visão de Ricardo Lobo Torres (2011), para quem a tributação extrafiscal jamais se desvincula da arrecadação, o leitor pode vir a se questionar acerca da permissão ou compatibilidade constitucional de um tributo que possua função primariamente ou, se possível, exclusivamente indutora.

Conceber a existência de uma norma tributária que carrega função exclusivamente indutora significa permitir, no sistema tributário, a existência de um tributo que, objetivando reduzir ou até mesmo eliminar uma conduta indesejada (porém não ilícita) do contribuinte, almeja a não-arrecadação: pois que quanto maior a eficácia da função indutora que desestimula uma conduta

Como ponto de partida para a análise proposta, veja-se a lição de Casalta Nabais (2015, p. 227):

Pois bem, olhando para a evolução do conceito de imposto, podemos dizer que ele foi progressivamente penetrado pelas finalidades ou objectivos extrafiscais. Assim o conceito de imposto foi sucessivamente considerado, ao longo da evolução do estado fiscal, compatível com uma função exclusivamente fiscal, com uma função principalmente fiscal, com uma função paritariamente fiscal, com uma função ao menos secundariamente fiscal e até com uma função exclusivamente extrafiscal.

Da obra do autor português se extrai que não apenas a perspectiva de predominância de uma função extrafiscal é válida, mas que a completa supressão da função arrecadatória, marcando um tributo exclusivamente extrafiscal, não só é possível como é o que ocorre em experiências estatais ao longo da evolução do modelo de estado fiscal.

O autor lastreia sua informação através de uma narrativa paralela à que foi feita no tópico anterior, informando que a instauração do Estado Social ao longo da Europa ocidental foi fundamental para a quebra da perspectiva da função extrafiscal como uma função eminentemente secundária da norma tributária. A perspectiva da função do tributo que dominava nas experiências anteriores ao Estado Social, pautada numa concepção liberal, ainda que admitisse a função indutora do tributo, não a concebia em hipótese alguma como uma função primordial, estando sempre em segundo plano, subordinada à suposta função primária da arrecadação (NABAIS, 2015).

Utilizando como base empírica a evolução da jurisprudência do tribunal constitucional alemão, Nabais (2015) informa que apenas a partir de meados da década de sessenta do século XX a doutrina e a jurisprudência passaram a romper a barreira teórica da função extrafiscal como secundária à função arrecadatória.

A defesa feita pelo autor no sentido de autorização da função indutora da norma tributária como função primária de uma norma tributária hipotética se lastreia, ademais, na concepção de que a utilização da ferramenta tributária na perspectiva extrafiscal (indutora) não é apenas constitucionalmente legítima, mas configura um dever constitucional que se coaduna com o papel estatal de conformação nas ordens econômica e social (NABAIS, 2015).

A corrente defendida pelo autor português parece vir ao encontro do que traz Tupiassu (2006), ao demonstrar que a utilização deliberada da ferramenta extrafiscal (indutora) por parte do Estado buscará, acima de qualquer outro fim, a conformação da conduta dos contribuintes sujeitos àquela determinada norma, o que autorizaria uma tributação que viria a caminhar em sentido oposto àquela pautada na concepção tradicional de fiscalidade. A autora informa não haver incompatibilidade entre os sistemas constitucional e tributário nacionais para com a inclusão de um hipotético tributo que indiretamente vise reduzir a arrecadação através da oneração excessiva de um bem de consumo considerado indesejável, porém, balizando condutas do contribuinte no sentido almejado pelos princípios da Ordem Econômica.

A hipótese levantada toma por pressuposto o seguinte encadeamento lógico de premissas: i) o ente estatal enxerga em determinado e hipotético comportamento do contribuinte um potencial lesivo para a ordem econômica e social, configurando-o, juridicamente, como um empecilho ao atingimento de determinado objetivo estatal constitucional (promoção do meio ambiente saudável e equilibrado, promoção da saúde, livre iniciativa, etc); ii) o ente estatal promove a oneração do comportamento

indesejado através da ferramenta tributária; iii) a oneração comportamento indesejado tem como consequência a diminuição de sua prática ou implementação; iv) a extinção ou redução do comportamento indesejado tem como consequência a cessação ou diminuição do empecilho ao atingimento de um objetivo estatal constitucional; v) a extinção ou redução da prática do comportamento implicará em uma menor arrecadação do(s) tributo(s) incidente(s).

Levando em conta que ainda que as premissas teóricas elencadas no concatenamento lógico acima exposto se concretizassem, é improvável ou mesmo impossível considerar que a arrecadação de determinado tributo incidente sobre um comportamento indesejado chegasse a zero.

E se assim o fizesse, há de se rememorar que a análise aqui feita parte também de perspectiva pragmática. Isso quer dizer, ademais, que ainda que um tributo com função primária extrafiscal fosse inserido no sistema tributário nacional com objetivos de desincentivar condutas que prejudiquem o atingimento do direito à cidade sustentável, o ingresso de finanças nos cofres públicos através daquele tributo, ainda que de maneira indesejada, não deve simplesmente ser ignorado ou negado. Pragmaticamente, tem-se que o tributo hipotético estará em maior ou menor grau prestando função arrecadatória, porém restando à tal função uma posição em segundo plano.

É na obra de Paulo de Barros Carvalho que parece residir uma concepção que compatibiliza as diretrizes até aqui postas acerca da inserção, no sistema tributário, da figura de um tributo eminentemente extrafiscal. O autor informa (CARVALHO, 2012, p. 149):

Não existe, porém, entidade tributária que se possa dizer pura, no sentido de realizar tão só a fiscalidade, ou, unicamente, a extrafiscalidade. Os dois objetivos convivem, harmônicos, na mesma figura impositiva, sendo apenas lícito verificar que, por vezes um predomina sobre o outro.

A linha de raciocínio é complementada por Tupiassu (2006), que, partindo da perspectiva da presença da extrafiscalidade e fiscalidade concomitantemente em determinada norma tributária, demonstra que em último caso houve a superação do paradigma da neutralidade tributária, entendida a partir de Humberto Ávila (2008) como uma ramificação ou um aspecto da igualdade que gera o dever negativo do ente estatal no que diz respeito aos impactos de sua atuação na livre concorrência.

Retome-se a perspectiva de José Casalta Nabais (2015), para quem há possibilidade de existência de um tributo exclusivamente extrafiscal. Põe-se a linha mencionada em contraposição às perspectivas expostas posteriormente, que compatibilizam a fiscalidade com a extrafiscalidade em maior ou menor grau, hora subordinando uma à outra, porém jamais com exclusividade. As perspectivas aparentemente se chocam e formam, quando feitas tentativas de compatibilização, um paradoxo irresolúvel.

Todavia, é a partir da construção de Schoueri (2005a), quando da análise da função indutora da norma tributária em sua perspectiva pragmática, que se consegue extrair uma síntese da aparente incompatibilidade, marcando a importância da abordagem do autor, que desponta como pedra fundamental do estado da arte em termos de doutrina tributária brasileira.

É na confusão de conceitos e de premissas entre os efeitos (pragmáticos) e as intenções (finalísticas, teleológicas) que o conteúdo da extrafiscalidade é esvaziado e, por vezes, mal analisado. A exposição da extrafiscalidade feita por José Casalta Nabais se dá a partir do que Schoueri definiria como critério teleológico. Isto é, quando o Nabais afirma a possibilidade de existência de tributação exclusivamente extrafiscal, quer falar da intenção do legislador ao elaborar aquele tributo.

Não obstante, as perspectivas que consideram que a extrafiscalidade e a fiscalidade jamais existem em separado estarão a levar em conta também o critério pragmático, o efeito prático da arrecadação, que ainda que indesejada em um tributo finalisticamente extrafiscal, é utilizado como fundamento para demarcar a premissa de que a extrafiscalidade e a fiscalidade se apresentam de forma não mutuamente excludente.

É em face do exposto que a demarcação de premissas sólidas acerca da noção ou das noções de extrafiscalidade se faz necessário desde a fase inicial da presente pesquisa, posto que, conforme verificado, a doutrina tributária nacional e internacional ora adota critérios baseados no efeito prático dos tributos, ora adota a perspectiva de que a extrafiscalidade surge da intenção do legislador em lançar um tributo indutor/interventor.

A análise pragmática encontra na obra de Klaus Vogel (1969) embasamento no sentido de que o aspecto subjetivo da norma tributária, a intenção do legislador no ato de criação daquele tributo, seria irrelevante para a demarcação da extrafiscalidade. Haveria, para o autor, a necessidade de substituir a busca da

finalidade almejada pelo legislador pelo verdadeiro efeito indutor que a norma tributária acarreta no mundo dos fatos.

A premissa arquitetada é erigida através da consideração de que ainda que a norma, por intenção do legislador, buscasse a indução do comportamento do contribuinte, não haveria como, por análise eminentemente jurídica, garantir que tal efeito de fato ocorrerá quando do lançamento do tributo no ordenamento jurídico.

Levando em conta a abordagem pragmática como ferramenta para análise do problema de pesquisa proposto (caracterizada por adjetivar como norma tributária indutora apenas aquela que no campo da eficácia exerça efeitos indutores) e o tipo de pesquisa jurídico-projetiva (pautada na ideia de erigir um modelo de tributação municipal apto a fomentar a concretização da cidade sustentável), pode, à primeira vista, parecer contraditória a busca de um modelo teórico e prévio (não positivado) através de uma abordagem que leva em conta apenas efeitos concretos da tributação e descarta por completo a intenção ou finalidade do legislador.

Para sanear qualquer tipo de dúvida quanto à pretensa contradição supramencionada, traz-se a perspectiva de José Casalta Nabais (2008, p. 263) sobre o direito econômico tributário, que na percepção do autor, compreende a noção de que com vistas à satisfação de políticas econômicas e sociais do Estado, o direito tributário se apresenta como uma ferramenta em função da consecução de tais objetivos através da extrafiscalidade. A análise à luz do direito econômico tem como objetivo principal a obtenção de resultados em questões atinentes às mencionadas políticas econômicas e sociais, sendo o direito tributário, aqui, uma ferramenta de meio.

Para o autor, o direito econômico tributário é conectado com a disciplina fiscal por formalidade, uma vez que a análise da norma (tributária) à luz dos princípios e institutos tributários seria de competência do direito tributário, conquanto a perspectiva de instrumentalidade de tais normas visando a consecução dos objetivos estatais se apresenta como de direito econômico.

A postulação das premissas acima é essencial para que se compreenda o percurso aqui adotado: quando da análise da capacidade indutora de uma norma tributária por critérios tributários, parte-se da perspectiva pragmática erigida por Schoueri (2005a). Quando da análise de ferramentas econômicas e tributárias voltadas para o atingimento de objetivos constitucionais estatais, parte-se da

perspectiva da constituição econômica e do direito econômico, portanto, de maneira teleológica.

Por força do exposto, o levantamento de dados empíricos quanto à eficácia dos tributos indutores ambientais, a fim de caracterizá-los como tais, faz-se necessário para a precisão científica que se almeja. Partindo de uma abordagem também pragmática, a análise de dados é imprescindível para que se possa erigir, a partir das características dos tributos ambientais indutores (assim caracterizados tributariamente em face de sua eficácia), um modelo jurídico econômico de tributação ambiental fomentadora do arquétipo de cidade sustentável.

Ainda que a ciência jurídica de maneira isolada não seja suficiente para colher resultados empíricos sobre a tributação extrafiscal, sendo imprescindível uma relação de interdisciplinaridade com a ciência econômica, cumpre demarcar desde já a importância desse tipo de pesquisa, que serve como modelo para a aplicação de ferramentas jurídicas eficazes. É o caso de pesquisas como a que comprova a eficácia de tributação ambiental que visava a redução de emissões de carbono em países da União Europeia (BOSQUET, 2000), bem como pesquisas que apresentam como o contribuinte encara positivamente ou negativamente a introdução de tributos ambientais em seu ordenamento jurídico (KALLBEKKEN; SÆLEN, 2011). O resultado das pesquisas que efetivamente expõem os impactos econômicos e sociais da tributação extrafiscal é o ponto de partida para a caracterização de um possível modelo de tributação indutora que, contudo, deve levar em conta as necessidades e especificidades locais, não apenas aplicando institutos estrangeiros de maneira rasa.

Realizada a demarcação acerca do que se compreende por extrafiscalidade e em que sentido esse termo será utilizado ao longo da presente pesquisa, cumpre estabelecer os fundamentos da tributação ambiental. A seção seguinte do trabalho define o instituto do tributo ambiental, partindo de sua fundamentação Constitucional e encerrando na análise de sua efetiva aplicação e compatibilização com o sistema tributário nacional.

3.3 FUNDAMENTOS DO TRIBUTO AMBIENTAL: EXTERNALIDADES E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Com a demarcação teórica da função indutora da norma tributária devidamente delineada, bem como após a concepção da função indutora da norma tributária

(extrafiscalidade como espécie) como ramo da ação interventora do Estado, um questionamento que se erige é sobre a validação de tal intervenção em termos jurídicos, ou, em conteúdo específico do ramo da principiologia jurídica, a que fins ou a que objetivos a intervenção do Estado no domínio econômico se prestaria, mormente aquela que se dá através da função indutora do tributo.

Conforme a exposição feita até o presente momento, a gradual transição da posição do Estado em face do domínio econômico, a partir da sua evolução de um modelo liberal para um modelo social, bem como a consolidação do paradigma constitucional programático e concebendo a constituição econômica, fazem parte da soma de fatores que balizaram a intervenção do Estado no domínio econômico através da busca de determinados fins.

De acordo com Gilberto Bercovici (2005), ao passo em que o Estado contemporâneo foi se adaptando à forma Social e Constitucional previamente narrada, também com influência das ciências econômicas advindas das lições de Keynes, há uma expansão no escopo e nos moldes da intervenção estatal, além de alterações nos pressupostos das teorias econômicas. É nesse contexto que diversos autores passam a se debruçar sobre a problemática advinda da relação entre o crescimento, desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

Conforme Bercovici (2005), a nova onda do constitucionalismo social que gradativamente se estabeleceu em grande porção dos Estados da Europa e das Américas passou a elevar a título de direitos fundamentais alguns direitos ligados à igualdade material (diferente da anteriormente proclamada liberdade formal) e que dependiam de atuações do Estado.

De constatações econômicas e sociais, conteúdos derivados do valor ou do postulado da solidariedade passaram a receber tutela jurídica em forma de princípios, ingressando na ordem jurídica através dos processos de constitucionalização.

O novo contexto socioeconômico põe em xeque os paradigmas tradicionais erigidos acerca dos direitos fundamentais, influenciando novas tratativas acerca de um conteúdo jurídico historicamente solidificado como o da liberdade. É das lições de Amartya Sen (2018) que se extrai a necessidade de repensar o valor liberdade a partir de critérios econômicos e sociais, transcendendo a análise meramente formal como antes posta. No esteio do autor, as insuficiências econômicas e sociais acabam por limar a materialidade do conteúdo liberdade do cidadão, vinculando o real atingimento

desta através da promoção de condições que viabilizem a dignidade da pessoa humana. Há, assim, a construção do arquétipo positivo da liberdade.

Aprofundando a temática acerca da relação entre o efetivo gozo da liberdade pelos cidadãos e sua relação com questões econômicas e sociais, bem como marcando o chamado status positivo da liberdade, Ingo Sarlet (2009, p. 49) expõe que:

Além disso, verificou-se que – para além dos direitos sociais – existem outros direitos fundamentais prestacionais, cujo conceito, portanto, é mais abrangente, de tal sorte que os direitos sociais prestacionais (direitos a prestações em sentido estrito), constituem espécie do gênero direitos a prestações. Tal constatação partiu da premissa de que não se deve reconduzir os direitos às participações na organização e no procedimento, os direitos políticos na sua dimensão prestacional e os direitos à proteção à atuação do Estado como Estado Social, na medida em que mais diretamente vinculadas às funções clássicas do Estado democrático de Direito. O desiderato dos direitos sociais, como direitos e prestações, consiste precisamente em realizar e garantir os pressupostos materiais para uma efetiva fruição das liberdades, razão pela qual, consoante já assinalado, podem ser enquadrados naquilo que se denominou de *status positivus socialis*.

O que se conclui, portanto, é que a análise jurídica sobre os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana não pode ser tomada como apartada ou hermeticamente selada daquilo que atine às condições econômicas que, incontestavelmente, ingressarão na equação de fomento ou diminuição das desigualdades sociais e na vida digna.

É o que se constata através das lições de Fábio Nusdeo (2005), que informa que o modelo de mercado tradicional, que se consolidou ao longo de aproximadamente cento e cinquenta anos, acabou por externalizar falhas e imperfeições, em razão de tal modelo ter-se fundamentado exclusivamente através de um tripé jurídico que compreende a constituição, codificação de direito privado e o poder de polícia administrativo. A lição do economista se comunica com a já explicitada preleção de Grau (2010), ao designar que a economia encontra no direito uma ferramenta de manutenção e fundamentação.

O tripé jurídico que baliza o mercado em seu modelo tradicional liberalista consegue inicialmente fundamentar e delimitar o campo de atuação dos agentes econômicos. Contudo, a formalidade, lógica e racionalidade liberais não foram suficientes para sanear as externalidades do mercado, sendo o sistema jurídico ao

mesmo tempo incapaz de lidar com as consequências práticas da vida econômica e toda complexidade que a circunda (NUSDEO, 2005).

A partir da tratativa jurídica meramente formal e operacionalmente incapacitada para lidar com as externalidades, surgem as chamadas falhas de mercado. Tais imperfeições ou defeitos de operacionalidade do mercado por parte da concepção liberal são, no esteio de Nusdeo (2005), cinco: falha de mobilidade, falha de transparência, falha de estrutura, falha de sinalização e, por fim, falha de incentivo.

A falha de incentivo, esta mais diretamente relacionada ao impacto ambiental, se refere aos bens de ordem coletiva ou bens públicos. Os bens coletivos seriam “aqueles aptos ao atendimento simultâneo das necessidades de um grupo ou coletividade para os quais não vigora o princípio da exclusão no ato de seu uso ou de seu consumo.” (NUSDEO, 2005).

O autor segue (NUSDEO, 2005, p. 164):

Uma economia fundada apenas no mercado tenderá a discriminar fortemente os bens coletivos e a exagerar a produção de bens exclusivos. Terá, assim, muitos carros, mas poucas linhas de metrô ou um deficiente transporte coletivo; terá muitas fábricas, mas poucos aparelhos antipoluentes – o ar puro é um bem coletivo: maior pureza para uns, não significa menor pureza para outros-; terá médicos particulares mas uma deficiente higiene pública e assim por diante.

Tem-se, portanto, que o desequilíbrio entre o fomento de bens coletivos e bens exclusivos, como não poderia deixar de ser diferente em face da íntima relação entre mercado e meio ambiente, gera impactos diretos naquilo que toca à preservação dos recursos naturais.

A breve menção às falhas de mercado se torna importante para que se possa congrega a atividade econômica e produtiva com o direito, ainda que o ponto central da presente pesquisa não seja as relações de mercado. Algumas conclusões são essenciais para que se possa compreender a utilização da função indutora da norma tributária a favor dos objetivos estatais, dentre eles, a proteção do meio ambiente. É que através do conceito de externalidades, é possível encontrar uma fundamentação ou uma série de fundamentações de âmbitos social e econômico que justificam, no campo jurídico, a atuação interventora do estado, seja de forma direta ou indireta, a partir de instrumentos econômicos como o tributo ambiental.

Como primeiro ponto de síntese, é possível mencionar que o agir econômico, quando realizado sob uma perspectiva fundamentada nas máximas de liberdade

irrestrita e igualdade meramente formal, tem como consequência a formação de falhas ou externalidades que afetam os domínios da cidade em diversas camadas, em perspectiva econômica, ambiental, social, gerando distorções que terminam por fulminar a eficácia e o gozo de direitos fundamentais.

Em um segundo ponto de síntese se extrai que da compreensão de que o direito tem papel fundamental na correção das falhas, externalidades e de suas consequências, amparado pela configuração do Estado Social e do constitucionalismo interventor, surgem, na vigente Constituição Federal brasileira, os objetivos e princípios que devem delinear a atuação do Estado.

Essas figuras não estão relegadas apenas ao tomo constitucional relativo à Ordem Econômica, estando, em verdade, espalhadas por toda a Carta. Contudo, é possível extrair do artigo 170 da Constituição os princípios específicos da Ordem Econômica, e dentre eles está justamente a defesa do meio ambiente, inclusive através de tratamento diferenciado de produtos e serviços em face de seu impacto ambiental.

Retomando a perspectiva de direitos fundamentais que promovem liberdades positivas, rompendo com o arquétipo liberal de liberdades negativas, tem-se que o próprio artigo 225 da Constituição marca um chamado direito fundamental de terceira geração, assentado na fraternidade e na solidariedade. Sendo o meio ambiente equilibrado um direito fundamental, daí surge que a tributação deverá sempre servir à esse direito fundamental.

O fato de que a tributação de um Estado deverá guardar pertinência, não ofensa e, por fim, devendo promover direitos fundamentais, não deve ser confundida com a noção de que os tributos seriam o “custo” dos direitos fundamentais. A perspectiva aqui trazida encontra suporte no chamado dever fundamental de pagar tributos, que implica que o tributo não se limita a uma simples atividade de poder estatal e nem com um custo ou sacrifício que se abate sobre o contribuinte, mas sim como um elemento indispensável da sociedade que se conforma sobre o prisma do Estado Fiscal, adicionando à atividade tributária elementos de ação econômico-social (NABAIS, 2015).

Assim sendo, tem-se que, por um lado, o tributo ambiental possui fundamentação constitucional em face da necessária compatibilização do direito tributário para com os direitos fundamentais e com os objetivos da Constituição. Por outro lado, tratando-se de fundamentação econômica, é possível verificar que a

atividade humana tem como consequência as externalidades, que devem ser mitigadas através da atuação estatal, uma vez que o Estado é o único ente que possui as ferramentas jurídico-econômicas necessárias para a internalização das externalidades negativas, como os tributos ambientais.

3.4 CONCEITO DE TRIBUTO AMBIENTAL

Como visto, a função extrafiscal da norma tributária pode ser aplicada para conformar o comportamento dos contribuintes, fomentando condutas desejadas e desincentivando condutas indesejadas, de acordo com os objetivos almejados pelo Estado. A sistemática se aplica para setores tão diversos quantos forem os objetivos estatais: produtos relacionados à saúde pública, como a oneração sobre o fumo e bebidas alcóolicas ou a desoneração de material médico-hospitalar; impulso da competitividade do Brasil no cenário do mercado internacional, através de oneração ou desoneração de commodities e, claro, para promover o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e à cidade sustentável.

Atualmente, um dos campos mais férteis para a aplicação da função indutora da norma tributária é justamente aquele relativo à proteção do meio ambiente. José Casalta Nabais (2008) destaca que a relação de proximidade que vem sendo tecida entre o Direito Tributário e a proteção do meio ambiente nos últimos tempos não surpreende.

O reconhecimento de ferramentas tributárias e econômicas como aptas a promover a defesa do meio ambiente é um fenômeno que possui nascedouro constitucional no Brasil, mas não só. Casalta Nabais (2008) informa que algumas Constituições surgidas após a segunda metade do Século XX marcam de forma clara a preocupação jurídica para com o meio ambiente, elevada em nível de princípio constitucional. É o caso das Constituições Portuguesa (1976), Espanhola (1978) e Brasileira (1988).

Tratando especificamente de tributos voltados para a questão ambiental *lato sensu*, é comum ouvir a denominação de tributação ambiental ou denominar tal figura como tributo ambiental. Contudo, a caracterização de um tributo ambiental, para fins de direito tributário, deve ser feita seguindo premissas absolutamente adstritas àquele ramo jurídico, sob pena de confusão conceitual que levaria a análises descabidas.

Nesse sentido, para os fins da presente pesquisa, é válido marcar que a destinação da receita de determinado tributo é irrelevante para caracterizar um tributo ambiental. Assim como quando da conceituação da função indutora da norma tributária, a análise jurídico-tributária deverá recair unicamente sob o que compete à matéria, sob pena de desvio do objeto científico. Portanto, os valores financeiros arrecadados com determinado tributo, sendo direcionados e aplicados à programas de recuperação ambiental, de fomento à preservação ambiental ou ainda para manutenção de áreas verdes, por exemplo, não tornará o tributo que serviu de ferramenta arrecadatória um tributo ambiental.

A análise de um tributo ambiental que parta de estudo de ciência tributária deverá se debruçar unicamente sobre a norma tributária e seus elementos, sendo a destinação dos valores e sua devida aplicação campo para análise do direito financeiro.

Por conseguinte, não parece cientificamente bem delineada uma parte da análise feita por Regina Helena Costa (2011), que compreende a tributação ambiental em uma dupla via, tendo seu sentido fiscal (voltado para arrecadar recursos designados à políticas de natureza ambiental), ou sentido extrafiscal (conformação do comportamento dos contribuintes com vistas à proteção do meio ambiente) esta última podendo se dar através de diferentes técnicas como concessão de incentivos fiscais, isenções, deduções, progressividade e diferenciação de alíquotas.

Ainda que se ponha desde já, portanto, que a instrumentalização do direito tributário com objetivos ambientais e a tributação ambiental não se esgotam na ideia de instituição de tributos, pois como visto em Basso (2010), a sistemática de instrumentalização da tributação em favor do meio ambiente pode se dar através de ferramentas que não necessariamente configurem um tributo que onera o comportamento do contribuinte poluente, mas que premia o comportamento daquele que pratica ato ou fato que se adequa à agenda estatal de proteção do meio ambiente. Diante da multiplicidade de perspectivas sobre o que configura um tributo ambiental, cumpre demarcar o que se entende por tal.

Para a caracterização do tributo ambiental, é rica a lição de José Casalta Nabais (2008) ao distinguir, segundo uma série de critérios elencados, o que viria a ser um verdadeiro tributo ambiental e o que seria um falso tributo ambiental.

A primeira distinção trazida pelo autor entre os verdadeiros tributos ambientais e os falsos tributos ambientais se dá no plano da incidência e da extrafiscalidade

(função indutora), afirmando (NABAIS, 2008) que os verdadeiros tributos ambientais são aqueles que, por exemplo, agravam unidades de poluente emitido enquanto os falsos tributos ambientais, muitas vezes agravando produtos comercializados ou serviços prestados e considerados poluentes, visam a arrecadar sobre conduta reiterada dos contribuintes, ignorando o fomento de comportamentos positivos e o desincentivo de comportamentos negativos, como deveria ocorrer pela ideia de extrafiscalidade.

A função extrafiscal da norma tributária é, portanto, elemento fundamental para a caracterização do tributo ambiental, posto que a capacidade de fomentar a preservação ambiental através do desenvolvimento sustentável em uma perspectiva que não sufoca o crescimento econômico se afigura como mecanismo apropriado de intervenção (BASSO; DUARTE RODRIGUES, 2011).

A conclusão é a de que apenas aqueles tributos voltados para a alteração da conduta do contribuinte são verdadeiros tributos ambientais, e os falsos tributos ambientais seriam aqueles que ainda que incidentes sobre fatos geradores que marquem comportamentos relativos à natureza e sua conservação, bens, produtos e fatos geradores em geral, objetivam a mera arrecadação pelo Estado, a despeito de conectarem-se com temas ambientais (NABAIS, 2008).

A segunda distinção trazida por Nabais (2008) se dá no que diz respeito à espécie tributária que comportaria a figura do verdadeiro tributo ambiental: se impostos ou outras espécies tributárias. O autor indica que por força do caráter comunitário dos impostos, esses se apresentam de antemão como a espécie tributária adequada para portar a guarida de verdadeiro tributo ambiental, comportando a distribuição dos custos ambientais pelos membros da sociedade como um todo. Contudo, é necessário ressaltar que a perspectiva de espécie tributária trazida pelo autor leva em conta a experiência portuguesa, que possui um sistema tributário distinto do Brasil naquilo que diz respeito às espécies tributárias.

O terceiro e último critério de diferenciação trazido pelo autor diz respeito à forma de aplicação do tributo ambiental: se um tributo que incide diretamente sobre a atividade poluente, tendo por objeto o bem da natureza atingido, dessa maneira constituindo uma figura tributária nova e independente, ou uma modelação em tributos porventura já existentes sobre renda e patrimônio, por exemplo, para que passem a possuir aspectos ambientais e extrafiscais através de alterações em suas

sistemáticas. Nos termos do autor, o verdadeiro tributo ambiental se configura através do modelo descrito na primeira situação (NABAIS, 2008).

A perspectiva posta acima vai de encontro ao que informa José Marcos Domingues (2007, p. 63), que considera o tributo ambiental sob os sentidos estrito e amplo. No sentido estrito, o tributo ambiental se configura como um novo tributo, cobrado por causa da utilização de recursos ambientais por contribuintes. No sentido amplo, o tributo ambiental seria um tributo previamente existente no sistema que viria a ser adaptado para servir aos objetivos de proteção ambiental. A noção de adequação da tributação previamente existente para os moldes da tributação ambiental com caráter eminentemente extrafiscal também parece ser a visão de Basso e Duarte Rodrigues (2011).

Diante do plano posto, é forçoso reconhecer que a tributação ambiental, segundo a autora, jamais pode ser reduzida apenas à criação e cobrança de tributos que objetivam onerar o comportamento poluente promovendo, através da função indutora da norma, uma mudança na conduta do contribuinte no sentido da adesão de posturas menos ambientalmente impactantes.

Partindo da perspectiva delineada, parece claro que a tributação ambiental compreende a instrumentalização do direito tributário no sentido de utilizar-se de suas normas, princípios, valores e institutos com fins não eminentemente fiscais/arrecadatários, mas sim no atingimento, através da indução do comportamento, de objetivos constitucionais de desenvolvimento sustentável, quer seja através de tributos novos que venham a onerar um comportamento poluente ou desonerar um comportamento sustentável, quer seja a partir da adequação, para fins ambientais, de tributos existentes no sistema tributário. Técnicas de fomento como benefícios fiscais, isenções e políticas de “alíquota zero” também configuram a tributação ambiental a partir dessa perspectiva.

Tanto a instituição de tributos com vistas a agravar economicamente o comportamento poluente do contribuinte, quanto a concessão de benefícios fiscais pela adesão do contribuinte a comportamento menos ambientalmente degradante ou de fato sustentável, denotam de forma clara a função indutora das normas tributárias em jogo.

Assim sendo, cumpre marcar que à despeito da sólida concepção teórica de verdadeiro tributo ambiental em oposição ao falso tributo ambiental conforme realizada por José Casalta Nabais (2008), há que se estabelecer que o autor

português parte do sistema tributário de seu país como ponto de referência, o que não torna sua análise menos importante para a realidade brasileira, porém necessita de uma releitura crítica conforme a realidade jurídico-positiva da presente pesquisa: o sistema tributário brasileiro.

Elemento indispensável da acepção de verdadeiro tributo ambiental do autor português que encontra correspondência na maior parte da literatura sobre o tema é justamente o caráter extrafiscal da tributação e sua intenção/consequência de direcionamento de comportamento dos contribuintes em prol da internalização das externalidades negativas.

Portanto, no que concerne à tributação ambiental, os danos ambientais ocasionados por agentes econômicos são tidos como externalidades negativas que não são suportadas pelo respectivo agente, e sim, repassadas para a coletividade, e o tributo, justificado pelo princípio de direito ambiental do poluidor pagador, seria a forma de internalizar estes custos ambientais ao seu causador, de forma que o estimule a reduzir ou até extinguir referidos danos. Da mesma forma, o princípio do protetor-recebedor opera de forma a beneficiar ou compensar os contribuintes que atuem na defesa do meio ambiente ou praticando comportamentos considerados desejáveis em face dos objetivos estatais.

O princípio do poluidor pagador tem origem no direito ambiental, sendo juridicamente inscrito na legislação brasileira através da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 4º, VII, que marca como impositiva ao poluidor a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados aos recursos ambientais. O princípio do protetor-recebedor encontra abrigo na legislação brasileira no artigo 6º, II, da Lei de Resíduos Sólidos.

A ideia é que as externalidades negativas da degradação ambiental, conforme visto anteriormente, são suportadas por toda a coletividade, e no caso específico, por toda a municipalidade. Pelo princípio do poluidor pagador, as externalidades negativas deverão necessariamente ser mitigadas através da internalização dos custos do comportamento poluidor do contribuinte. Por outro lado, o protetor-recebedor opera seguindo comportamentos considerados positivos ou desejáveis pelo ente estatal, gerando externalidades positivas que são absorvidas pela municipalidade. Conglobando a ideia do princípio aqui discutido com o instituto da extrafiscalidade, surge a concepção de tributação ambiental que serve de base para a presente pesquisa.

Nesse sentido, considera-se um tributo ambiental toda figura tributária que congloba, necessariamente, os princípios do poluidor pagador e protetor recebedor com vistas à mitigação de externalidades negativas ambientais ou fomento das externalidades positivas e a indução do comportamento do contribuinte através do instituto da extrafiscalidade. Nesse sentido e conforme já exposto, não apenas a figura tributária que onera o comportamento poluente é considerado parte da tributação ambiental, mas também os benefícios fiscais que visam premiar o comportamento do contribuinte que opera com externalidades positivas para o meio ambiente.

Ademais, considera-se como tributação ambiental, para os fins da presente pesquisa, a adaptação de figuras tributárias pré-existentes para que contemplem o princípio do poluidor-pagador ou do protetor-recebedor. Frente à competência do ente tributante municipal para modular a norma tributária, não se vislumbra necessário que apenas tributos novos possam seguir o princípio do poluidor pagador/protetor recebedor e utilizem a função indutora da norma tributária. Dentro da legalidade e da competência tributária do ente municipal, é possível inserir tais elementos em tributos já vigentes, o que não necessariamente implica na desnecessidade de tributos novos e criados unicamente para tais funções.

É o que pretende se verificar no próximo capítulo, quando da análise dos tributos municipais e da possibilidade de estruturar um modelo de tributação ambiental municipal que sirva como ferramenta de consecução do direito à cidade sustentável.

4 TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE SUSTENTÁVEL

O objetivo do presente capítulo é, partindo de todas as premissas fixadas até o presente momento no trabalho, realizar a construção hipotética de um modelo de tributação municipal ambiental que efetive o direito à cidade sustentável.

Tal modelo, que parte de análises empíricas e teóricas, servirá como guia para contraposição frente aos tributos municipais atualmente existentes no Brasil. Portanto, após a construção do modelo, verificar-se-á: i) se é possível converter cada tributo municipal analisado aos moldes de um tributo ambiental; ii) sendo possível a conversão do tributo municipal em tributo ambiental, se a tributação é capaz de agir no sentido de promover a função social da cidade, fomentando, assim, a cidade

sustentável, principalmente no que diz respeito ao aspecto de preservação do meio ambiente.

Aplicando a metodologia que contrapõe o modelo hipotético e a análise individual de cada tributo ambiental nos moldes acima, almeja-se confirmar ou refutar a hipótese da pesquisa.

4.1 MODELO AXIOLÓGICO PARA UMA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE SUSTENTÁVEL

Objetivando construir um modelo de tributação ambiental municipal que possa ser instrumentalizado no sentido de promover o direito à cidade sustentável no Brasil, primeiro é necessário marcar algumas premissas teóricas de doutrina nacional e internacional, quando cabível. Não se pretende promover uma transposição acrítica de modelos teóricos estrangeiros para uma tentativa forçada de inserção no sistema tributário brasileiro, mas sim a busca de aporte teórico advindo de experiências estrangeiras em que a tributação ambiental já se encontra em estágio mais avançado de instituição do que no Brasil.

Para que se possa iniciar na tarefa de erigir um modelo de tributação ambiental que sirva para promover a cidade sustentável, é fundamental iniciar pela construção de um conjunto principiológico que quando somados aos princípios tradicionalmente aplicáveis aos tributos e à atividade administrativa fiscal como um todo, servem como um conjunto de guias que esteiam a atividade tributária conforme os objetivos constitucionais pretendidos.

Para tanto, é válida a perspectiva de Haughton e Hunter (2003), delineando em dois níveis distintos os princípios aplicáveis à uma estruturação de uma cidade sustentável. Os autores dividem três princípios mais gerais como sendo de primeiro plano, que, por sua vez, guiarão a aplicação dos princípios de segundo plano, esses diretamente relacionados com o planejamento de uma cidade sustentável.

Os princípios de primeiro plano são: i) solidariedade intergeracional, garantindo que cada geração subsequente possa desfrutar de um ambiente equilibrado; ii) justiça social, visando a redução das desigualdades e o atendimento de necessidades de todas as pessoas através do desenvolvimento econômico e social; iii) Equilíbrio transfronteiriço, através do reconhecimento de que limites políticos e administrativos não são mais eficazes para alocar responsabilidades e riscos relacionados a

problemas ambientais, dado o reconhecimento de que os problemas ambientais cruzam fronteiras e geram externalidades negativas em espaços territoriais que vão além dos limites territoriais reconhecidos pela política e pelo direito. (HAUGHTON; HUNTER, 2003)

Os princípios acima elencados, na perspectiva dos autores, deverão servir como guias para todas as políticas públicas relativas à promoção da sustentabilidade urbana, inclusive naquelas que dizem respeito a programas fiscais e econômicos, guiando os princípios de segundo plano sem, contudo, cair em um processo de hierarquização ou de isolamento: os princípios de segundo plano serão guiados por mais de um ou todos os princípios de primeiro plano, que se interconectam e se comunicam em níveis diversos de aplicação (HAUGHTON; HUNTER, 2003).

Antes de iniciar a exposição dos princípios de segundo plano, é necessário mencionar que a o ato de elencar princípios para a implementação de políticas públicas e programas em sustentabilidade urbano ambiental é uma tarefa de extrema complexidade em face da variada gama de abordagens diferentes, pesquisas em áreas distintas do conhecimento e perspectivas de autores que abordam o objeto de pesquisa sobre múltiplas ópticas; bem como o número de princípios delineados por cada autor, tendo Bosworth (1993) e Hough (1990) elencando alguns poucos princípios aplicáveis à sustentabilidade urbano ambiental e Miller e Spoolman (2009) enumerando mais de 60 princípios.

Elencando os princípios econômicos e sociais de segundo plano no que diz respeito ao desenvolvimento da cidade sustentável, tem-se: i) uso apropriado de tecnologia e materiais; ii) criação de indicadores para detecção de impactos e níveis produtivos econômicos e ambientais; iii) estabelecimento de padrões mínimos através de controle regulatório; iv) ações contínuas para internalização de custos ambientais; v) Promover a aceitação social de políticas ambientais através de vi) participação pública (HAUGHTON; HUNTER, 2003).

A listagem feita pelos autores é crucial para a compreensão do paradigma principiológico: ainda que se trate de literatura estrangeira que não aborda um sistema jurídico específico, mas sim um arcabouço principiológico geral capaz de guiar a construção de cidades sustentáveis em âmbito legislativo e executivo, é possível encontrar normas na legislação brasileira que transmitem os princípios acima expostos. Exemplo claro surge através da participação popular, que aparece de forma expressa no Estatuto da Cidade, uma vez que a eficácia da instituição de tributos

ambientais pode depender, em maior ou menor grau, da aceitação por parte dos contribuintes e da educação quanto ao tema. É o que se vê na pesquisa empreendida por Thalmann quanto à aceitação social de tributos ambientais na Suíça (2004), em que ficou evidenciado que, excluindo fatores de gênero, idade e renda, participantes com maior grau de educação e aprofundamento sobre o tema tendem a pertencer ao grupo de contribuintes que apoiam a introdução de tributos ambientais.

Além dos princípios econômico-sociais de segundo plano, há o delineamento de princípios de gestão, conforme Haughton e Hunter (2003): i) subsidiariedade; ii) flexibilidade em elaborar e implementar políticas ambientais; iii) fomento de estratégias de longo prazo; iv) ampliar a coordenação entre políticas ambientais distintas; v) políticas de igualdade no tratamento de problemas ambientais transfronteiriços; vi) fomento ao acesso à informação sobre consequências dos problemas ambientais.

Ainda que, conforme exposto, todos os princípios elencados pelos autores com vistas ao desenvolvimento da cidade sustentável sejam aplicáveis a toda e qualquer política pública que se preste a esse fim, é valiosa a análise do último grupo de princípios de segundo plano apresentado, posto que da reflexão daquele conjunto principiológico ante os tributos ambientais com vistas ao direito à cidade sustentável é possível extrair premissas que fortalecem o modelo de tributação ambiental que se pretende erigir no presente capítulo.

Em primeiro lugar, cumpre mencionar que o princípio da subsidiariedade, segundo os autores, se refere à perspectiva de proximidade do problema ambiental e sua relação com as esferas de poder e tomada de decisão. (HAUGHTON; HUNTER, 2003). Isso quer dizer que, conforme mencionado no primeiro capítulo do trabalho, as autoridades locais (no caso brasileiro, o município) precisam tomar ações concretas acerca dos problemas ambientais, uma vez que estão em posição de maior proximidade para entender o problema, as necessidades e vicissitudes locais e formas de atuação. No caso brasileiro, o princípio em comento recebe renovada importância em face da já mencionada autonomia municipal frente aos outros entes federativos. O presente princípio não se presta a excluir a participação dos Estados ou da União na elaboração de políticas ambientais ou na conformação de sua tributação aos moldes da tributação ambiental: na verdade, o princípio ressalta a importância da participação da esfera municipal no desenvolvimento das políticas ambientais, que não devem relegar a pauta aos demais entes federativos.

A subsidiariedade se apresenta, no ponto de vista prático, através da perspectiva de que a autonomia do ente local para implementar as soluções mais pertinentes e próximas aos cidadãos, sendo pautado por condições tais como a do afastamento de invasão de competência exclusiva e a operacionalização através de competência mais adequada quando comparada a outros níveis governamentais (CALIENDO, 2016).

O próximo princípio que merece aprofundamento é o da flexibilidade de implementação e elaboração de políticas ambientais. Esse princípio objetiva garantir que a atuação sobre os problemas ambientais deve se dar através de uma multiplicidade de instrumentos tais como poder de polícia, instrumentos de mercado e instrumentos tributários.(HAUGHTON; HUNTER, 2003).

O princípio da flexibilidade acima exposto é necessário para que se possa trazer ao plano da realidade o escopo da presente pesquisa: ainda que seja possível conformar a tributação dos municípios brasileiros no sentido de uma tributação ambiental que promova a cidade sustentável, essa ferramenta, per si, não será capaz de alterar o cenário das cidades brasileiras de forma isolada e a curto prazo. A instrumentalização do direito tributário para o cumprimento da política urbano ambiental brasileira é apenas uma das ferramentas de que dispõe o poder público para o atingimento do objetivo constitucionalmente delineado.

Enquanto permanecer dentro da legalidade e das limitações inerentes à competência legislativa e aos poderes da administração pública, é válido e recomendável ao poder público congregar diferentes ferramentas de modo a buscar uma ampla frente de atuação com vistas ao desenvolvimento sustentável urbano. Portanto, a flexibilidade advém do fato de que, quando posto em conjunto com o já mencionado princípio que propõe a criação de indicadores econômicos e ambientais, as estratégias devem ser alteradas para melhorar a adequação e eficácia no combate ao problema, o que ressalta a importância de outros princípios e demonstra a interconexão entre eles, tais como o da necessidade de coordenação entre as diversas políticas públicas ambientais.

O princípio que fala sobre a igualdade no tratamento de políticas ambientais transfronteiriças se comunica com o que foi desenvolvido no primeiro capítulo do trabalho quando se falou do caso das conurbações que geram regiões metropolitanas. O princípio propõe que os problemas ambientais, que em razão de sua natureza difusa acabam gerando externalidades negativas em áreas que ultrapassam os limites

territoriais do ente federativo, devem ser abordados a partir de uma perspectiva que considera de maneira igualitária todos os afetados, não apenas a população do local onde a externalidade se originou.

Os autores promovem a perspectiva de colaboração e diálogo entre os entes envolvidos sempre que possível (HAUGHTON; HUNTER, 2003), sem contudo afirmar categoricamente que tal abordagem é suficiente para resolver por completo problemas ambientais interurbanos. O fato de os autores não terem avançado na justificativa quanto à última afirmação torna possível especular se teriam reconhecido que a característica difusa do dano ambiental muitas vezes impede até mesmo o reconhecimento dos lugares afetados ou de onde o dano ambiental foi originado. De toda forma, o princípio serve para lançar relevância sobre a necessidade de pesquisas que aprofundem a perspectiva das regiões metropolitanas e como seria possível fazer uso dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado para concatenar ações de política urbana ambiental com vistas a atacar problemas que afetam municípios e cidades em processo de conurbação.

Arrematando, é necessário marcar que quando se pretende erigir um modelo de tributação ambiental que contempla o desenvolvimento da cidade sustentável, é imprescindível constatar que as ferramentas tributárias que eventualmente surjam do modelo proposto deverão ter uma múltipla filiação principiológica: deverão estar adstritos aos princípios que norteiam o desenvolvimento sustentável e princípios da cidade sustentável, como se viu da caracterização acima, bem como deverão seguir os princípios correlatos à tributação como um todo.

De maneira aprofundada, é interessante destacar que não apenas os princípios clássicos do Direito Tributário (princípio da legalidade, irretroatividade etc.) precisam ser respeitados no âmbito da tributação ambiental, mas também o que se pode constatar como princípios específicos da tributação ambiental.

Quanto aos princípios da tributação ambiental, Ricardo Lobo Torres (2005) apresenta classificação que leva em conta um binômio de valores e princípios, a partir da ideia de que os princípios servirão ao propósito de fomentar determinados valores-chave que orbitam a tributação ambiental.

Assim, o valor da liberdade seria ligado ao princípio da imunidade do mínimo ecológico, que relaciona a imunidade do mínimo existencial (a não incidência tributária sobre fenômenos que retirariam do contribuinte a capacidade mínima para sobrevivência) e a dignidade da pessoa humana com a perspectiva de proteção do

meio ambiente equilibrado (TORRES, 2005). Ao valor da justiça, serviriam os princípios do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da capacidade contributiva e do custo/benefício.(TORRES, 2005). Ao valor da segurança, os princípios da prevenção, precaução, legalidade tributária e tipicidade tributária.(TORRES, 2005).

Por fim, em observância ao valor da solidariedade, haveriam de operar os princípios da capacidade contributiva solidária, que amplia o aspecto eminentemente econômico da capacidade contributiva para que seja inserido o valor da solidariedade, que sempre deverá acompanhar as ferramentas jurídico-econômicas que se relacionem com matéria ambiental tendo em vista as características inerentes do meio ambiente e da difusão dos impactos ambientais (TORRES, 2005).

A construção principiológica da tributação ambiental feita acima, ainda que represente um panorama geral que serve como ponto de partida, pode ser expandida a partir da contraposição entre a seleção de princípios feita por diferentes autores, como também através da inserção de princípios que despontam nas tratativas sobre o tema.

Em trabalho que pretende especificar e direcionar a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade na tributação ambiental, Aline Bona de Alencar Araripe (2017) faz menção ao princípio da informação ambiental, que seria corolário do direito de informação contido na Constituição e abarcado pelo art. 225 do Texto. Nesse sentido, o princípio seria aplicável aos tributos ambientais na medida que fortaleceria o aspecto educacional das medidas, o que remete a um dos princípios de desenvolvimento da cidade sustentável elencados por Haughton e Hunter (2003), qual seja, o de fomento ao acesso à informação sobre as questões ambientais urbanas e seus impactos, que se relaciona com o princípio que busca viabilizar a aceitação dos contribuintes àquela modalidade de tributação.

O princípio elencado por Aline Araripe parece receber aporte, ainda que não apontado pela autora, da chamada cidadania fiscal, que pode ser explorada através das construções de Aliomar Baleeiro sobre a consciência fiscal e das distinções entre cidadania passiva e ativa conforme Ricardo Lobo Torres.

A consciência fiscal seria caracterizada pelo estado em que o cidadão se torna conhecedor do valor (não no sentido de valor econômico ou preço) que paga a título de tributos, e da importância desse ato para a manutenção do próprio Estado (BALEEIRO, 1997). A caracterização parece encontrar compatibilidade com a

construção de que pagar tributos consiste em um dever fundamental do cidadão que se encontra em um Estado Fiscal (NABAIS, 2015).

A figura de cidadania fiscal que se constrói na contemporaneidade, contudo, vai além da consciência ou da informação acerca do que compõe os tributos e de como o pagamento consiste em um ato de dever fundamental, contendo também elemento que transporta a participação e contribuição dos cidadãos para a arquitetura tributária do Estado. É nesse sentido que Torres (1999) descreve a diferença entre cidadania passiva e ativa. A cidadania passiva seria caracterizada pelo engajamento para com a coisa pública através da representação no campo político, conquanto a cidadania ativa coloca o cidadão (contribuinte) como agente de construção de sua própria condição e, por consequência, do Estado.

Rememorando a seção do trabalho em que se buscou estudar a política urbana ambiental brasileira, é útil rememorar que o Estatuto da Cidade, legislação que pretende coordenar o desenvolvimento da cidade sustentável como um projeto de política urbana ambiental nacional, aponta que a participação da população com vistas à gestão democrática da cidade é uma diretriz geral da política supramencionada, jogando luz sobre o princípio da informação, apontado por Aline Araripe (2017) como sendo um dos princípios que guiam a tributação ambiental.

Outro princípio que não é apontado na caracterização principiológica da tributação ambiental na forma como erigida por Torres (2005) é o princípio da cooperação, que teria como norte a orientação das diferentes ferramentas em diferentes âmbitos e níveis governamentais, concatenando-as em direção aos interesses pertinentes (DERANI, 2005). O princípio, por sua vez, conecta-se e se confunde com a máxima levantada por Haughton e Hunter (2003) acerca da necessidade de integração entre as diferentes frentes de atuação com vistas ao desenvolvimento da cidade sustentável, tendo entre si uma diferença de nível e especificação, já que no sentido dos autores ingleses, a integração ocorre entre os diversos agentes e instrumentos (que podem ser tributários ou não), e no sentido que agora se põe, como um princípio de tributação ambiental, devendo ocorrer integração entre os próprios tributos ambientais.

Outro princípio que direciona a tributação ambiental e, portanto, merece análise para fins de destacar o modelo de tributação ambiental que desenvolva a cidade sustentável é o princípio da proporcionalidade. Informa Aline Araripe (2017, p. 69):

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.

O princípio da proporcionalidade surge, portanto, como um princípio conciliador que busca a compatibilização do objetivo máximo almejado pela tributação ambiental (o direito a um meio ambiente equilibrado) para com outros princípios gerais que são garantidos ao contribuinte, como o princípio da legalidade. O princípio da proporcionalidade serve então como um sistema de freios e contrapesos para que, em nome da preservação ambiental, o poder estatal não cometa arbitrariedades que causem a suplantação de outros princípios, que vão desde os princípios mais específicos aplicadas aos tributos ambientais até princípios gerais constitucionais como o da dignidade da pessoa humana.

Analizado sob esta ótica conciliadora, é possível cogitar se o princípio da proporcionalidade, na forma como posto pela autora (ARARIPE, 2017), não seria um tipo de princípio-gênero do qual seria possível extrair princípios-espécie, dentre eles, o clássico princípio tributário da vedação ao efeito confiscatório da tributação. A autora coloca o princípio do não confisco de maneira apartada do princípio da proporcionalidade (ARARIPE, 2017), classificando-o como uma marca de limitação ao poder de tributar e um princípio que evitaria graves restrições a direitos individuais (sentido conciliatório). Questiona-se não seria metodologicamente mais coerente marcar, à luz das definições apresentadas, o princípio do não confisco como minimamente relacionado ao princípio da proporcionalidade.

Passível de crítica também o modelo determinado por Torres (1999), que deixa de explicitar o não confisco como um princípio aplicável à tributação ambiental. Estaria o autor se filiando ao pensamento de Roque Carrazza (2013), que entende o não confisco como um princípio derivado da capacidade contributiva e, assim, contemplando o princípio ao fazer menção à capacidade contributiva como princípio da tributação ambiental?

De toda forma, é necessário adentrar nos estudos que enfocam nas consequências do princípio do não confisco, posto que funciona de maneira diversa nos tributos arrecadatários e nos tributos ambientais indutores. Em se tratando de um

tributo com finalidade arrecadatória, o princípio está atrelado à capacidade que o tributo tem de expropriar o patrimônio do contribuinte de tal maneira que viria a macular o sujeito no seu mínimo existencial, através de valores excessivos e até mesmo proibitivos (PIMENTA, 2020). No caso dos tributos extrafiscais, reflexo de efeito inverso ao da vedação ao confisco restaria naquela figura que hipoteticamente não arrecadaria receita alguma, posto que haveria logrado êxito quanto ao objetivo que pretende atingir, evitando por completo o comportamento sobre o qual a norma tributária age (PIMENTA, 2020, p. 86). Tanto o autor citado quando Schoueri (2005b, p. 251) informam que na doutrina alemã o fenômeno acima descrito recebe o nome de imposto estrangulador ou imposto sufocante.

É nesse sentido que estudos sobre a proibição do não confisco precisam ser expandidos quando da análise de tratativas referentes aos tributos ambientais. Questiona Schoueri (2005b, p. 248):

Até que ponto pode uma motivação de ordem ambiental implicar o aumento da tributação? Como convivem as normas tributárias indutoras e a proibição do efeito de confisco em matéria tributária (art. 150, IV da Constituição Federal)? Existem limites à “agressividade” do legislador tributário, movido por fundamentação ambiental?

Diferentes visões sobre a relação entre o princípio do não confisco e a tributação ambiental podem ser expostas, a exemplo da perspectiva de que a agressividade tributária é inerente àquele modelo de tributação (BALEEIRO, 2010), ou um modelo misto, em que se vislumbra a fiscalidade e a extrafiscalidade operando conjuntamente em um tributo e tendo o princípio do não confisco atuando como baliza limitante apenas no que se refere ao campo da fiscalidade (COÊLHO, 2004).

O ato de admitir a existência de tributação ambiental de espécie proibitiva na forma como é posta por Schoueri (2005b, p. 249), ou seja, em um nível de agressividade que importaria em uma situação de “confisco autorizado”, buscando efetivamente fazer cessar a conduta combatida, seria, no entender do autor, uma incongruência para com a Ordem Econômica constitucional brasileira em seu aspecto de segurança ao livre exercício de atividades econômicas registrado no artigo 170 da Constituição Federal.

Na visão do autor, a atuação estatal que visa proibir condutas deve ocorrer através da marcação de atividades como lícitas ou ilícitas e, na configuração da ilicitude, fazendo uso do direito penal, por exemplo, para punir crimes ambientais. O

papel do direito tributário ambiental seria então o de restrição ou desincentivo de condutas ou atividades, através de uma ponderação principiológica, sempre no sentido de priorizar a ordem pública e o bem comum através da constatação de que a atividade que se pretende desincentivar é, em casos exacerbados, danosa à coletividade (SCHOUERI, 2005b, p. 250).

Em cotejo ao conjunto principiológico trazido pela Constituição Federal, cumpre marcar que a visão exarada por Schoueri parece ser a mais coerente em face do diálogo entre os princípios da Ordem Econômica e os do sistema tributário nacional. Da mesma opinião comungam Basso e Duarte Rodrigues (2011), afirmando que a tributação ambiental jamais deverá ser utilizada como forma de marcar a ilicitude de atividades.

A premissa de que a tributação ambiental servirá para direcionar o comportamento dos contribuintes sem, contudo, puni-los por uma conduta ilícita encontra amparo na própria definição de tributo trazida pelo Código Tributário Nacional, bem como pela noção de que os comandos constitucionais devem ser interpretados de maneira harmônica: o mesmo poder constituinte que garante a livre iniciativa também garante a utilização do tributo em modalidade extrafiscal, operando de maneira coerente.

Ademais, a partir da constatação anteriormente realizada acerca do princípio de desenvolvimento da cidade sustentável que marca a necessidade de coordenar ferramentas jurídicas e econômicas distintas para que se construam cidades àqueles moldes (HAUGHTON; HUNTER, 2003), seria desarrazoado delegar cumulativamente os aspectos de indução e proibição às ferramentas tributárias, uma vez que a tributação ambiental em prol da cidade sustentável é apenas uma das ferramentas das quais dispõe o poder público para a consecução do objetivo de política urbana ambiental, em conjunto com ferramentas administrativas, penais, econômicas e financeiras.

Por fim, é necessário marcar que não se afasta a possibilidade de existirem tributos ambientais que descartem por completo o princípio do não confisco, transmutando-se em verdadeiros tributos ambientais proibitivos, desde que tais figuras sejam compatíveis com um ordenamento jurídico que opere sob princípios não colidentes ao instituir tal figura. Contudo, não é o que aparenta emanar do direito positivo brasileiro vigente.

Outro princípio que deverá guiar a tributação ambiental com vistas ao desenvolvimento da cidade sustentável e que não é citado explicitamente na classificação de Torres (2005) é o princípio do protetor-recebedor, que nada mais é do que uma decorrência lógica do princípio do poluidor-pagador. Outrossim, é necessário marca-lo de forma expressa para deixar claro que a noção de tributação ambiental vai além da instituição de tributos que venham a onerar o comportamento do contribuinte que cause degradação ambiental: conforme visto, é possível a instituição de benefícios fiscais ambientais que visam premiar o comportamento do contribuinte que incorre em condutas consideradas como positivas para com os objetivos ambientais (BASSO, 2010), sendo possível encontrar em Schoueri (2005b) um exemplo hipotético de incentivo que visa favorecer a produção industrial em determinadas áreas ou regiões, algo que pudesse ser manejado através de benefícios concedidos em sede de IPTU, por exemplo.

O penúltimo princípio a ser tratado para que se possa encerrar a construção do elemento principiológico da tributação ambiental com vistas ao desenvolvimento da cidade sustentável é o princípio da subsidiariedade, que é, junto com o princípio da proporcionalidade, um dos pilares da pesquisa realizada por Aline Araripe (2017).

O princípio da subsidiariedade tem o papel de refletir, no quesito tributário, um princípio geral máximo Constituição Federal, qual seja, o princípio federativo, a partir da noção de que questões que dizem respeito à determinada localidade devem ter sua resposta jurídica ofertada em âmbito local próximo e sempre privilegiando a isonomia e autonomia dos entes, se moldando como uma perspectiva que combate a noção de um poder impositivo centralizador e em modelo de replicação jurídica verticalizada (ARARIPE, 2017).

Um outro reflexo do princípio federativo surge através da repartição de competências no âmbito tributário, que através do princípio da subsidiariedade, deverá capacitar os entes federativos para que possam, através da competência tributária, atuar em seus respectivos âmbitos, partindo de uma postura descentralizada, que é desejável no caso dos tributos ambientais na medida que a subsidiariedade propicia que “a população do local seja submetida a uma tributação diferenciada, que busca solucionar problemas ambientais que repercutem mais intensamente naquela determinada região” (ARARIPE, 2017, p. 88).

Ainda que visto como decorrência da repartição de competências constitucionais ou da autonomia dos entes, é necessário marcar, conforme Paulo

Caliendo (2016), que o princípio da subsidiariedade, tidos como fundamental na perspectiva do Direito Comunitário Europeu, não está expresso na Constituição Federal, já que não há comando que explicitamente marque que o federalismo brasileiro se submete à subsidiariedade. De toda sorte, mesmo que não explicitamente redigido, o princípio da subsidiariedade surge da interpretação constitucional que conecta a autonomia municipal como forma de resolução de problemas locais com os princípios da eficiência e da dignidade da pessoa humana (CALIENDO, 2016).

Assim posto, é possível denotar que o princípio da subsidiariedade, na forma como posto por Aline Araripe (2017) e Paulo Caliendo (2016), quando aplicado aos tributos ambientais, possui conexão direta com o princípio da subsidiariedade elencado por Hunter e Haughton (2003) como parte dos princípios de segundo plano no campo da gestão para o desenvolvimento da cidade sustentável. A análise dos autores ingleses, conforme já exposta, delineia que a subsidiariedade deve ser aplicada para toda e qualquer ferramenta jurídico-econômica aplicada pelo poder público quando do desenvolvimento das cidades sustentáveis, contemplando, com isso, a tributação ambiental instrumentalizada no sentido de propiciar o direito à cidade sustentável.

Conquanto na construção dos autores a subsidiariedade se configura como um princípio ordenador do desenvolvimento sustentável urbano como um todo, para Aline Araripe (2017), trata-se de um princípio específico de tributação ambiental, uma vez que o seu sentido é ampliado e aprofundado a partir do cotejo da subsidiariedade ante a estrutura federalista brasileira e a repartição de competências tributárias. Portanto, não se trata de uma mera repetição de princípio mais geral em âmbito mais específico, mas sim de uma ramificação ou adaptação que surge como baliza imprescindível da tributação ambiental em face das particularidades do sistema tributário nacional.

O último princípio que necessita de análise para que se possa construir o panorama principiológico da tributação ambiental que visa a garantia do direito à cidade sustentável é o princípio da capacidade contributiva. Alguns questionamentos podem ser levantados sobre o princípio da capacidade contributiva e sua relação com a tributação ambiental. As pesquisas que versam sobre tributação ambiental normalmente se debruçam sobre algumas das seguintes questões: i) para fins de tributação ambiental, há uma incompatibilidade entre os princípios do poluidor-pagador e o princípio da capacidade contributiva? ii) qual o princípio norteador da

tributação ambiental: capacidade contributiva ou poluidor pagador? iii) havendo a possibilidade de aplicação mútua dos princípios, em caso de conflito ou colisão, qual dos princípios deverá prevalecer?

Para que se possa encerrar a construção do escopo principiológico que se aplica à tributação ambiental que opera como ferramenta de desenvolvimento da cidade sustentável, é necessário fixar as premissas acerca da capacidade contributiva e sua relação com os tributos ambientais, uma vez que apenas assim será possível delinear como os tributos municipais brasileiros poderão operar de maneira extrafiscal e em favor da política urbana ambiental nacional.

Para que se inicie no tema, é fundamental trazer o conceito do princípio da capacidade contributiva, que no Brasil, emana diretamente da Constituição Federal, passando pelo Código Tributário Nacional e concretizando-se através da legislação específica dos tributos manejados pelos diferentes entes federativos. A primeira expressão constitucional que se relaciona com o princípio da capacidade contributiva encontra-se no artigo 145, § 1º, de onde se extrai que os impostos serão graduados de acordo com a capacidade econômica de cada contribuinte.

De acordo com Paulo de Barros Carvalho (2012), a expressão constitucionalmente descrita como capacidade econômica do contribuinte se ramifica em dois momentos distintos em que se vislumbra a aplicação do princípio, quais sejam, o momento de aferição da capacidade contributiva absoluta ou objetiva e o momento de aferição da capacidade contributiva relativa ou subjetiva.

A capacidade contributiva absoluta se destaca como um momento anterior à incidência da norma tributária, em que o ente político elege os fatos que, conforme praticados pelo contribuinte, representarão os chamados signos de riqueza, que autorizam a incidência da norma. Já a capacidade contributiva relativa ou subjetiva tem relação com o momento posterior à incidência da norma tributária, levando em conta a “repartição da percussão tributária, de tal modo que os participantes do acontecimento contribuam de acordo com o tamanho econômico do evento” (CARVALHO, 2012, p. 111). Ainda segundo o autor, a capacidade contributiva em seu sentido relativo está imprescindivelmente relacionada ao princípio da igualdade, posto que busca tratar da mesma maneira contribuintes diferentes que se encontram em situações econômicas idênticas (CARVALHO, 2012). Ainda que não utilizando a classificação dúplice do autor citado, Roque Carrazza (2013) também ventila a íntima relação entre o princípio da capacidade contributiva e o princípio da igualdade,

acrescentando a noção de que a capacidade contributiva é um princípio de repercussão tributária que emana dos ideais republicanos da Constituição.

Questão que normalmente desponta nas pesquisas que se debruçam sobre a capacidade contributiva é acerca da possibilidade de sua aplicação em todos os tributos ou apenas em impostos, e, mesmo no caso dos impostos, se a capacidade contributiva guiaria também os chamados impostos indiretos (como aqueles que incidem sobre o consumo e não sobre a renda e patrimônio, por exemplo). Quanto a esse ponto, a conclusão de Sacha Calmon (COELHO, 2004, p. 86) é esclarecedora:

Nos impostos, mais que nas taxas e contribuições de melhoria, estão campo de eleição da capacidade contributiva. Assim mesmo os impostos “de mercado”, “indiretos”, não se prestam a realizar o princípio com perfeição. É nos impostos patrimoniais, com refrações, e nos impostos sobre a renda, principalmente nestes, que a efetividade do princípio é plena pela adoção de tabelas progressivas e das deduções pessoais. [...] Nos impostos que repercutem (chamados de “indiretos” ou de “mercado”) entra em cena o contribuinte de fato, diferente do *de jure*, e a capacidade contributiva realiza-se imperfeitamente.

O princípio da capacidade contributiva, portanto, ainda que elevado a verdadeiro princípio constitucional de direito tributário, encontra barreiras quando de sua efetiva aplicação em face das peculiaridades atinentes ao sistema brasileiro, que contendo os chamados impostos indiretos como o ICMS, por exemplo, terminam por fazer com que valor tributário idêntico seja arcado por um consumidor detentor de menor capacidade contributiva e por outro que detenha maior.

As conclusões acima são valiosas pois demonstram que o princípio da capacidade contributiva, à despeito de seu viés constitucional abrangente que decorre do princípio da igualdade, não se apresenta como soberano e infalível quanto à sua aplicação no ordenamento jurídico tributário brasileiro. Nesse diapasão, tendo em vista que o princípio já possui entraves em face de complexidades pertinentes à tessitura fiscal do Brasil, seria possível concluir que a capacidade contributiva também deve ser mitigada ou até mesmo ignorada em se tratando de tributos extrafiscais e tributos ambientais?

Diversas posições podem ser levantadas para aprofundamento na questão. Há, em primeiro lugar, uma postura doutrinária que nega por completo a aplicação do princípio da capacidade contributiva nos tributos extrafiscais. É o caso de Sacha Calmon, que, citando diretamente o caso do IPTU como ferramenta de desestímulo à

especulação imobiliária e a disfunção social nas cidades, informa que o caráter extrafiscal da tributação justifica a não aplicação do princípio da capacidade contributiva (COELHO, 2004, p. 87).

Também defendendo que o princípio da capacidade contributiva não se aplica aos tributos ambientais, Nabais informa que os tributos ambientais deverão ter seu critério de medida com base no princípio do poluidor-pagador, e não no princípio da capacidade contributiva, que seria um critério de medida pertinente aos tributos com função arrecadatória (NABAIS, 2008). Para dar suporte à sua tese, o autor português informa que os fundamentos da tributação ambiental se encontram muito mais na constituição econômica do que na constituição tributária

Sem fazer menção explícita ao princípio do poluidor-pagador, porém, também fundamentando os tributos ambientais em face da constituição econômica, a construção de Schoueri acerca da tributação ambiental se reveste de um caráter conciliador, que marca a capacidade contributiva como um princípio necessário dos tributos ambientais, mas não como o único ou soberano. Trata-se de abordagem que reitera a necessidade de fundamentar a tributação ambiental através do princípio da Ordem Econômica constitucional que busca a proteção do meio ambiente, informando que a capacidade contributiva é apenas um dos limites ou fatores que atuarão sobre o tributo ambiental (SCHOUERI, 2005b, p. 247).

Ainda de acordo com o autor, “cada fator isoladamente considerado, efetuará um ‘corte’ no mundo fenomênico, separando aqueles que atendem, ou não, àquele requisito” (SCHOUERI, 2005b, p. 247). Os fatores que servem para promover os recortes que visam balizar a tributação ambiental adviriam tanto da Ordem Tributária, como a essencialidade e o sinalagma ou da Ordem Econômica, como proteção à livre concorrência, função social da propriedade ou proteção do meio ambiente.

Outra posição que parece conciliar a extrafiscalidade e a baliza do princípio do poluidor-pagador com a aplicação do princípio da capacidade contributiva é a de Pimenta (2020), que afirma expressamente a necessidade de observância da capacidade contributiva na tributação ambiental. Segundo o autor, a degradação do meio ambiente configura a realização de uma conduta que expressa conteúdo econômico, sendo sinal de capacidade contributiva absoluta ou objetiva, como visto anteriormente na conceituação feita por Paulo de Barros Carvalho. Ainda segundo Pimenta (2020), o aspecto subjetivo ou relativo da capacidade contributiva também opera nos tributos ambientais a partir da premissa de que essa vertente do princípio

marcaria o limite mínimo para o valor do tributo hipotético, ao passo que o limite máximo seria determinado pelo princípio da vedação ao tributo com efeito de confisco.

Apesar da fundamentada opinião exposta pelos autores citados até o presente momento, é possível perceber que as propostas de repelir ou de conciliar os princípios da capacidade contributiva e do poluidor-pagador não logram a profundidade que se espera no que diz respeito aos limites. A opinião dos autores que advogam em prol do afastamento completo do princípio da capacidade contributiva no leque dos tributos ambientais acaba fazendo nascer, ainda que evidentemente não seja a intenção, a possibilidade de uso dos tributos ambientais de maneira arbitrária e punitiva.

É necessário rememorar que quando se trata do ordenamento jurídico brasileiro, há vedação expressa à utilização do tributo como sanção de ato ilícito. Ademais, a intenção do tributo ambiental será a de direcionar o comportamento do contribuinte no sentido de condutas menos poluentes, mas ainda dentro do campo da licitude, sendo os ramos do direito administrativo e penal, por exemplo, que atuarão no sentido de regulamentar o que se tem por lícito ou ilícito em matéria ambiental. É o que se toma por conclusão através dos princípios da cidade sustentável já estudados.

Ainda inseridos nas perspectivas que afirmam que o princípio que guia a tributação ambiental deve ser o do poluidor-pagador exclusivamente, há autores que marcam que o limite da arbitrariedade ou da tributação ambiental confiscatória seria através dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade ou igualdade (COÊLHO, 2004), mas que não chegam a delinear de forma prática qual parâmetro de igualdade serve para barrar as distorções da extrafiscalidade. Haveria de se falar em igualdade formal ou igualdade material? Os questionamentos permanecem em aberto.

Já no campo daqueles que advogam que os princípios da capacidade contributiva é compatível como princípio do poluidor-pagador, o questionamento quanto aos limites permanece, como acréscimo de que além da igualdade, estaria a capacidade contributiva apta a limitar as eventuais distorções da tributação ambiental, contudo, sem demarcar aprofundamento naquilo que diz respeito aos critérios de solução dos conflitos que inevitavelmente ocorrerão entre os princípios, seja em um momento pré-incidência (princípios como guias para o poder legislativo), seja num momento de aplicação prática do tributo no mundo dos fatos.

Na doutrina espanhola é possível encontrar lições valiosas à respeito da concatenação entre os princípios da capacidade contributiva e do poluidor-pagador,

sendo crucial expor as premissas para que se possa encerrar a construção principiológica dos tributos ambientais municipais com objetivo de construção da cidade sustentável.

Trata-se de raciocínio que busca compatibilizar os princípios da capacidade contributiva e do poluidor-pagador, contudo, delineando de forma mais pormenorizada como o intérprete deve sanear os inevitáveis conflitos que permearão a aplicação dos tributos ambientais. Narra o autor (MOLINA, 2000, p. 168):

Para resolver estos conflictos es preciso um triple control: la idoneidad del tributo ambiental para conseguir su fin (si no existen alternativas a la conducta contaminante el tributo resultará ineficaz), el que – a igualdad de costes – tal objetivo no pueda alcanzarse com otros medios menos restrictivos del principio de capacidad económica, y que la incidencia sobre el derecho a contribuir com arreglo a la capacidad económica sea proporcionada a los objetivos ecológicos conseguidos. Esta última prueba es la más difícil de realizar, pues se desarrolla em um doble plano, normativo y fáctico.

A perspectiva do autor se baseia na ideia de que o princípio do poluidor-pagador é capaz de mitigar determinados aspectos principiológicos para que possa, juntamente com a capacidade contributiva, guiar a tributação ambiental. Não haveria aprofundamento na perspectiva do autor caso se resumisse a meramente informar que o princípio do poluidor-pagador é capaz de mitigar a capacidade contributiva, posto que tal premissa já foi marcada pela posição de outros pesquisadores já citados. A perspectiva citada se torna fundamental quando da narrativa expressa de quais limites principiológicos são mitigados pela máxima do poluidor-pagador.

Para marcar os limites principiológicos com vistas à solução dos conflitos, o autor constrói a analogia metafórica de cinco camadas axiológicas que poderiam ser “perfuradas” e guiadas pelo princípio do poluidor-pagador. O círculo externo, marcando a primeira camada, seria constituído pela progressividade. Alerta o autor que a progressividade fornece ao legislador uma ferramenta prática de limite contra a tributação ambiental confiscatória. (MOLINA, 2000).

O segundo nível, mais profundo, seria composto pela capacidade econômica efetiva (caracterizada pela riqueza potencial do contribuinte, riqueza imputada ou presumida e riqueza nominal), que poderá ceder em face também do princípio da solidariedade (MOLINA, 2000).

A terceira camada é constituída pelo que o autor chama de *principio del rendimiento neto objetivo* que opera a dedutibilidade das despesas incorridas para que haja obtenção de receita (MOLINA, 2000).

A quarta camada é a proibição do efeito de confisco, que encontra respaldo no direito de propriedade e, sendo assim, só poderia ceder diante de circunstâncias que necessitem de conformação para com a função social da propriedade (MOLINA, 2000, p. 169).

A quinta e última camada corresponderia ao *principio del neto subjetivo*, que opera com base no princípio da dignidade da pessoa humana e, portanto, faz com que seja excluído do âmbito de incidência da tributação aquele sujeito que não supera, em termos de rendimento, o mínimo indispensável para cobrir as necessidades pessoais e familiares (MOLINA, 2000).

Assim sendo, arremata o autor que o princípio do poluidor-pagador só deverá transpassar as três primeiras esferas e, em casos excepcionais, a quarta (função social da propriedade), uma vez que a garantia do mínimo existencial jamais poderá ceder frente a exigências distintas, ainda que ligadas à solidariedade ou à defesa do meio ambiente (MOLINA, 2000).

É imprescindível marcar como a classificação do autor é interessante para que se possa construir o que se propõe na presente seção do trabalho: o arcabouço principiológico da tributação ambiental com vistas à concretização da cidade sustentável. Em primeiro lugar, conforme previamente mencionado, a análise de Molina traz à baila a concatenação dos princípios do poluidor-pagador e da capacidade contributiva para os tributos ambientais de forma mais profunda e levando em conta outros princípios além dos dois citados que servem para balizar ou limitar a tributação ambiental, evitando excesso e arbitrariedade estatal.

Quando o autor traz especificamente a função social da propriedade como um fator que autoriza a tributação ambiental a operar com o princípio do poluidor-pagador como guia, mitigando até certo ponto a capacidade contributiva, porém ainda encontrando limites em outras esferas, conclui-se pela relevância da construção de uma tributação municipal que sirva como ferramenta de concretização da política urbana ambiental e, por conseguinte, da cidade sustentável.

A fixação da premissa de que a tributação ambiental pode ser utilizada de modo a conformar a função social da propriedade à despeito da capacidade contributiva mas com limitação voltada para a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial

confirma sua aptidão como ferramenta de política urbana ambiental, uma vez que, conforme exposto em seção anterior do trabalho, a construção da cidade sustentável passa inexoravelmente pela conformação da propriedade privada através dos ditames da função social da propriedade e da função social da cidade.

E nesse sentido, é essencial marcar que a perspectiva adotada na presente pesquisa quanto à adequação entre os princípios da capacidade contributiva e do poluidor-pagador possui identidade com a visão de Molina, que, através de construção teórica fundamentada e pormenorizada, traça o âmbito de atuação conjunta dos princípios tidos como conflitantes no âmbito da tributação ambiental. Sem negar os conflitos, inclusive tendo operado critérios de resolução, o autor arremata sua perspectiva conciliadora informando que os dois princípios nem sempre colidem, operando em perfeita sintonia em caso exemplificativo de cassação de benefício fiscal estabelecido em favor de uma empresa altamente poluente (MOLINA, 2000, p. 170).

Nesse diapasão, tem-se por superado o objetivo que consiste em construir o panorama axiológico da tributação ambiental com vistas à construção da cidade sustentável. Como se viu, para que se possa apontar o alcance principiológico que deve guiar a tributação ambiental na cidade sustentável, é necessário se debruçar sobre princípios que vão além da aplicação exclusiva na seara tributária, donde se buscou, a princípio, apontar os princípios que são tidos como de desenvolvimento da cidade sustentável em todas as esferas, tais como na administração ou nas finanças.

Contudo, o leque de princípios de desenvolvimento sustentável urbano, ainda que plenamente aplicável aos tributos ambientais que se prestem àquela tarefa, não são os únicos que devem guiar o legislador no ato de construção da legislação ou o administrador no ato executivo e fiscalizador: o direito tributário é detentor de um conjunto principiológico próprio, que devem também servir para direcionar a tributação nos sentidos apontados pela Constituição da República.

Mais particulares ainda são os princípios atinentes especificamente à tributação ambiental, caso do princípio do poluidor-pagador, que apenas deverá guiar os tributos extrafiscais com fins de conformar o comportamento dos contribuintes em direção a objetivos desejáveis no âmbito da proteção ambiental ou para que evitem de praticar comportamentos que ensejam degradação do meio ambiente, não se aplicando tal princípio aos tributos com função primariamente arrecadatória ou mesmo tributos extrafiscais que operam sob objetivo distinto da proteção do meio ambiente.

Depreende-se, portanto, que um modelo principiológico de tributação ambiental com vistas à concretização do direito à cidade sustentável é cingido por grupos distintos de princípios que deverão delinear sua criação e sua aplicação, dentre eles: i) o conjunto de princípios gerais de desenvolvimento urbano sustentável; ii) o conjunto de princípios gerais de direito tributário; iii) o conjunto de princípios da tributação ambiental. Ainda que não tenha sido alvo de especificação no presente capítulo em face do objetivo que aqui se almeja, seria possível ainda adicionar que os tributos ambientais com objetivo de desenvolvimento da cidade sustentável são guiados pelos princípios da Ordem Econômica e, de forma mais genérica, pelos princípios da República Federativa do Brasil como um todo.

Por fim, cumpre mencionar que não soaria desmedido questionar se o grande número de princípios aos quais a tributação ambiental que objetiva fomentar a cidade sustentável está submetida não seria amplo a ponto de agir em sentido diametralmente oposto ao que se propõem através dos princípios: enfraquecer e esvaziar o conteúdo da política urbana ambiental operada através de tributação.

A construção que aqui se propôs leva em conta o conteúdo de princípio abarcado pela teoria de Robert Alexy (2008, p. 117), que caracteriza os princípios como “mandamentos de otimização em face das possibilidades jurídicas e fáticas”. Nesse esboço, é fundamental denotar que o caso dos tributos ambientais em modalidade de ferramentas de política urbana ambiental não é distinto do caso de toda e qualquer política pública que se opere sob a égide da Constituição Brasileira.

Em exemplo hipotético, considere-se uma política governamental que, no lugar de instrumentalizar a tributação ambiental municipal como aqui se propõe, objetiva fomentar financeiramente programas de preservação e proteção a reservas indígenas ou áreas que carecem de maior fiscalização contra a extração ilegal de madeira. Na situação hipotética, a política pública que objetive concretizar o objetivo estipulado através da ferramenta escolhida (normas de direito financeiro) também deverá operar com base em todos os princípios constitucionais atinentes à República, à competência legislativa, à Ordem Financeira, à Ordem Econômica, etc.

O recorte principiológico alargado é inerente à formatação da Constituição brasileira, que por ser formal (SILVA, 2013) e analítica ou prolixa (BONAVIDES, 2004), enredam todo seu conteúdo em uma ampla rede principiológica que, conforme já exposto por Grau (GRAU, 2010), não podem ser interpretadas de maneira isolada, como se fatias dissonantes de juridicidade fossem.

A partir do momento em que se o intérprete delinea os limites de cada princípio de maneira fundamentada, concatenando as normas entre si e as consequências de suas relações (às vezes harmônicas e às vezes conflituosas), e operando com base nos objetivos almejados pela ordem constitucional vigente, não se vislumbra enfraquecimento dos institutos, mas sim a construção de um “mapa” jurídico que deverá guiar as normas-regras que concretizaram, por sua vez, os princípios, valores e objetivos elegidos pelo poder constituinte.

Tecidas as considerações acerca do panorama principiológico ideal de tributos ambientais que operem em busca do desenvolvimento da cidade sustentável, é necessário passar para uma análise que adentra no campo da prática, verificando como os tributos ambientais podem ser instituídos à medida que se verifica a materialidade e demais elementos da regra-matriz de incidência tributária dos tributos ambientais.

4.2 MODELO NORMATIVO PARA UMA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE SUSTENTÁVEL

Consoante o que tem se exposto até o presente momento da pesquisa, é possível verificar que a tributação ambiental pode se dar tanto de forma a privilegiar condutas ambientalmente aprazíveis como para desincentivar comportamentos poluentes. Ademais, foi possível constatar que a tributação ambiental como instrumento de política urbana ambiental deverá ser direcionada por conjuntos de princípios que marcam verdadeiras normas de otimização do conteúdo jurídico prescrito.

Fixadas essas premissas, para que seja possível testar a hipótese da presente pesquisa, tem-se por imprescindível a verificação da regra-matriz de incidência tributária para cada espécie do modelo de tributação indutora com fins de política urbana ambiental, posto que a adequação da tributação ambiental para com seus princípios e objetivos almejados passa necessariamente pela sua formatação prática, que deverá eleger fatos imponíveis que, quando praticados, descreverão a materialidade da norma tributária, fazendo surgir a obrigação consequente (ATALIBA, 2009).

Elaborando sobre as estratégias de implementação de tributos ambientais, Guzmán (2002), deixa claro que cada uma das múltiplas formas de instituir um tributo

ambiental carrega limitações inerentes à sua estrutura, e por isso, a efetividade dependerá tanto de suas características como do tipo de problema ambiental que se pretende mitigar. Portanto, a introdução de um tributo ambiental necessita de informações sobre os múltiplos elementos e aspectos estruturais de cada tributo, como a materialidade, o período de implementação etc.

Levando em conta as recomendações da OCDE para implementação de tributos ambientais (OCDE, 1993, 1996), Guzmán (GUZMÁN, 2002) prescreve que o desenho de tributos ambientais passa necessariamente por uma série de análises necessárias para que seja possível adequar a ferramenta escolhida e os fins almejados. Como ponto de partida, tem-se justamente a fixação de qual problema ambiental se pretende mitigar, inclusive com demarcação de âmbito de incidência do problema: se local, regional, nacional ou global (GUZMÁN, 2002).

Em segundo lugar, após a fixação do problema ambiental a ser mitigado e de sua área de abrangência (diretamente relacionada com o princípio da subsidiariedade já estudado), deverá ser estabelecido o momento de introdução do tributo ambiental no sistema jurídico e sua relação com o problema que se almeja enfrentar (GUZMÁN, 2002). O objetivo de fixação do marco temporal é justamente auxiliar a adequação da conduta dos contribuintes através da tributação ambiental, levando em conta, por exemplo, o ciclo de vida dos poluentes emitidos, e o princípio da legalidade tributária.

Em terceiro lugar, tem-se por necessária a análise dos fatos imponíveis diretamente relacionados com a materialidade tributária, posto que a escolha da materialidade irá também afetar o custo administrativo necessário para efetivar a medida, a eficiência e sua relação com a conduta do contribuinte que potencializa o problema ambiental a ser desincentivado (GUZMÁN, 2002).

Após a demarcação da materialidade, deve haver a definição do que vem a ser a base imponível ou a base de cálculo do tributo (GUZMÁN, 2002) e a respectiva alíquota, tanto nos casos de tributo que venha a onerar o comportamento poluente quanto em casos de benefícios fiscais que busquem desonerar a atividade ambientalmente interessante, de forma a revestir a figura tributária de um critério quantitativo que seja suficiente para incentivar a mudança de comportamento do contribuinte.

Por fim, arremate-se recomendando que o desenho e inserção de um tributo ambiental seja acompanhado de um arcabouço investigativo acerca da eficácia do tributo ambiental no que diz respeito a seus efeitos sobre o meio ambiente, sobre a

arrecadação do ente federativo, sobre a economia em diferentes esferas de abrangência e, aliando-se ao princípio delineado por Hunter e Haughton (2003), verificação de adequação e necessidade para atingimento dos objetivos almejados através de outras ferramentas não necessariamente tributárias.

Essa última recomendação feita pelo autor é de importância fundamental para o problema de pesquisa aqui investigado. É preciso reconhecer que a inserção de tributos ambientais como ferramentas de política urbana ambiental pode ter resultados positivos ou negativos quanto àquilo que se propõe. Ademais, é preciso reconhecer que a inserção de tributos ambientais pode, inclusive, gerar impactos em setores que nem sequer estariam diretamente relacionados com a fiscalidade ou extrafiscalidade, tendo o emprego como exemplo. É por isso que a recomendação feita não pode e nem deve passar despercebida, uma vez que o aporte de pesquisas que se debrucem sobre os verdadeiros impactos da tributação é fundamental para que o ente competente possa buscar a continuidade da política implementada, sua alteração ou mesmo a completa supressão.

Como exemplos de pesquisas que promovem o monitoramento sistemático da eficácia dos tributos ambientais através de indicadores diversos, é possível citar relatórios desenvolvidos pela OCDE, tais como *Environmentally related taxes in OECD countries: Issues and strategies* (2001), *Implementation strategies for environmental taxes* (1996) e *A comparison of carbon taxes in selected OECD countries* (OCDE, 1993). A União Europeia, através de sua Agência Europeia do Ambiente, também emite relatórios sobre a eficácia e impactos da tributação ambiental, como visto em *Environmental taxes: Implementation and Environmental effectiveness* (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 1996) e *Environmental taxation and EU environmental policies* (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2016).

Dando continuidade à construção do desenho de um tributo ambiental no que diz respeito primariamente à sua materialidade, é possível afirmar que quando utilizado através da perspectiva que visa a onerar o comportamento do contribuinte que pratica a conduta tida por poluente, a figura tributária pode ser analisada sob duas perspectivas: i) sobre sua eficiência; ii) sobre se incidem no ato da emissão poluente ou sobre os insumos ou o próprio produto derivado da atividade poluente (GUZMÁN, 2002). A análise das duas perspectivas é relevante para que se possa continuar construindo um modelo de tributação ambiental municipal voltada para o desenvolvimento da cidade sustentável no Brasil, uma vez que ampliam o leque de

opções e aprofundam a fundamentação do legislador que vise pautar a indução do comportamento dos habitantes de determinado município em prol do objetivo constitucional de preservação ambiental.

Quanto à análise de eficiência, os tributos ambientais se subdividem em outras duas categorias, quais sejam os tributos pigouvianos ou tributos coste-eficientes. Os tributos ambientais pigouvianos são aqueles que buscam atingir uma paridade paretiana entre o tributo incidente sobre determinado comportamento e as externalidades negativas emitidas pela conduta. Os tributos ambientais coste-eficientes, por sua vez, são aqueles criados tendo como paradigma um padrão pré-estabelecido de qualidade ambiental e tem como objetivo o atingimento de tal padrão, com a menor perda de qualidade do meio ambiente possível (GUZMÁN, 2002), ou ainda, descritos como gravames que buscam o atingimento de um objetivo de maneira eficiente, ou seja, com o menor custo, sendo um tributo que se propõe a atingir um *standard* ambiental predeterminado (FAJARDO, 1988).

Quanto à análise acerca da incidência do tributo sobre as emissões poluentes ou sobre os insumos e produtos decorrentes daquelas, Guzmán (2002) parte do entendimento que os tributos ambientais estariam voltados para tributos de mercado, afirmando que a incidência sobre os poluentes é de difícil aferição por questões de custo administrativo e limitações tecnológicas e que a incidência sobre os produtos decorrentes da ação poluente tem que como dificuldade a real compatibilidade entre a mensuração do dano e valor pago pelo contribuinte a título de tributo.

A visão do autor acerca da materialidade dúplice dos tributos ambientais é confirmada por Sánchez (2006), que informa duas categorias de tributos ambientais: os que incidem sobre emissões, diretamente conectados com a contaminação real, e os que incidem sobre matéria prima, produtos intermediários, e produtos finais. A identidade da visão dos autores parece deixar transparecer a realidade da experiência europeia e, mais especificamente, da doutrina espanhola.

Todavia, a classificação realizada pelos autores parece encontrar sintonia quando utilizada para adaptação de determinados tributos brasileiros, como o ICMS de competência estadual e ao IPI de competência federal, e parece ser compatível com o comando contido no artigo 170, VI, da Constituição Federal, que permite o tratamento diferenciado de produtos, serviços e seus processos de elaboração quanto à questão ambiental.

Dada a forma de repartição da competência tributária no Brasil, cumpre informar que a classificação proposta pelos autores estrangeiros, quanto à incidência tributária sobre insumo ou produto derivado de atividade poluente, apenas encontra conexão com a realidade brasileira quando se parte da premissa de criação de novos tributos ambientais. Os tributos sob a égide da administração municipal não podem ser tratados como tributos que se relacionam com insumos ou produtos, posto que para o ente municipal não houve delegação de tributos que incidem sobre a cadeia produtiva e de consumo, como o imposto sobre produtos industrializados (IPI) ou o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), que permitiriam, de acordo com a hipótese da presente pesquisa, inserção de elementos de modulação ambiental em suas respectivas regras-matrizes de incidência.

O contraponto reforça a necessidade de evitar a adaptação de modelos estrangeiros sem levar em conta as realidades e particularidades locais. Em face do exposto, o problema quanto à materialidade do modelo de tributação ambiental que busca concretizar a cidade sustentável persiste. Ao não levar em conta tributos reais que incidem sobre a renda e/ou o patrimônio, a classificação dúplice supracitada esbarra, quando de sua transposição para a realidade Brasileira, na forma como a tributação se divide no país entre tributos indiretos e indiretos. De acordo com as materialidades marcadas na Constituição para cada ente federativo, a única possibilidade de contemplar as materialidades marcadas pelos autores espanhóis seria através da criação de novos tributos ambientais. Seria impossível, então, utilizar os impostos municipais já existentes em modalidade que visa induzir o comportamento do contribuinte no sentido da preservação ambiental?

Como forma de solucionar a questão, é crucial fixar a materialidade do modelo de tributação ambiental municipal com vistas ao desenvolvimento da cidade sustentável. Nesse sentido, informa Pimenta (2020, p. 281):

No direito brasileiro, inclusive, a conformação de impostos que incidem sobre a propriedade ao meio ambiente é expressamente admitida pelo art. 182, §4º, II, da CF, que permite a progressividade extrafiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) com o propósito de compelir o contribuinte a realizar condutas que importem numa melhor utilização do solo urbano. Vale dizer, admite-se que esse imposto possa ser utilizado como um tributo ambiental em sentido amplo.

O autor, de maneira expressa, acrescenta que a hipótese de incidência contida no ato de ser proprietário ou possuidor de bens que impliquem em degradação

ambiental marca uma materialidade adicional que, em conformidade com a tessitura tributária nacional, passa a abarcar os tributos que incidem sobre o patrimônio (PIMENTA, 2020).

A partir do momento em que a própria Constituição Federal autoriza a utilização do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo como forma de desincentivar a conduta do proprietário que não promove a função social de sua propriedade, é possível fixar que, conforme Souza (SOUZA, 2009), a utilização do imóvel conforme as diretrizes do plano diretor, e, portanto, da política urbana ambiental, integra o critério material da regra-matriz de incidência tributária daquele determinado tributo.

Finalizando sua construção quanto à materialidade dos tributos ambientais, Pimenta (2020, p. 281) elabora classificação compreendendo quatro situações distintas que ensejariam a incidência tributária de figuras que denomina como tributos ambientais em sentido estrito, ou seja, inéditas, e não adaptação de tributos já existentes: “(a) emitir ou despejar substância que polui o meio ambiente; (b) obter ou fabricar materiais potencialmente contaminantes; (c) adquirir bens contaminantes; (d) ser proprietário ou possuidor de bens relacionados com a degradação ambiental”.

Apesar da relevância da concepção trazida pelo autor, que marca a possibilidade de tributação ambiental a partir de figuras que incidem sobre patrimônio, cumpre denotar que a construção carece de aprofundamento quanto a seus critérios.

Ao destrinchar sua classificação em quatro elementos, o autor abre espaço para confusões terminológicas entre que tipo de atividade consiste na obtenção de materiais potencialmente contaminantes e que tipo de atividade consiste em adquirir bens contaminantes. Ao considerar que novos tributos ambientais hipotéticos pudessem incidir, distintamente, sobre uma ou outra atividade, surge a necessidade de: i) destrinchar com mais detalhes que espécies de comportamento do contribuinte estão contidas em cada materialidade; ii) unificar os critérios (b) e (c), espelhando a classificação da doutrina espanhola, apenas acrescentando a terceira e última materialidade, que diz respeito à propriedade ou posse de bens ambientalmente degradantes.

É valioso rememorar que a presente pesquisa se concentra na adaptação dos tributos municipais atualmente existentes como tributos que possam induzir o comportamento dos contribuintes no sentido de construção da cidade sustentável, e, por isso, não se pretende debruçar sobre a materialidade de novos tributos ambientais

hipotéticos, como faz o autor supramencionado. A breve menção serve para jogar luz sobre a necessidade de pesquisas que continuem a desenvolver o tema da tributação ambiental, seja em âmbito de proposta de criação de novos modelos, seja em âmbito de adaptação de modelos existentes, como faz a presente pesquisa.

A menção ao aspecto material da regra-matriz de incidência tributária de novos tributos ambientais hipotéticos é crucial para os fins da presente pesquisa em razão da noção de que a materialidade da tributação, na experiência brasileira, decorre diretamente da competência tributária conforme traçada pela Constituição Federal, que não concedeu permissivo ao ente municipal para criação de novos tributos como fez para a União (artigo 154, I).

Nesse sentido, citando os três impostos municipais como exemplo, tem-se que seria inconstitucional modular o aspecto material para fazer conter situações distintas daquelas descritas pelos comandos “prestar serviço”, “ser proprietário de imóvel urbano”, “ser proprietário de imóvel urbano que não cumpre sua função social” e “transmitir bens imóveis em ato inter vivos”. Eventuais modulações no conteúdo material da norma tributária municipal com vistas a fazer com que contenha elemento ambiental gerariam distorções que seriam repelidas em face da ausência de compatibilidade com a Constituição, posto que maculariam a repartição de competência tributária e, por conseguinte, garantias do contribuinte contra eventual arbitrariedade estatal.

Também não seria cientificamente coerente advogar em favor da ideia de que a ampliação do conteúdo material dos tributos municipais seria justificada pela noção de que a proteção ambiental comporta um interesse da coletividade e um direito constitucionalmente marcado. Como já se viu quando da contraposição entre princípios colidentes no âmbito da tributação ambiental, não há como vislumbrar que a atuação estatal em prol do meio ambiente pudesse mitigar a repartição constitucional das competências tributárias ou mesmo o princípio da legalidade, sob pena de criação de um “efeito dominó” que terminaria por minar garantias constitucionais do contribuinte.

Contudo, a regra-matriz de incidência tributária em sua completude é composta pelos critérios material, espacial, temporal, subjetivo e quantitativo (CARVALHO, 2012). E é partindo dessa premissa que se erige a hipótese de adaptação dos tributos municipais existentes em modalidade de tributos ambientais com vistas à concretização da cidade sustentável, posto que ainda que o legislador municipal fique

adstrito à materialidades e competência que decorrem de comandos constitucionais, é necessário verificar a possibilidade de implementação de alterações em outros critérios da regra-matriz para, assim, induzir o comportamento dos contribuintes à adoção de condutas que promovam a construção da cidade sustentável.

Para que se proceda com a verificação da hipótese da pesquisa, é necessário analisar cada uma das figuras tributárias das quais o ente municipal pode lançar mão, verificando individualmente se os impostos, taxas, contribuições de melhorias e contribuições em geral, à luz das diretrizes principiológicas elencadas no tópico 4.1 e, através da inserção de elementos ambientais em suas regras-matrizes de incidência tributária, podem servir aos interesses da política urbana ambiental brasileira. A verificação da hipótese será crucial para delimitar as conclusões da pesquisa, indicando se o ente municipal possui, no estado atual, ferramentas tributárias aptas à conformação da cidade sustentável ou se seria necessária uma alteração radical no sistema constitucional brasileiro com vistas a conceder aos municípios a possibilidade de criação de tributos ambientais novos.

4.2.1 Fixação de critérios para conformação de um tributo municipal como ferramenta de política urbana ambiental

Antes da verificação individual de cada figura tributária conforme sua adequação ou não à modalidade indutora da cidade sustentável, é preciso elencar quais parâmetros serão utilizados para classificar a adequação ou não de determinado tributo ao gênero proposto.

Nesse sentido, a figura tributária só será tida como apta para moldar-se como um tributo ambiental com objetivo de construção da cidade sustentável caso promova a alteração do comportamento dos contribuintes no sentido de induzir que pratiquem condutas coerentes com a função social da propriedade, em âmbito privado, e com a função social da cidade, em âmbito local e pautado na solidariedade.

Conquanto a delimitação do que viria a compor a esfera da função ou das funções sociais da cidade seja mais ampla, podendo-se inclusive partir da perspectiva literal e abrangente do Estatuto da Cidade, e informar que com vistas à efetivação da função social da cidade os entes deverão promover cada uma das ferramentas e diretrizes contidas nos dezenove incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade, é possível

extrair da própria Lei Nº 10.257/2001 os critérios que caracterizam uma cidade sustentável.

De acordo com a redação do Estatuto, uma cidade será considerada sustentável quando garantir o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Conquanto todos os elementos que compõem a cidade sustentável tenham relação com a qualidade do meio ambiente urbano, o elemento de saneamento ambiental merece destaque posto que não deve se confundir com a prestação de saneamento básico. O saneamento ambiental engloba o abastecimento de água potável, a coleta e a disposição de resíduos, drenagem urbana, combate a doenças e direcionamento de uso do solo que impliquem na melhoria da qualidade de vida da população urbana (FRANCO NETTO *et al.*, 2009).

Portanto, no que diz respeito aos objetivos que se almeja através da tributação ambiental municipal como ferramenta de política urbana ambiental, o critério a ser testado em cada modalidade de tributo será a possibilidade de modulação de um dos critérios de sua regra-matriz de incidência tributária que tenha como consequência o estímulo à atuação do contribuinte no sentido de concretizar um dos elementos que compreendem a cidade sustentável ou desestímulo de práticas que impeçam a sua concretização.

A partir da fixação dessa premissa, é possível que seja levantada dúvida razoável quanto à eficácia das figuras tributárias no que diz respeito ao direcionamento das condutas e seus impactos nos elementos que compõem a cidade sustentável. É possível questionar para que serviria a fixação dessa premissa se não houver a criação de parâmetros numérico-matemáticos para aferição de eficácia e de indicadores de efetividade da política pública almejada.

Convém rememorar o princípio elencado por Haughton e Hunter (2003) que consiste na fixação de indicadores do desenvolvimento sustentável urbano, crucial para que se marque um limite à ciência do direito como ciência social, que é exposta de maneira específica pelos autores e de maneira mais geral através de estudos em epistemologia, marcada pela relação entre experiência e experimentação como essenciais ao processo de rejeição ou aceitação de paradigmas científicos (KUHN, 1998).

A pesquisa em ciência jurídica que aqui se propõe se presta a verificar, portanto, a possibilidade jurídica de adequação dos tributos municipais ao modelo proposto. A verificação de eficácia e eficiência surge como aporte necessário para, em momento posterior, complementar a pesquisa teórico, fomentando sua continuidade, alteração ou afastamento. A realização de pesquisas teórico-práticas com objetivo de traçar indicadores para o desenvolvimento sustentável urbano já é uma realidade no Brasil, como se vê através de pesquisa que buscou traçar indicadores de saúde ambiental e saneamento em cidade específica (CALIJURI *et al.*, 2009). Portanto, seguindo a perspectiva de verificação da eficácia de políticas públicas através de pesquisas prático-teóricas, é necessário esclarecer que em eventual instrumentalização do direito tributário municipal com objetivos de desenvolvimento sustentável urbano, a mesma sistemática deverá ser implementada.

Retomando a construção dos critérios de adequação dos tributos municipais como ferramentas de política urbana ambiental, tem-se que o primeiro deles será a possibilidade de direcionar a conduta do contribuinte no sentido de fomentar o desenvolvimento da cidade sustentável, considerando o supracitado conceito de cidade sustentável que se encontra no Estatuto da Cidade, no artigo 2º, I, através da modulação de um dos critérios da regra-matriz de incidência tributária da figura estudada.

O segundo critério proposto diz respeito à análise de eficácia proposta por Guzmán (GUZMÁN, 2002), em que se busca classificar os tributos como pertencentes a dois campos distintos de efetividade: tributos pigouvianos e tributos coste-eficientes. A classificação é particularmente interessante para a realidade brasileira quando se contrapõe perante as múltiplas figuras tributárias inerentes ao sistema nacional e ao ente municipal, em especial as taxas e as contribuições de melhoria.

O terceiro critério é em relação à forma de indução do comportamento do contribuinte através do tributo: se através da oneração do comportamento que pressupõe entraves à concretização da política urbana ambiental ou se através da desoneração de condutas compatíveis com sua implementação.

4.2.2 Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)

O imposto sobre serviços de qualquer natureza, descrito no artigo 156, III da Constituição Federal, é um imposto de competência municipal que tem como

fundamento a prestação de serviço, ato esse que consubstancia, no campo do direito civil, uma obrigação de fazer entre as partes contratantes (BARRETO, 2005).

Quando da análise do critério material da regra-matriz de incidência tributária do ISS a partir da expressão “prestar serviço”, tem-se que elementos importantes para a especificação do tributo acabam sendo deixados de fora, dando margem a possíveis empasses hermenêuticos tais como a dúvida sobre em que consiste um serviço ou que tipo de prestação concretiza o sentido constitucional do verbo que complementa a materialidade do imposto.

Nesse sentido, fundamental trazer o detalhamento acerca do critério material na forma como posto por Aires Barreto (2005), que através de interpretação à luz da Constituição, denota que a materialidade do ISS é composta pela prestação efetiva (não apenas potencial), habitual (excluindo a prestação episódica e acidental) e com finalidade lucrativa de uma obrigação de fazer, sendo despiciendas para o critério analisado o fato de o prestador de serviço possuir algum tipo de habilitação para tanto.

No aspecto temporal, tem-se que o tributo será devido a partir do momento da concretização da obrigação de fazer que consubstancia a prestação do serviço, sendo incompatível com o ordenamento jurídico nacional a situação de exigência do imposto antes do *facere* (BARRETO, 2005). O autor também chama atenção para a possível confusão entre a efetiva conclusão de serviço como marco temporal para a regra-matriz de incidência tributária do imposto e o pagamento do preço pelo serviço, alertando que apenas a primeira referência temporal compõe o critério temporal do tributo, sendo o efetivo pagamento pela prestação do serviço algo que foge à baliza do direito tributário (BARRETO, 2005).

Quanto ao critério espacial, via de regra, o imposto será devido no local (município) em que a prestação do serviço é exercida e finalizada, excetuando-se os casos descritos no art. 3º, I a XXV, da Lei Complementar 116/2003 (BARRETO, 2005).

Quanto ao critério subjetivo, o sujeito ativo compreende os municípios e o Distrito Federal. Já a sujeição passiva do tributo é marcada, em regra, pela figura do próprio prestador de serviço, o que não invalida demais considerações acerca de sujeição passiva indireta (BARRETO, 2005).

Por fim, no que atende ao critério quantitativo, a base de cálculo será o valor em troca pelo serviço prestado, que não deve ser alargada para abarcar obrigações contratuais que sejam divergentes de um serviço, ainda que fornecidas em modalidade de “conjunto” ao contratante (BARRETO, 2005). Quanto à alíquota do

imposto, de acordo com os termos da Lei Complementar 116/03, tem-se que será em um patamar máximo de 5% e em um patamar mínimo de 2%.

É necessário reforçar, neste momento, a perspectiva de que não se almeja o completo esquadrinhamento das diversas questões que se ramificam a partir da análise de cada elemento da regra-matriz de incidência tributária do presente imposto⁴. O objetivo da presente seção do trabalho consiste em tecer os aspectos da regra-matriz de modo a buscar qual ou quais dos elementos podem ser modulados a fim de converter o tributo analisado em uma ferramenta de concretização do direito à cidade sustentável.

Como ponto inicial da análise, é interessante mencionar que Pimenta enxerga que seria cabível ao ISS o papel indutor apenas via desoneração, através da concessão de benefícios fiscais com objetivo de reduzir a alíquota do imposto sobre serviços que promovam a preservação do meio ambiente, citando como exemplo o ecoturismo (PIMENTA, 2020), uma vez que a redução de alíquota com vistas à promoção de efeitos indutores é expressamente autorizada pelo próprio texto da Lei Complementar 116/2003, conforme disposto no artigo 8º-A, § 1º.

Essa também parece ser a ideia de Souza (2009), que cita modalidades de adaptação do ISS com função indutora ambiental através da desoneração que fomenta atividades benéficas ao meio ambiente urbano, tais como controle de tratamento de efluentes, limpeza de rios ou turismo ecológico.

A mesma vertente é seguida por Endo (2020), ao propor política pública de tributação ambiental municipal com objetivo de desonerar prestações de serviços ambientalmente amigáveis, e por Correia e Farias (2015), quando da utilização de benefícios fiscais de ISS para fomento do uso de energia solar elétrica no âmbito do planejamento urbano sustentável.

Ainda no mesmo sentido, Pozzetti e Souza (2018) propõem a utilização do ISS em caráter extrafiscal ambiental com vistas à conformação do comportamento dos agentes da construção civil, que, na proposta dos autores, seriam estimulados a utilizar artifícios mais sustentáveis através de benefícios, alegando que o cunho reparatório da tributação que onera o comportamento poluente é ineficaz em razão da impossibilidade de retorno ao status quo anterior.

⁴ Para tanto, vide BARRETO, Aires F. O ISS na Constituição e na Lei. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

Nesse sentido, a maioria das pesquisas que se debruçam sobre a forma de adaptação do ISS a modalidade ambiental apenas leva em conta a desoneração de serviços considerados aptos a contribuir com a proteção ambiental, seguindo as diretrizes da própria Lei Complementar 116/2003 que autoriza tais medidas. Contudo, não se enxerga óbice constitucional para a utilização do imposto supramencionado como um tributo ambiental em modalidade que busque onerar atividades poluentes.

Pimenta (2020) admite a utilização do IPI e do ICMS como ferramentas de tributação ambiental, informando que no ICMS, por exemplo, é possível que o ente federativo agrave a alíquota de mercadorias mais poluentes. O que impediria que a mesma sistemática indutora fosse aplicada no âmbito do ISS, portanto? Questiona-se os autores construíram suas premissas com base na perspectiva de que aos municípios só é permitido instituir ISS sobre os serviços contidos na lista anexa à Lei Complementar nacional 116/2003.

Contudo, a lista de serviços em seu estado atual conta com atividades que, a depender da circunstância, são potencialmente poluentes, tais como: serviço de demolição; relativos à engenharia, empreitada e estudos de viabilidade; reparação de edifícios e estradas; controle e tratamento de efluentes e de agentes físicos, químicos e biológicos; dedetização; desinfecção etc.

Ainda que se considere que o legislador municipal não possui uma ampla margem para onerar atividades poluentes, dada a limitação por lei complementar na amplitude das alíquotas do ISS, não é motivo suficiente para descartar a possibilidade de que determinado município onere com alíquota máxima tributos considerados poluentes e com alíquotas menores tributos considerados ambientalmente aprazíveis.

Nesse sentido, já se extrai a noção de que a modulação do critério quantitativo da regra-matriz de incidência tributária do ISS, quando instrumentalizado de forma a estimular e desestimular comportamentos com vistas à proteção ambiental, é factível para a realidade brasileira, tendo em vista que a eleição de atividades sujeitas a benefícios de desoneração é listada expressamente pela própria legislação complementar que regula o imposto.

A própria Lei Complementar 116/2003 prevê a possibilidade de concessão de benefícios fiscais para os serviços contidos nos itens 7.01 e 7.05 da lista anexa. Dentre os serviços descritos nos itens acima, é possível encontrar geologia, urbanismo, paisagismo e serviços congêneres: atividades que se relacionam diretamente com a formatação do espaço urbano e, seguindo as diretrizes do plano diretor municipal,

tendo a capacidade de fomentar o planejamento urbano de acordo com a política urbana nacional de matriz constitucional.

Da análise acima é possível extrair que dois dos três critérios de investigação para cada tributo já foram concluídos: a modulação do critério quantitativo do ISS é uma ferramenta autorizada pela própria legislação complementar nacional que regula o tributo com vistas a fomentar a prestação de serviços ambientalmente e urbanisticamente desejáveis. Adiciona-se a noção de que o tributo pode agir tanto de modo a desonerar os serviços listados pela Lei Complementar, operando alíquotas abaixo do patamar mínimo de 2% sobre a base de cálculo, como também pode onerar serviços potencialmente poluentes através da tributação com alíquota máxima. E mesmo para os serviços não listados especificamente pela Lei Complementar 116/2003 como aptos a redução de alíquota em patamar abaixo do mínimo, o legislador municipal possui a margem de liberdade inerente à competência legislativa e autonomia do ente para fixar alíquotas conforme critérios de impacto ambiental, dentro do limite percentual balizado pela Lei Complementar.

Quanto à classificação do ISS como ferramenta de desenvolvimento da cidade sustentável quanto a um imposto pigouviano ou um imposto coste-eficiente, é possível concluir que a depender de sua política de instituição aos moldes da política urbana ambiental, o imposto pode pertencer a uma ou outra categoria. Como imposto pigouviano direcionado à cidade sustentável, a administração municipal poderia lançar mão de levantamento que investigasse serviços ambientalmente degradantes prestados no âmbito de sua competência territorial e, a partir daí, calcular qual seria o custo necessário imputável ao prestador de serviço para que fosse internalizada a externalidade ambiental negativa. Já como tributo coste-eficiente, a administração municipal pode erigir indicadores, a título de exemplo, de qualidade dos afluentes somados à forma e modalidades de disposição dos resíduos e, partindo dos números indicados, promover o atingimento de metas de melhoria que seriam instrumentalizadas através de um conjunto de ferramentas jurídico-econômicas com vistas à cidade sustentável, dentre elas, o ISS ambientalmente instrumentalizado.

Questão controversa quanto ao ISS é justamente sobre a necessidade de veiculação dos serviços tributáveis através de sua introdução na lista anexa à Lei Complementar 116/2003. Aires Barreto (2005) afirma que o modelo utilizado no Brasil para operar a tributação sobre os serviços é deficiente, entre outros motivos, porque foi inspirado por modelo europeu que elenca atividades tributáveis através de listas

que servem para padronização fiscal através de comandas emanados diretamente de autoridade central.

Contudo, o autor afirma que na Europa não há o sistema federativo na forma como posto pela Constituição brasileira, nem há regra de autonomia do ente municipal, o que torna a competência tributária brasileira única entre os sistemas tributários ao redor do globo e jogando luz sobre a perspectiva da importação de modelos estrangeiros sem análise crítica apurada (BARRETO, 2005).

Conforme Barreto (2005) e demais autores do setor doutrinário que se manifestam desfavoráveis à limitação imposta ao município de só poder tributar atividades incluídas no âmbito da Lei Complementar 116/2003, o sistema tributário nacional, na forma como posto, possui a contradição interna de garantir a autonomia municipal em paridade com o princípio federativo e republicano e, ao mesmo tempo, relegar à Lei Complementar que escapa à competência do município o papel de delimitar quais serviços podem ser tributados ou não.

O problema posto tem relevância para a utilização do ISS como ferramenta de política urbana ambiental no sentido de que, seguindo a sistemática atualmente vigente, o município sempre dependerá de uma chancela do Congresso Nacional para que possa tributar atividades que são relevantes e/ou características de determinada localidade.

A necessidade de se submeter às amarras da Lei Complementar 116/2003 atua como fato supressor do princípio da subsidiariedade em matéria de sustentabilidade urbano ambiental, posto que retira a possibilidade de que o ente mais próximo das atividades e dos problemas (o ente municipal) possa agir com sua autonomia constitucionalmente garantida para fins de planejamento urbano ambiental.

A distorção que contrapõe autonomia municipal e competência tributária contra a necessidade de Lei Complementar que estabelece os serviços, embate particular à sistemática do ISS no Brasil, afeta a própria perspectiva de utilização do tributo aqui em estudo como ferramenta de construção das cidades sustentáveis, posto que seria necessário estabelecer, em Lei Complementar, a possibilidade de tributação ou de concessão de benefícios fiscais a atividades que, a título de exemplo, seriam cruciais para a conformação urbano-ambiental de determinado município.

A análise serve para denotar que conquanto seja possível inserir elementos ambientais no ISS, o fato de que o imposto não foi pensado especificamente para fazer parte de um leque tributário que leve em conta a questão ambiental desde sua

gênese faz com que a sua utilização como ferramenta extrafiscal de construção da cidade sustentável seja maculada por deficiências inerentes ao sistema tributário brasileiro, que deve buscar corrigir as distorções internas quanto à autonomia municipal e a tributação dos serviços, para que se possa efetivamente garantir o princípio da subsidiariedade e, portanto, fomento a um planejamento urbano-ambiental que seja adequado e coerente às realidades de cada município.

4.2.3 Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)

A materialidade do ITBI, imposto sobre transmissão de bens *inter vivos*, encontra-se descrita na Constituição Federal e é marcada pela transferência onerosa de bens imóveis ou de direitos reais correlatos, bem como pela cessão onerosa de direitos imanescentes à aquisição de bens imóveis.

Esquadrinhando a regra-matriz de incidência tributária do imposto, tem-se que a materialidade do imposto circunda o ato de transmissão da propriedade, sendo opinião da doutrina majoritária a noção de que o marco temporal da transmissão é o registro do ato (GONÇALVES, 2015).

Quanto ao critério espacial, o imposto será devido, nos termos do artigo 156 da Constituição, ao ente municipal em que o se encontra o bem.

O sujeito ativo do tributo será sempre o município em que o bem se encontra e o sujeito passivo identifica-se com o adquirente do imóvel ou dos direitos (GONÇALVES, 2015).

A alíquota do imposto incidirá sobre uma base de cálculo que circunscreve o conceito de valor venal do imóvel, conforme a maioria da doutrina nacional, à despeito de contundentes críticas doutrinárias sobre suposta inconstitucionalidade do valor venal como base de cálculo do referido tributo, que seria substituído pelo valor do bem (GONÇALVES, 2015).

No entender de Souza (2009), o ITBI seria um dos tributos vigente com menor margem de adaptação para modalidade ambiental, em face de sua estreita materialidade marcada pela Constituição e pelo fato de que o Supremo Tribunal Federal rechaçou a possibilidade de gradação da alíquota do imposto de acordo com critérios de progressividade, nos termos da Súmula 656. Assim sendo, o autor apenas admite instrumentalização ambiental do ITBI a partir de concessão de isenções, que

atuaram conforme o “estímulo à regularização fundiária dos imóveis, contribuindo no ordenamento do meio ambiente urbano” (SOUZA, 2009).

No mesmo sentido segue Pimenta (2020), informando que o ITBI possui severas limitações quanto à sua adaptação ambiental em face também de sua materialidade, porém, assim como Souza, informa que a concessão de benefícios fiscais sobre a transmissão de imóveis em que se realizam atividades de conservação do meio ambiente.

A construção realizada pelos autores encontra suporte na realidade jurídica brasileira. É possível encontrar a utilização do ITBI como ferramenta de política urbana ambiental no município de Fortaleza - CE, que possui legislação voltada para conceder isenção de ITBI sobre transmissão de imóveis localizados nas Zonas Especiais de Interesse Social 1 e 2, conforme regulamentação da Lei Complementar nº 62/2009 do município de Fortaleza. Em sentido parecido, é possível citar o programa PROHAB do município de Paranaguá – PR, que através da Lei Nº 2957/2009 prevê a redução de alíquota do ITBI para transmissão de imóveis nos moldes do programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, do Governo Federal. Ainda, a Lei Complementar Nº 53/2008 do município de João Pessoa – PB isenta de ITBI a primeira transmissão de um imóvel vinculado a um programa habitacional para população de baixa renda, bem como a transmissão para Fundo de Arrendamento Residencial criado pela Lei Federal Nº 10.188/2001.

As iniciativas citadas no parágrafo anterior demonstram, no campo prático, a utilização do ITBI como uma ferramenta de promoção do direito à cidade sustentável, promovendo a incidência de norma estrutural de isenção com o objetivo de alterar a regra-matriz do imposto. As normas de isenção, como normas de estrutura (diferente da norma de conduta expressa pela regra-matriz de incidência tributária), tem o condão de afetar um ou mais elementos da regra-matriz do tributo, suprimindo seus efeitos, mas jamais afastando a regra-matriz por completo (CARVALHO, 2012).

Por fim, tem-se que o ITBI deverá alocar-se na categoria dos tributos coste-eficientes, tendo em vista que dificuldade técnico-científica para que se pudesse calcular o impacto das transmissões com fins à aplicação do tributo em modalidade pigouviana. Nesse espeque, o ITBI deverá operar a partir da fixação de métricas e indicadores sobre, por exemplo, o número absoluto ou relativo de transmissão de imóveis em Zonas Especiais de Habitação com vistas à regularização fundiária urbana, promovendo a sua integração no campo dos tributos coste-eficientes e, assim,

operando em conjunto com outras ferramentas de política ambiental urbana para cumprimento das funções sociais da cidade e, por conseguinte, fomento à cidade sustentável através da concessão de prêmios e bonificações juridicamente previstos, conforme Basso (2009).

4.2.4 Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)

O imposto sobre a propriedade predial territorial urbana é, dentre os impostos gravadas pela competência municipal, aquele que mais se aproxima das políticas de ordenação do meio ambiente urbano e consecução da política urbana ambiental (SOUZA, 2009). Conforme previamente discutido no tópico 4.1, é possível extrair da própria Constituição Federal que a materialidade do IPTU congrega elementos de ordenação do espaço urbano através do conteúdo do artigo 182, §4º da Carta.

Nesse espeque, conforme Souza (2009, p. 316), o aspecto material do IPTU deve necessariamente conter a utilização do imóvel de acordo com as diretrizes do plano diretor do município. E a adequação do comportamento do sujeito passivo do tributo, o proprietário do imóvel urbano, é fundamental para determinar se, com base na materialidade do IPTU, será aplicada a técnica de progressividade da alíquota em razão do não cumprimento da função social da propriedade. É como se vê em Carrazza (2013, p. 129):

A Constituição quer que, além de obedecer ao princípio da capacidade contributiva, o IPTU tenha alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade (nos termos do plano diretor). Em outras palavras, além de obedecer a uma progressividade fiscal (exigida pelo § 1º do art. 145 c.c o inciso 1 do § 1º do art. 156, ambos da CF), o IPTU deverá submeter-se a uma progressividade extrafiscal (determinada no inciso II do § 1º do art. 156 da CF). Somente a progressividade extrafiscal depende da edição do plano diretor, que indicará qual a melhor localização e o uso mais adequado do imóvel urbano. Portanto, o IPTU pode e deve ser um instrumento de extrafiscalidade.

Nesse sentido, diferentemente da abordagem realizada com o ITBI e o ISS, impostos considerados pela doutrina como fundamentalmente arrecadatários, é possível denotar que o IPTU possui a função extrafiscal derivada expressamente de sua natureza constitucional, sem necessidade de modulações no que diz respeito à

legislação municipal específica. O que se quer dizer é que o ente municipal poderá utilizar de elementos ambientais para modular o ISS e o ITBI com vistas à política urbana ambiental. Já no caso do IPTU, o ente municipal necessariamente deverá levar em conta a extrafiscalidade inerente ao tributo, sob pena de utilização do instituto em desconformidade com as premissas constitucionais que o fundamentam.

Conforme dito, o elemento da regra-matriz de incidência tributária que fornece ao IPTU aptidão para atuar como imposto conformador da cidade sustentável é o próprio aspecto material da norma, que, em conjunto com a localização do imóvel e as balizas do plano diretor municipal, fomentarão a política urbana através da ferramenta tributária.

Assim, existem duas possibilidades de utilização do IPTU como ferramenta de ordenação urbana: a progressividade da alíquota, aplicada ao contribuinte que persevera na má utilização do imóvel em relação à sua função social, e a variação de alíquotas, a maior ou a menor, de acordo com a localização do imóvel urbano em relação ao mapeamento delineado pelo plano diretor (CARRAZZA, 2013).

Indo além, não se descarta a instrumentalização do IPTU com objetivos ambientais através, por exemplo, de benefícios fiscais. É o caso do Programa Imposto Ecológico, advindo da Lei Nº 4.417/2011 do município de Itatiba – SP, que prevê a redução do IPTU ao passo que o contribuinte integre sistemas de captação de água pluvial, reutilização da água e construção do imóvel com materiais sustentáveis. Na mesma linha é possível citar Lei Complementar Nº62/2018 de Caruaru – PE, que institui o programa IPTU Verde, concedendo aos proprietários de imóveis uma redução de alíquota mediante comprovação de práticas listadas no Anexo I da Lei retromencionada. No mesmo sentido, os municípios de Pelotas – RS (Lei Nº 5.146/2005), Salvador – BA (Decreto Nº 25.899/2015, que utiliza o sistema de pontos ou *score* para atribuir redução de alíquota, também utilizado na legislação de Caruaru) e Manaus – AM (Lei Nº 1.091/06) possuem medidas que conglobam o que Campos e Miranda (2018) denominam como pertencentes ao gênero do IPTU verde.

Realizadas as gradações dos dois outros critérios, resta analisar se o IPTU como ferramenta de concretização da cidade sustentável se enquadraria como tributo pigouviano ou um tributo coste-eficiente. Assim como se deu para o ISS, é possível vislumbrar que, a princípio, o IPTU poderá pertencer a uma ou outra categoria, tendo em vista que a utilização de alíquotas maiores ou menores a depender da localização do imóvel poderá ser utilizada para internalização das externalidades negativas,

desde que se tenha procedido análise adequada acerca de adequação do valor cobrado a título de tributo e sua relação com a degradação ambiental exarada pela propriedade. Ademais, ao passo que busca conformar o ambiente urbano aos moldes do que propõe o plano diretor, tem-se que desponta no tributo a característica de coste-eficiente, que, dada a já mencionada dificuldade em compatibilizar o valor cobrado pelo tributo com a externalidade ambiental, parece ser a mais facilmente adequada para o imposto em análise.

Também válido mencionar que para fins de comparação com tributos ambientais de outros países, o IPTU, em modalidade que fomenta práticas sustentáveis através da oferta de prêmios e incentivos, é bastante similar a tributos que tem como objeto a propriedade imobiliária urbana em países como a Itália com o *Imposta comunale sugli immobili*, que reduz a alíquota do tributo mediante a instalação de sistema de energia solar, eólica, hídrica, geotermal ou de biomassa, em que o contribuinte é induzido a utilizar técnicas sustentáveis em seus imóveis para que em troca possa ser premiado com tributação reduzida (SHAZMIN; SIPAN; SAPRI, 2016). A experiência italiana é interessante para expandir o leque de possibilidades sobre a utilização de fontes de energias renováveis diferentes da energia solar, podendo servir de modelo para aplicação em áreas com potencial de aproveitamento de outras fontes de captação de energia.

A Espanha é outro país europeu que possui um sistema de premiação do contribuinte que utiliza de técnicas e ferramentas que promovem a redução de impacto ambiental de seus imóveis. A experiência espanhola, entretanto, é focada na utilização de energia solar para promover a redução na alíquota do tributo. Incentivos como esse são encontrados ao longo de todo o país, como nas cidades de Sevilha, Málaga, Granada, Salamanca, Barcelona, Madrid, Bilbao e Saragoça (SHAZMIN; SIPAN; SAPRI, 2016).

Ainda dentro da experiência espanhola, é interessante citar o *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras* das Ilhas Baleares. De início, necessário mencionar que o critério material do imposto é circunscrito pelos atos de construção, instalação e realização de obras, sendo distinto do IPTU brasileiro, por exemplo, que tem como critério material o fato do contribuinte ser proprietário de imóvel urbano. O imposto espanhol tem como base de cálculo o valor da obra ou construção e é devido a pessoas físicas e jurídicas que realizem tais empreendimentos dentro do âmbito do município competente para tributá-lo. A similaridade do imposto espanhol ao que se

chamou de experiências de IPTU verde no Brasil está na sistemática de premiar o contribuinte que realizar sua obra, construção ou instalação utilizando práticas sustentáveis, tais como aproveitamento térmico ou elétrico de energia solar, promoção do direito habitacional de população carente ou a utilização da obra para fins sociais, culturais e históricos. Repisa-se que a criação de um imposto brasileiro aos moldes do *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras* das Ilhas Baleares espanholas seria inconstitucional, posto que a Constituição não autorizou que o ente municipal pudesse tributar o contribuinte de maneira que escape à tributação marcada por IPTU, ISS, ITBI, taxas e contribuições de melhoria. Contudo, a menção à experiência do imposto espanhol é valiosa para demonstrar a sistemática de indução por premiação do contribuinte quando da prática de condutas que visem a construção da cidade sustentável.

Outro ponto crucial de utilização do IPTU como instrumento de política urbana ambiental é o da sua progressividade diante do não atendimento da função social da propriedade, conforme prescreve o artigo 182, §4º da Constituição Federal. A prescrição constitucional é de que o solo urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado (hipóteses de não conformação quanto à função social e socioambiental) poderá ser objeto de incidência de imposto sobre a propriedade territorial urbana progressivo no tempo.

Quando da constatação de que determinado imóvel urbano não cumpre sua função social, o ente municipal deverá primeiro promover seu parcelamento, edificação ou utilização compulsória, aplicando o IPTU progressivo no tempo apenas nos casos em que as medidas anteriores não surtam o efeito de conformação da propriedade à sua função (SOUZA, 2009). Ainda segundo o autor, tal hipótese marca mais um elemento que comprova a posição primária da função extrafiscal da norma que faz incidir a progressividade no tempo, tendo em vista que a arrecadação seja uma possível consequência de um ato que visa o direcionamento de condutas (SOUZA, 2009).

É necessário ressaltar que três requisitos cumulativos são necessários para fazer incidir o IPTU progressivo no tempo, quais sejam, o não cumprimento da função social por parte do imóvel de acordo com as diretrizes traçadas pelo plano diretor municipal, a notificação do proprietário quanto à promover a função social do imóvel e, por fim, sua subsequente inércia (SOUZA, 2009).

É necessário marcar a distinção entre o IPTU progressivo no tempo, conforme o artigo 182, §4º, inciso II da Constituição Federal e a progressividade das alíquotas do IPTU em face do valor do imóvel, prevista no artigo 156, §1º, inciso I da Carta. Enquanto aquele possui faceta eminentemente extrafiscal e, portanto, indutora ou inibitória, a última tem por objetivos relacionados ao princípio da capacidade econômica e sua devida gradação (FRADE, 2021).

Analizando a regra-matriz de incidência tributária do imposto especificamente quanto à possibilidade de sua utilização com progressividade no tempo, tem-se que o critério antecedente da regra-matriz é completado, por expressa aferição constitucional, pelo cumprimento ou não da função social do imóvel em análise no caso concreto. O complemento do critério material (marcado pela ação de ser proprietário) quanto à função social é suficiente para influenciar o consequente da norma, que buscará aplicar alíquotas diferenciadas e progressivas para o imóvel que não siga sua destinação junto ao plano diretor, por exemplo.

Questão controvertida se dá quanto à caracterização do IPTU progressivo no tempo como um tributo que macularia o próprio conceito legal de tributo no Brasil, por se apresentar como uma sanção pecuniária a um ato ilícito, que seria o não cumprimento das normas do plano diretor municipal. A posição exarada é compartilhada por Jorge Henrique de Oliveira Souza (2009), que defende que o IPTU progressivo no tempo é uma ferramenta sancionatória de ato ilícito, que deveria, portanto, ser extirpada do âmbito Constitucional.

Posição diversa é apontada por Eduardo Silveira Frade (2021) e Márcia Vieira Marx Andrade (2007), que vislumbram a incidência do tributo sobre um ato lícito, qual seja, o de ser proprietário de imóvel em perímetro urbano, configurando, assim, uma norma tributária com antecedente e consequente completos. Na visão do autor, a regra sancionatória seria uma norma secundária, que incide sobre a norma primária que impõe o dever fiscal (FRADE, 2021). Para a autora, a incidência da norma sancionatória tem como fundamento o artigo 5º do Estatuto da Cidade e, em âmbito local, a legislação municipal, de onde emanaria diretamente a norma sancionatória que não se confunde com a norma tributária (ANDRADE, 2007).

Reconhecendo a relevância da crítica tecida por autores que enxergam o IPTU progressivo no tempo como uma sanção de ato ilícito e, portanto, como uma figura incompatível com o conceito de tributo no Brasil, a análise da regra-matriz de incidência tributária através da construção de enunciados normativos escalonados,

aos moldes do que propõe Paulo de Barros Carvalho (2012), revela o acerto da corrente de autores que vislumbram a compatibilidade do IPTU progressivo no tempo com a tributação. É como menciona Frade (2021):

Ou seja, o tributo não resulta de sanção ao ilícito, mas de autorização por norma outra cuja finalidade é de promover o uso adequado da propriedade urbana, nos termos definidos pelo Plano Diretor do Município. Com isso, não se modifica a Regra-Matriz de Incidência do IPTU, mas autoriza-se modificação em seu critério quantitativo, majorando-se a alíquota pelo advento de norma outra (Plano Diretor) que autorize tal modificação, sem que isso retire, portanto, a natureza do tributo como não sendo constituído por sanção ao ato ilícito.

Assim sendo, é possível verificar que o IPTU é uma ferramenta de política urbana ambiental que pode ser utilizada de diferentes formas na forma como posta pela Constituição e pela legislação brasileira. Ademais, foi possível constatar que dentre os tributos de competência municipal, o IPTU pode ser considerado como aquele que possui um elemento ordenador do meio ambiente urbano desde sua concepção constitucional, diversamente dos outros tributos até então estudados, que podem receber elementos ambientais, mas que não foram concebidos necessariamente com a sistemática ambientalista e urbanística como objetivo desde a Constituição.

Ademais, os estudos sobre o IPTU brasileiro podem receber grande influência de figuras tributárias estrangeiras que se assemelham bastante ao imposto brasileiro, como visto através da experiência do IPTU verde e sua comparação com tributos italianos e espanhóis que operam de maneira similar, sendo a experiência estrangeira rica no que diz respeito à influências que podem ser implementadas no imposto brasileiro pelo legislador municipal.

4.2.5 Contribuição de melhoria

O tributo denominado de contribuição de melhoria tem seu nascedouro, assim como os impostos estudados até aqui, na Constituição Federal. O artigo 145, III, da Constituição Federal concede à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a competência para instituir as chamadas contribuições de melhoria em decorrência de obras públicas.

Diferente da sistemática dos impostos, que possuem maior minúcia de tratamento no seio constitucional, as contribuições de melhoria recebem um aporte maior de especificidade através da legislação infraconstitucional, o que não inviabiliza, contudo, a constatação feita pela doutrina majoritária de que a característica da melhoria como verbete que qualifica a atividade estatal é um fator que marca, no texto constitucional, a noção de que a ocorrência de valorização do bem do contribuinte é um elemento indispensável para marcar a materialidade do tributo estudado (ELLWANGER, 2012).

Assim, a contribuição de melhoria opera com base em uma atuação estatal (no caso da presente pesquisa, do município) que consiste na realização de uma obra pública que venha a gerar valorização imobiliária, por isso, opera-se através de uma vinculação indireta para com a atuação estatal (CARRAZZA, 2013).

Nesse sentido, é possível denotar que o critério material da regra-matriz de incidência tributária da contribuição de melhoria engloba, imprescindivelmente, a realização de obra pública que gera valorização em imóvel urbano ou rural, jamais podendo ser confundida com a materialidade do IPTU (ser proprietário de imóvel urbano) (CARRAZZA, 2013).

Necessário marcar, portanto, que nem só a efetivação de obra pública é suficiente para gerar a incidência do tributo em comento, sendo necessário que além da obra pública, haja a concretização de um fator externo (valorização), que, quando decorrente da obra pública, completa a materialidade da norma tributária (CARVALHO, 2012).

Quanto ao seu critério temporal, em respeito à materialidade já demarcada, é forçoso reconhecer que dependerá sempre da realização da obra pública e da valorização, não se admitindo a cobrança do tributo de maneira antecipada aos dois fatos que precisam ocorrer em sequência (CARRAZZA, 2013; ELLWANGER, 2012).

O critério espacial do tributo opera com base nos ditames do artigo 82 do CTN, que dispõe sobre a delimitação da zona beneficiada pela obra e sua necessária previsão através da lei que institui o gravame, jamais extrapolando o limite de competência territorial do ente que lança mão do tributo, no caso, o município.

No critério pessoal, surge a figura do contribuinte da contribuição de melhoria, que será a pessoa natural ou jurídica proprietária do imóvel que obteve valorização através da obra pública realizada pelo ente municipal, que, por sua vez, será o sujeito ativo da relação tributária (ELLWANGER, 2012).

Sem adentrar nas peculiaridades e ramificações decorrentes das modalidades de cálculo da contribuição de melhoria, é possível verificar que seu critério quantitativo seria baseado na diferença entre o valor do imóvel antes e depois da obra pública que o valoriza, tendo como fator limitante a proporção da valorização em face do valor total da obra (ELLWANGER, 2012).

Delineada em linhas gerais a regra-matriz de incidência tributária da contribuição de melhoria, parte-se para a análise de se e como o tributo pode ser instrumentalizado com fins de política urbana ambiental. De início, é válido mencionar que tal qual ocorrido com o ITBI, a doutrina majoritária encontra dificuldades em vislumbrar na contribuição de melhoria algum vislumbre de extrafiscalidade (TUPIASSU, 2006).

Contudo, opinião divergente pode ser erguida a partir do momento que se propõe a utilização da estrutura jurídico-tributária da contribuição de melhoria para propiciar a internalização dos custos, pelos contribuintes, de obras públicas com viés ambiental (TUPIASSU, 2006).

A opinião da autora encontra a de Fabio Nusdeo, para quem a noção de extrafiscalidade seria inerente à contribuição de melhoria em face de característica que possibilita a internalização de externalidades através da modulação de sua regra-matriz de incidência tributária no sentido de fazer com que o contribuinte possa ressarcir danos ambientais (NUSDEO, 2005).

Em sentido similar advoga Pimenta, ao assinalar que o tributo pode ser utilizado como ferramenta de ordenação do solo e como instrumento de combate à especulação imobiliária, atraindo para si, inexoravelmente, um perfil de tributação direcionadora de comportamentos e, ao mesmo tempo, de promoção de política urbana ambiental (PIMENTA, 2020).

É valioso rememorar que a contribuição de melhoria, ademais, é expressamente mencionada no Estatuto da Cidade como uma figura, dentre os institutos tributários e financeiros, apta a ser utilizada instrumento da política urbana, de acordo com o teor do artigo 4º, IV, b.

Assim obras públicas voltadas ao meio ambiente que, por conseguinte, gerassem valorização nos imóveis dos contribuintes, tais como “a construção de parques e áreas verdes; arborização de espaços; obras de paisagismo; obras de contenção de erosão, aterros e obras de natureza preservacionista” (SOUZA, 2009), seriam aptas a fazer incidir a contribuição de melhoria com viés ambiental, que agiria

como instrumento de fomento à realização de obras ambientais que levam saúde e qualidade de vida aos habitantes da cidade, protegendo o meio ambiente natural e artificial e cumprindo as diretrizes do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal (SOUZA, 2009).

Questão pertinente ao valor arrecadado pelo município através da contribuição de melhoria é sobre a possibilidade desse valor ultrapassar os custos da obra pública realizada. As Constituições anteriores à de 1988 vedavam a obtenção de recursos em patamar superior ao custo da obra, porém, o mesmo não ocorre na Constituição atual e nem mesmo no Código Tributário Nacional. A questão atinge o Estatuto da Cidade, que define o critério de recuperação da mais-valia da obra pública, que permitiria ao ente tributante arrecadar valores superiores aos gastos decorrentes da obra (SOUZA, 2009). Discorda dessa noção parte da doutrina, que mesmo diante do silêncio Constitucional, interpreta que por princípios de proporcionalidade a administração jamais poderá arrecadar mais do que gastou (MACHADO, 2004).

Em face do exposto, seria a contribuição de melhoria, de acordo com um modelo de tributação ambiental municipal voltada para a consecução da cidade sustentável um tributo pigouviano ou um tributo coste-eficiente?

Ainda que a possibilidade de o ente tributante arrecadar mais do que gastou através da contribuição de melhoria seja possível, é necessário rememorar que essa espécie tributária “relaciona-se com a recuperação da mais-valia imobiliária, coibindo a privatização dos benefícios realizados pelos investimentos públicos” (LIMA, 2011). Ademais, conforme já mencionado, sua utilização guiada através do princípio do poluidor-pagador e tendo em vista a internalização das externalidades levam a classificá-lo, inexoravelmente, como um tributo pigouviano, buscando a equalização entre as distorções ambientais e o valor a título de tributo exigido do contribuinte.

Quanto ao último critério de análise, relativo à possibilidade de operacionalização do tributo de forma a onerar condutas poluentes ou desonerar condutas ambientalmente desejadas, a visão de Pimenta (2020) é elucidativa, ao mencionar a possibilidade de concessão de benefícios fiscais aos imóveis circunvizinhos e que possuam baixo valor, buscando que os contribuintes mantenham-se no imóvel, dando possibilidade à aplicação de normas direcionadoras em formato de benefício fiscal que viria a agir em conjunto com a regra-matriz de incidência tributária.

O autor também defende a perspectiva que onera o comportamento que se quer mitigar, informando que em uma hipotética situação em que se almeja ordenar o uso do solo urbano e combater a especulação imobiliária através da contribuição de melhoria, seria possível a utilização de progressividade na alíquota do tributo (PIMENTA, 2020). Em sentido oposto se apresenta Paulo de Barros Carvalho (2012), ao decretar que nenhum contribuinte deverá, em face de valorização de seu imóvel a partir de obra pública, recolher quantia que corresponda a patamar superior ao que obteve de valorização, opinião que encontra recepção na presente pesquisa justamente por validar a construção pigouviana da capacidade contributiva.

4.2.6 Taxas

As taxas têm sua caracterização constitucional no artigo 145, II, sendo cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou utilização, de forma efetiva ou potencial, dos serviços públicos que podem ser prestados ao contribuinte de maneira específica e divisível.

Portanto, para o direito brasileiro, é possível enxergar duas espécies que se ramificam do gênero taxa, quais sejam, a taxa cobrada pela prestação de um serviço público e taxa cobrada em razão do exercício do poder de polícia (CARVALHO, 2012). Quanto às taxas cobradas pela prestação de serviço público específico e divisível efetivamente ou potencialmente prestado, o artigo 77 do CTN vem para aprofundar o critério material de matriz constitucional, elencando o que se entende por cada um dos vocábulos utilizados. Nesse espeque, as taxas também podem ser caracterizadas como de serviço fruído ou de serviço fruível, em razão da possibilidade de cobrança através da disponibilidade do serviço público (CARRAZZA, 2013).

Situação análoga ocorre com as taxas cobradas em razão do poder de polícia administrativo, que tem sua descrição mais específica no artigo 78 do CTN, que menciona o poder de polícia como uma atividade administrativa que limita ou disciplina o exercício de direitos e liberdades do particular através da regulação de atos em favor do interesse público.

Em ambas as espécies de taxas, evidencia-se a característica sinalagmática do tributo (CARVALHO, 2012; COÊLHO, 2004), em contraprestação ao serviço público fruído ou fruível e ao poder de polícia administrativo.

As taxas são uma modalidade tributária que enseja discussões doutrinárias através das múltiplas categorizações do tributo e sua relação com figuras conhecidas como tarifas, preços públicos ou pedágios. Para os fins da presente pesquisa, indo ao encontro das propostas de Sacha Calmon, Roque Carrazza e Paulo de Barros Carvalho, a taxa deverá necessariamente ser marcada pela materialidade advinda da Constituição e especificada pelo CTN como um tributo de caráter sinalagmático devido em contraprestação ao serviço público fruído ou fruível e que possa ser específico e divisível perante o contribuinte. Fixada essa premissa, tem-se que o critério espacial a taxa é, no âmbito da presente pesquisa, o limite territorial do município que possui competência para instituir a figura. O seu critério pessoal é marcado pelo município como sujeito ativo; no polo passivo, pelo com contribuinte que utiliza ou tem o potencial uso de um serviço público ofertado, bem como do contribuinte que pratica atividade que necessita de regulação administrativa pelo poder de polícia.

O critério quantitativo das taxas se volta para o valor que compensa a atuação estatal, quer seja de serviço público, quer seja relativa ao poder de polícia. Discussão semelhante à que circunda as contribuições de melhoria existe no campo das taxas: pode o ente tributante, a título de recolhimento de taxas, arrecadar mais do que gastou com a atuação que deu ensejo ao tributo? Roque Carrazza (2013, p. 630) comenta:

O valor da taxa, seja de serviço, seja de polícia, deve corresponder ao custo, ainda que aproximado, da atuação estatal específica. É claro que, neste campo, não precisa haver uma precisão matemática; deve, no entanto, existir uma razoabilidade entre a quantia cobrada e o gasto que o Poder Público teve para prestar aquele serviço público ou praticar aquele ato de polícia. Esta razoabilidade é aferível, em última análise, pelo Poder Judiciário, mediante provocação do contribuinte interessado.

Nesse mesmo sentido entende Souza (2009), ao informar que o critério de compatibilização quanto à arrecadação e o gasto advindos da taxa e da atuação estatal será sempre a proporcionalidade.

No que diz respeito à utilização da taxa para fins ambientais, tanto Souza (2009) quanto Tupiassu (2006) defendem a utilização da figura a partir do exercício de poder de polícia contido no licenciamento e na fiscalização ambiental, bem como na prestação de serviços divisíveis e específicos que possuam conexão com a questão ambiental.

A cobrança de taxas em razão de licença ambiental é uma prática que, no Brasil, é regulada pela Lei Nº 6.938/81 e através de regulamentações do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). A delimitação acerca de qual ente federativo será competente para cobrar a taxa em razão de licença ambiental depende do critério espacial a ser fiscalizado/regulamentado pelo poder de polícia.

O critério quantitativo da taxa é alvo de críticas que se debruçam sobre a sua necessidade de compatibilização para com a atuação estatal e que, face disso, impediriam a taxa de apresentar função indutora (PIMENTA, 2020). Contudo, o autor defende a ideia de que a materialidade da taxa é compatível com a função indutora ambiental, ao passo que a perspectiva da cobertura dos gastos públicos não é incompatível com a indução de conduta dos contribuintes, e ainda cita a ausência de conexão direta Constitucional ou no CTN entre a finalidade das taxas e a cobertura do seu custo como mais um elemento que confirma a possibilidade de utilização das taxas como tributos ambientais. Afirmar (PIMENTA, 2020, p. 164):

O art. 145, II, que veicula a norma de outorga de competência para os entes tributantes instituírem essa exação, não indicou a sua finalidade, contentando-se com a referência à materialidade possível (pressuposto de fato). Assim, o meio pode ser utilizado para diversos fins, e não apenas para a arrecadação de receitas.

A concepção de Aliomar Baleeiro (1997) também parte da premissa de que taxas cobradas em face do exercício do poder de polícia devem ser utilizadas com funções extrafiscais, tais como a restrição de determinadas atividades que se configurem como desinteressantes para determinada comunidade.

Compatibilizando as premissas delineadas até aqui, parece seguro admitir que as taxas podem ser utilizadas como ferramenta de indução de comportamento dos contribuintes para fins ambientais no ambiente urbano. Como principal forma de fomentar a capacidade indutora de taxas ambientais que promovam a cidade sustentável, faz-se necessário comentar sobre as taxas de coleta de lixo ou taxas de coleta de resíduos que foram parte da legislação de diversos municípios brasileiros ao longo dos anos e, em face de uma dificuldade de implementação prática, sofreram críticas doutrinárias e judiciais.

Municípios como os de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte tiveram legislações que criavam supostas taxas de coleta de lixo e serviços de limpeza, com vistas ao saneamento ambiental urbano, saúde e higiene da população. Ocorre que a

previsão legal dos tributos que impuseram não encontrava reflexo na materialidade constitucional da exação: os critérios de individualização e especificação não eram obedecidos, dando azo à criação de taxas distorcidas que cobravam valores a título de serviços universais.

Outra distorção no campo das taxas com caráter ambiental é a da utilização da base de cálculo típica de IPTU, buscando aferir o volume de geração de lixo de um contribuinte através da área do seu imóvel, o que se mostra completamente desarrazoado tendo em vista que contribuinte proprietário de imóvel maior não necessariamente produzirá mais lixo do que contribuinte proprietário de imóvel menor.

Com isso não quer se demonstrar a impossibilidade de efetivação de taxas em razão de coleta de lixo nos municípios brasileiros, mas sim que o legislador municipal, para evitar o embate judicial que visa a supressão da lei, deverá se ater aos critérios da regra-matriz de incidência tributária da taxa.

É possível vislumbrar a aplicação de uma taxa de coleta de lixo com vistas ao desenvolvimento urbano ambiental, desde que, por exemplo, o legislador eleja como base de cálculo a efetiva gradação de resíduos gerada pelo contribuinte, como forma de compatibilizar o critério material da norma com o critério quantitativo. Com amparo na experiência estrangeira, é possível citar um tributo que utiliza um modelo similar ao exposto acima, que incide sobre o acúmulo de lixo em aterros na Inglaterra, sendo aplicado com base no peso dos resíduos e tendo como objetivo a implementação de práticas sustentáveis no que diz respeito ao descarte (TURNER *et al.*, 1998).

O fato de que muitos municípios brasileiros não possuem técnicas, tecnologia ou recursos para implementação de taxas que efetivamente respeitem a individualização e especificação da atuação estatal como forma de estabelecer um critério quantitativo que não ignora o comando constitucional não pode servir como subterfúgio para a criação de figuras tributárias distorcidas, que restam caracterizadas como um amálgama de imposto e taxa.

Assim sendo, a efetiva aplicação de uma taxa ambiental com vistas à promoção do saneamento ambiental urbano é perfeitamente compatível com a sistemática tributária nacional, desde que respeitados todos os elementos da regra-matriz de incidência tributária que emanam da Constituição.

As taxas de coleta de lixo instituídas em conformidade com os comandos Constitucionais permitiriam ao ente cobrar valores maiores do contribuinte que gera mais lixo e valores menores do que gera menos lixo, além da possibilidade de

concessão de benefícios fiscais para, por exemplo, contribuintes que viessem a promover atividades de compostagem orgânica, reciclagem, dentre outros.

Nessa modalidade ordenadora da política de resíduos urbanos, tem-se que, assim como nas contribuições de melhoria, as taxas seriam tributos pigouvianos, posto que ainda que não seja necessária uma compatibilidade matematicamente idêntica entre o que o ente arrecada e o que gasta para prestar o serviço público ou exercer o poder de polícia, a sua vinculação com a proporcionalidade deve ser respeitada, ainda que inseridos critérios extrafiscais em seus elementos de incidência tributária.

Outra experiência de taxa que pode ser analisada sob viés ambiental na experiência brasileira é o caso das taxas de permanência, tendo como exemplo a taxa de preservação ambiental de Fernando de Noronha, a taxa de preservação ambiental do município de Ilhabela e a taxa de preservação ambiental do município de Bombinhas. A doutrina se divide no que diz respeito à constitucionalidade das taxas instituídas nessa modalidade, uma vez que se discute sobre a materialidade constitucional das taxas e se as figuras acima respeitariam a preleção constitucional.

A caracterização da constitucionalidade da espécie tributária parece repousar sobre a interpretação que se impõe à prestação do serviço público. É que conforme previamente verificado, as taxas surgem como contraprestação a um serviço público específico e divisível ou através do poder de polícia administrativa. Assim sendo, os autores que identificam inconstitucionalidade nas taxas de permanência, como Souza (2009) e Soares (2001), não verificam a prestação de qualquer serviço público específico e divisível, realizado ou posto à disposição, nem a atuação administrativa como parte do poder de polícia.

Por outro lado, Torres (2005) e Regina Helena Costa (2011) verificam a prestação de um serviço público de natureza ambiental nos tributos instituídos conforme o exposto acima. Fortalecendo a posição dos autores que defendem a constitucionalidade da taxa, o Supremo Tribunal Federal vem decidindo a favor de taxas de permanência com finalidade ambiental, como no caso do município de Bombinhas – SC, discutido no Recurso Extraordinário 1.160.175, em que foi constatada, em novembro de 2019, a constitucionalidade da taxa instituída pelo município (que apenas incide durante o verão, temporada de alta do turismo). Além de citar especificamente os casos de Fernando de Noronha e Ilhabela, é possível verificar no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 9153854-

27.2014.8.24.0000 que o STF entende que a taxa municipal se refere a ações que decorrem tanto do poder de polícia administrativo quanto da prestação de serviços que visam tutelar o patrimônio ambiental. A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, que exara um amplo leque jurisprudencial quanto ao tema, serve como base para legisladores e administradores municipais do Brasil que desejem instituir taxas em modalidade de preservação ambiental, fazendo com que o tributo possa ser utilizado como ferramenta de política urbana ambiental chancelada pela própria corte constitucional do país.

Como se vê, a controvérsia reside sobre o que se entende por prestação de serviço público e realização do poder de polícia. A dissociação semântica entre as perspectivas dos autores citados tem como ponto de partida a própria caracterização do que efetivamente e na prática marca a prestação do serviço público ou o poder de polícia. A premissa adotada na presente pesquisa tem apoio nas lições de Hely Lopes Meirelles (2008), ao informar que o poder de polícia municipal pode ser subdividido em polícia sanitária, das construções, das águas, da atmosfera, plantas e animais, logradouros públicas, entre outros. O autor deixa clara a possibilidade de que municípios instituam normas que visem o combate à poluição e a promoção do controle ambiental, sendo dever do poder público atuar no sentido de melhorar a condição de vida dos cidadãos, e o poder de polícia é uma ferramenta administrativa que possibilita tal medida (MEIRELLES, 2008).

A adequação do poder de polícia aos fins ambientais dá fundamentação à aplicação de taxas de preservação ambiental ou taxas de permanência aos moldes das experiências de Fernando de Noronha, Ilhabela e Bombinhas, o que revela mais uma possibilidade de utilização das taxas a partir de uma perspectiva conformadora da política urbana ambiental. Contudo, a taxa instituída segundo essa modalidade não pode ser considerada como tributo ambiental aos moldes do que se trouxe como premissa na presente pesquisa.

Para que se considere um tributo ambiental, a espécie deve ter como fundamento a mudança do comportamento do contribuinte em sentido diverso ao da conduta ambientalmente poluente. Analisando as taxas de Fernando de Noronha, Ilhabela e Bombinhas, é possível perceber que se tratam de figuras tributárias impostas em razão de um fluxo de turismo que tem potencial lesivo para o meio ambiente daqueles locais. Contudo, parece seguro afirmar que a imposição das taxas de proteção ambiental nos três locais acima mencionados não tem como objetivo ou

consequência a mudança de comportamento do contribuinte. Reduzir ou afastar a atividade turística não parece ser a intenção do legislador, mas sim o caráter sinalagmático inerente à taxa. Sobre o tema, arremata Basso (2016, p. 207):

O mencionado exemplo não se trataria propriamente de um tributo extrafiscal, já que quando se fala desta característica se está referindo à oscilação do elemento econômico do tributo assentada pela norma tributária para estimular ou reprimir comportamentos, possibilitando assim, o alcance do valor protegido constitucionalmente. Logo, essa taxa, para se revestir do caráter extrafiscal de tutela ambiental, deve ter o caráter indutor para o contribuinte deixar de suportá-la e tomar medidas que afastem o caráter poluidor a que se sujeita a tributação e não, meramente, por se tratar de um serviço com característica ambiental prestado pelo Estado ao contribuinte. Entende-se por se vincular propriamente a atividade estatal (serviço público específico e divisível, e exercício regular do poder de polícia), podendo-se falar do caráter extrafiscal da taxa no caso de se estabelecer isenção ou redução na carga tributária para fomentar determinada conduta que seja ambientalmente desejável.

Sendo assim, repisa-se, não se nega a capacidade das taxas de permanência e taxas de proteção ambiental de agirem como instrumentos de política urbana ambiental em uma perspectiva de contraprestação. Contudo, não operam no sentido indutor ou repressor que se espera de tributos ambientais, e, portanto, extrafiscais.

4.3 DESAFIOS À INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS TRIBUTOS MUNICIPAIS COMO FERRAMENTAS DA POLÍTICA URBANA AMBIENTAL

A análise acima buscou verificar a possibilidade de adequar os tributos de competência municipal atualmente existentes aos moldes de tributos ambientais com objetivo de fomentar o desenvolvimento da cidade sustentável, que é uma das diretrizes da política urbana ambiental do Brasil.

Como se viu, é possível inserir elementos ambientais nos tributos estudados como forma de torná-los parte de um conjunto de ferramentas jurídicas que visam o planejamento urbano com vistas à cidade sustentável. Contudo, a conclusão acima não deve ser interpretada como se a modulação dos tributos ambientais municipais fosse a solução definitiva e suficiente para a concretização da cidade sustentável. Uma série de fatores pode ser levantada para demonstrar o que se discute.

Em primeiro lugar, é necessário trazer novamente a noção de que as cidades não são espaços geograficamente e economicamente isolados entre si, como se verificou no estudo sobre as conurbações e regiões metropolitanas. A construção de cidades sustentáveis no Brasil e no mundo deverá necessariamente passar pela concatenação de respostas jurídico-econômicas para os desafios metropolitanos e intermunicipais, tendo em vista a realidade das metrópoles e o adensamento urbano que se verifica ao redor do globo.

A realidade das cidades que em face do processo de conurbação acabam se amalgamando em emaranhados urbanos indiscerníveis exige que, quando da concretização da política urbana ambiental através de ferramentas jurídicas como os tributos ambientais, sejam empregadas metodologias de implementação que contemplem a governança intermunicipal e a integração de regiões metropolitanas, através da cooperação entre os governos locais e o governo estadual.

Em segundo lugar, o fomento à cidade sustentável através de ferramentas tributárias no Brasil deverá passar pela baliza principiológica marcada no capítulo e instrumentalizada pela utilização coordenada dos: i) tributos de competência de entes distintos; ii) tributos e demais ferramentas jurídicas regulatórias.

Quanto à concatenação entre os tributos municipais e os de outros entes estatais, é necessário marcar que com base na estrutura federativa do Brasil e a delegação de competência tributária constitucional, os tributos incidentes sobre industrialização e sobre comercialização de produtos são de competência da União e dos Estados, respectivamente. Tendo como base os modelos de tributação ambiental de países da União Europeia, é possível verificar que grande parte dos tributos ambientais do continente europeu recaem sobre emissão direta de poluentes, energia, transporte e produtos (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2016). Adaptando a incidência de tais tributos para a realidade brasileira e a atual formatação da competência tributária, seria necessário articular tributos de competência federal e estadual como tributos ambientais que, por sua vez, teriam impacto no desenvolvimento das cidades sustentáveis, quando coordenados com as ferramentas municipais.

Exemplo de ferramenta jurídica de outro ente federativo e que impacta o desenvolvimento da cidade sustentável é o ICMS ecológico, uma ferramenta financeira (baseada na repartição de receita de ICMS, e não um verdadeiro tributo ambiental) que, através de lei estadual, propicia o repasse de receita aos municípios

por critérios de preservação ambiental implementados pelo ente municipal (TUPIASSU, 2006).

Quanto à coordenação entre as diferentes ferramentas jurídicas, rememora-se o princípio para a concretização da cidade sustentável conforme delineado por Haughton e Hunter (2003) que recomenda a utilização estratégica e coordenada de múltiplos instrumentos. A posição é fortalecida, na prática, pelo exemplo inglês, em que o governo concluiu pela insuficiência de medidas regulatórias isoladas para a implementação de uma política sustentável de resíduos, encontrando na tributação uma ferramenta eficaz para combater o acúmulo de lixo de maneira desordenada (TURNER *et al.*, 1998).

Rememora-se que ainda que o recorte realizado pela presente pesquisa tenha focado nos municípios, a concretização da Política Urbana marcada pela Constituição é dever de todos os entes federativos, o que impõe a articulação adequada de ferramentas de política urbana ambiental em diferentes níveis de governança, um desafio que convida a construção de propostas nos âmbitos da academia e da prática jurídica e política. Aí reside o objetivo do presente capítulo do trabalho: um modelo de tributação ambiental municipal que se adeque à consecução da Política Urbana constitucional.

Comparando a análise realizada análise feita até o presente momento em contraponto ao problema de pesquisa e à hipótese elencada, decorrem algumas conclusões: i) Conquanto seja juridicamente possível modular os tributos municipais para que operem como ferramentas de política urbana ambiental com vistas à concretização da cidade sustentável, apenas o IPTU possui o elemento da ordenação urbana como parte inerente de sua materialidade constitucional; ii) Ainda que adaptados aos moldes de tributos ambientais que objetivam a concretização da cidade sustentável, os tributos municipais possuem limitações que podem ser fortalecidas pelo aporte de tributos que incidem sobre a cadeia produtiva e de consumo (de competência estadual e federal) bem como de um leque de políticas públicas complementares que viriam a atuar nas situações em que a tributação não alcança; iii) A teorização de um modelo axiológico e normativo de tributação ambiental municipal concretizadora da cidade sustentável, que contempla a modulação de elementos dos tributos municipais atualmente vigentes, funciona ao mesmo tempo como um contributo para a práxis jurídico-política municipal e como uma ferramenta metodológica com objetivo de testar a hipótese da presente pesquisa, que confirma a

possibilidade de adaptação dos tributos como ferramentas de política urbana ambiental, porém afasta a suficiência dos instrumentos tributários isoladamente para tanto; iv) Ainda que seja necessário todo o aporte jurídico apontado no item ii) para que a política urbana ambiental brasileira possa garantir a cidade sustentável em um nível jurídico, não há impeditivo para que o legislador municipal possa adotar elementos ambientais nos tributos municipais já existentes, desde que o faça de forma guiada pelos princípios e respeitando os elementos da regra-matriz de incidência tributária de cada um dos tributos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou responder o problema que se põe através da seguinte pergunta sintetizadora: a atual sistemática de tributos municipais proposta pela Constituição Federal brasileira é suficiente para instrumentalizar, através de ferramentas extrafiscais, a construção de cidades sustentáveis?

Para responder à pergunta, três objetivos específicos foram delineados e devidamente concretizados, posto que feita investigação acerca da compatibilidade entre a Política Urbana Ambiental brasileira e os tributos extrafiscais, bem como delineou-se o que seria um tributo ambiental apto a atuar em prol da agenda de política urbana e, por fim, criou-se um modelo de tributação ambiental municipal com vistas ao desenvolvimento da cidade sustentável para, a partir daí, testar a hipótese proposta.

A pesquisa parte do paradigma atual de sistema tributário brasileiro, investigando a adaptação dos tributos municipais a partir de princípios e elementos já inscritos no ordenamento jurídico nacional que sejam voltados à consecução da política urbana ambiental. Assim sendo, a busca pela resposta ao problema de pesquisa proposto leva em conta regras e princípios insculpidos no direito nacional em âmbito constitucional e infraconstitucional, que balizariam a atividade legislativa e administrativa no sentido de instrumentalização dos tributos municipais como ferramentas de política urbana ambiental. Ainda que partindo de uma perspectiva de direito positivo, não se olvida ou impede, entretanto, a realização de reforma tributária que possa fazer surgir tributação com elementos ambientais intrínsecos, e não inseridos a posteriori, proporcionando a existência de um sistema tributário ainda mais conectado com a matéria ambiental.

O trabalho iniciou trazendo a necessidade de pautar o debate ambiental a partir do meio ambiente urbano, tendo em vista o potencial poluidor das cidades e a forma como estão relacionadas com a qualidade de vida e a saúde da população. Buscou-se traçar as origens do direito à cidade sustentável nos estudos de direito à cidade, incluindo também as configurações urbanas brasileiras que desviam do padrão de cidade fiscal média, como o caso dos municípios que sequer cobram tributos, as metrópoles e regiões metropolitanas criadas por força de processos de conurbação e o Distrito Federal.

Após tal demarcação, enveredou-se nos temas especificamente atinentes à extrafiscalidade tributária e à caracterização dos tributos ambientais, confrontando a multiplicidade de conceitos e visões acerca do tema com vistas a marcar como premissa o que se entende por tributo ambiental. Chegou-se à conclusão de que o verdadeiro tributo ambiental deverá necessariamente ter em seu cerne o elemento de incentivo ou desincentivo de condutas do contribuinte tendo como parâmetro os objetivos ambientais almejados pelo Estado.

Por fim, a pesquisa buscou traçar um modelo axiológico e normativo de tributação ambiental municipal que tem por objetivo extrafiscal a concretização da cidade ambiental, ao mesmo tempo que buscou comparar os institutos contidos pelo arquétipo proposto com suas modalidades-padrão utilizadas nos municípios brasileiros.

Através do atingimento dos objetivos específicos do trabalho, ao longo dos três capítulos que se debruçaram sobre cada um dos objetivos perquiridos, foi possível atingir o objetivo geral, tendo como resultado a resposta ao problema de pesquisa através da confirmação da hipótese inicialmente submetida a investigação. Assim, verificou-se que: i) a política urbana ambiental brasileira, necessária para concatenar a realidade cada vez mais urbanizada do Brasil com os problemas que daquela decorrem, é compatível com a utilização de ferramentas tributárias para o atingimento de seus fins; ii) o tributo ambiental, uma especificação do tributo extrafiscal, é caracterizado primariamente pela função que induz o contribuinte à prática de comportamento ambientalmente amigável ou que desestimula a prática do comportamento poluente, sem que tal característica implique em afastamento dos demais princípios do sistema tributário brasileiro; e iii) os tributos de competência municipal (ISS, ITBI, IPTU, Contribuições de melhoria e taxas) são aptos, em maior ou menor grau, à inserção de critérios ambientais em um ou mais dos elementos que

compõem a regra-matriz de incidência tributária, fato que autoriza os legisladores e os administradores de municípios brasileiros a fazerem uso dos tributos como ferramentas de garantia do direito à cidade sustentável no Brasil.

Também foi possível verificar que o leque de tributos municipais brasileiros, com exceção do IPTU e sua progressividade constitucionalmente demarcada, ainda que possam ser adaptados, não possuem elementos ambientais inerentes a cada figura e, por isso, carecem de maior conexão para com a política urbana ambiental brasileira e sua execução através dos municípios à luz do princípio da subsidiariedade.

Levanta-se, a título de recomendação e em meio à discussões sobre possíveis reformas tributárias no Brasil, a necessidade de repensar o sistema tributário brasileiro à luz da política urbana ambiental e do direito às cidades sustentáveis como uma estratégia de desenvolvimento, buscando conectar a tessitura tributária municipal com as ferramentas de ordenação urbano-ambiental presentes no Estatuto da Cidade e Estatuto das Metrópoles, levando em conta a realidade urbana contemporânea altamente conglomerada e ainda em processo de conurbação em vários locais. A inserção de elementos ambientais em tributos municipais desde o seio constitucional, como realizado com o IPTU, pode se apresentar como um caminho para uma tributação municipal que possa agregar ainda mais ao leque de ferramentas de ordenação urbana do qual dispõem os municípios. Trata-se de fazer surgir uma tributação municipal voltada para a construção da cidade sustentável como um projeto de desenvolvimento, e não através de adaptações *a posteriori*.

O contributo da pesquisa para o avanço no estado da arte dos estudos em tributos ambientais e política urbana consiste em demonstrar que ainda que os instrumentos tributários sejam necessários para a concatenação de políticas públicas que objetivam garantir o direito à cidade sustentável, e que os tributos municipais previstos pela Constituição vigente são compatíveis com elementos ambientais, a garantia do direito à cidade sustentável no Brasil deverá passar necessariamente por uma junção coordenada de ferramentas tributárias, econômicas, jurídicas e administrativas que, seguindo o arquétipo principiológico do desenvolvimento sustentável urbano, buscarão alterar o paradigma insustentável das cidades brasileiras.

Ademais, ao erigir um modelo axiológico e normativo dos tributos municipais como tributos ambientais com objetivo de concretização da política urbana ambiental,

o presente trabalho funciona como um contributo jurídico para o legislador municipal que almeja, quando da implementação de cada tributo, o acréscimo de elementos ambientais, com vistas não a uma revolução tributária ambiental, mas objetivando direcionar os primeiros passos rumo à sustentabilidade urbano-ambiental.

A partir da análise realizada, confirmou-se a hipótese levantada de que a modulação dos tributos municipais aos moldes de ferramentas de política urbana ambiental podem operar como instrumentos para fomentar o desenvolvimento das cidades sustentáveis no Brasil, porém, sendo necessária a criação de um conjunto concatenado de tributos de diferentes esferas de competência tributária e políticas públicas não-tributárias para que se possa gradativamente fomentar a alteração dos paradigmas não sustentáveis das cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALFONSIN, Betania. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Direito e Democracia**, v. 2, n. 2, p. 309–317, 2001.
- ANDRADE, Márcia Vieira Marx. O IPTU progressivo no tempo como instrumento da concretização do princípio da função social da propriedade - art. 7º do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Administrativo**, v. 245, p. 158–178, 2007.
- ARARIPE, Aline Bona de Alencar. **Tributação ambiental sob o prisma dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade**. 2017. Dissertação – UFPB, João Pessoa, 2017.
- ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria da Igualdade Tributária**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BARBOSA, Fernando de Holanda. Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária. **Tributação na Economia Globalizada: debate sobre princípios e uma proposta de reforma tributária**. 1. ed. São Paulo: Forma 3, 1999.
- BARRETO, Aires F. **O ISS na Constituição e na Lei**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2005.
- BASSO, Ana Paula. A extrafiscalidade dos Tributos Municipais como instrumento político de promoção de melhoria do Meio Ambiente Urbano. **Constituição e normas gerais de direito tributário aplicadas ao município**. Campina Grande: EDUPB, 2016.
- BASSO, Ana Paula. **La fiscalidad ambiental de la energía eléctrica**. 2009. Tese de Doutorado – Universidad de Castilla-La Mancha, Cidade Real, 2009.
- BASSO, Ana Paula. Os benefícios fiscais em favor do desenvolvimento sustentável. **Direito e Desenvolvimento**, v. 1, n. 2, p. 41–52, dez. 2010. .
- BASSO, Ana Paula; DUARTE RODRIGUES, Jackson. Caráter Extrafiscal da tributação na implementação do direito ao meio ambiente saudável. **Direito e Desenvolvimento**, v. 2, n. 3, p. 45–56, jun. 2011. .

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

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOSQUET, Benoît. Environmental tax reform: does it work? **Ecological Economics**, v. 1, n. 34, p. 19–32, 2000. [http://dx.doi.org/10.1016/S0921-8009\(00\)00173-7](http://dx.doi.org/10.1016/S0921-8009(00)00173-7).

BOSWORTH, Tony. Local Authorities and Sustainable Development. **European Environment**, v. 3, n. 1, p. 13–17, 1993.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, p. 221–236, 2006.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 1995.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 4, n. 1, p. 185–206, jun. 2016.

CALIENDO, Paulo. Princípio da subsidiariedade em matéria tributária: o caso da expansão dos deveres de colaboração do contribuinte. **Scientia Iuris**, v. 20, n. 2, p. 28, 29 jul. 2016. <https://doi.org/10.5433/2178-8189.2016v20n2p28>.

CALIJURI, Maria Lúcia; SANTIAGO, Aníbal da Fonseca; CAMARGO, Rodrigo de Arruda; MOREIRA NETO, Ronan Fernandes. Estudo de indicadores de saúde ambiental e de saneamento em cidade do Norte do Brasil. **Engenharia sanitária e ambiental**, v. 14, n. 1, p. 19–28, mar. 2009.

CAMPOS, Hélio Silvio Ourém; MIRANDA, Críssia da Silva. IPTU verde e os impactos para a preservação ambiental na cidade do Recife/PE. **Direito Tributário: os 30 anos do sistema tributário nacional na Constituição: Estudos em homenagem a Ricardo Lobo Torres**. Recife: Ed. dos Organizadores, 2018. v. Volume I, p. 183–222.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Rever ou romper com a constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n. 15, p. 7–17, 1996.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. In: FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS, 2004. [S. l.: s. n.], 2004. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CENCI, Daniel Rubens; SCHONARDIE, Elenise Felzke. Direito à cidade: Sustentabilidade e desenvolvimento no meio urbano. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 1, p. 166–180, 2015.

CLARK, Giovani. **O município em face do Direito Econômico**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani. Planejamento Estatal e Sustentabilidade. **Estudos Avançados de Sustentabilidade Urbano-Ambiental**. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2014. p. 27–36.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC; PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO; PREFEITURA DA CIDADE DE GUARULHOS. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - Região Metropolitana de São Paulo: Contributo à elaboração do Projeto de Lei. 2016. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PDUI-PMSP-ABC-GRU-contributo-ao-Caderno-Preliminar-de-Propostas.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2021.

CORDEIRO, Glauber de Lucena. **Regiões Metropolitanas: o papel dos parlamentos metropolitanos na governança interfederativa do Estatuto das Metrôpoles (Lei nº 13.089/15)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 2, p. 863–901, 2015.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2, p. 55–71, 31 mar. 2000.

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar Bruno. Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. 1. ed. Brasília: Ipea, 2016. p. 111–131.

COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. **Direito e Ambiente**, v. 3, n. 2, p. 329–348, mar. 2011.

DANTAS, Ivo. **Direito Constitucional Econômico**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 1999.

DERANI, Crisstiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DERANI, Cristiane. Aplicação dos princípios do direito ambiental para o desenvolvimento sustentável. **Direito Tributário Ambiental**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

DOMINGUES, José Marcos. **Direito tributário e meio ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

DUARTE, Marise Costa de Souza. O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no Brasil: O direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. **Revista da Procuradoria-Geral do município de Fortaleza**, v. 23, n. 23, p. 9–32, 2016.

DUNN, Andy. 7 innovative projects making cities more sustainable. 4 set. 2020. **World Economic Forum**. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2020/09/cities-sustainability-innovation-global-goals/>. Acesso em: 12 out. 2020.

ELLWANGER, Ericksen Prätzel. **Contribuição de melhoria: regra-matriz de incidência e procedimento de instituição à luz da Constituição de 1988**. 2012. Monografia – IBET, São José, 2012.

ENDO, Eliane Akiko. **IPTU e ISS Ecológico: Proposta de política pública para o município de Curitiba - Paraná**. 2020. Dissertação – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. **Environmental taxation and EU environmental policies**. Luxembourg: [s. n.], 2016.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. **Environmental taxes: Implementation and Environmental effectiveness**. Luxembourg: [s. n.], 1996.

FAJARDO, Francisco González. Impuestos coste-eficientes sobre la contaminación: ¿ Uniformidad o diferenciación espacial? **Cuadernos de Ciencias Económicas Y Empresariales**, n. 19, p. 53–74, 1988.

FARIAS, Talden. O conceito de meio ambiente na ordem jurídica brasileira. **Justicia y medio ambiente**. Sevilha: Punto Rojo Libros, 2013. p. 59–74.

FARIAS, Talden; ALVARENGA, Luciano J. A (in)justiça ambiental e o ideário constitucional de transformação da realidade: o direito em face da iníqua distribuição

socioespacial de riscos e danos ecológicos. **Direito e Justiça Ambiental: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica**. Caxias do Sul: Educs, 2014. p. 30–52.

FERNANDES, Marcionila. Desenvolvimento sustentável - Antinomias de um conceito. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 21, n. 2, p. 246–260, 13 dez. 2002. <https://doi.org/10.37370/raizes.2002.v21.196>.

FIORILLO, Celso. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FIRJAN. **Índice Firjan de gestão fiscal: IFGF 2019**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2019.

FRADE, Eduardo Silveira. Função social da propriedade e IPTU progressivo no tempo. **Direito Ambiental e Cidades**. 1. ed. [S. l.]: Punto Rojo Libros, 2021. p. 243–268.

FRANCO NETTO, Guilherme; FREITAS, Carlos Machado de; ANDAHUR, José Paulo; PEDROSO, Marcel de Moraes; ROHLFS, Daniela Buosi. Impactos socioambientais na situação de saúde da população brasileira: estudo de indicadores relacionados ao saneamento ambiental inadequado. **Tempus - Actas de Saúde Coletiva**, v. 4, n. 4, p. 53–71, 2009.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. Direito à cidade sustentável. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília: CONPEDI, 2008. p. 2311–2334.

GONÇALVES, Tiago Luiz Xavier. **O arquétipo constitucional do imposto sobre a transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física - ITBI, sob a ótica da teoria da regra-matriz de incidência tributária**. 2015. Monografia – IBET, Florianópolis, 2015.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Cariri. 2018. Disponível em: https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2018/08/visaogeral_diagnostico.pdf. Acesso em: 6 mar. 2021.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GUZMÁN, Tomás J. López-Guzmán. **Fiscalidad ambiental: análisis y efectos distributivos**. 1. ed. Granada: Comares, 2002.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, 2012.

HAUGHTON, Graham; HUNTER, Colin. **Sustainable Cities**. 1. ed. Londres; Nova York: Routledge, 2003.

HOUGH, Michael. Formed by natural process: a definition of the green city. **Green Cities: Ecologically Sound Approaches to Urban Space**. 1. ed. [S. l.]: Black Rose Books, 1990.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2005.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2015.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. **População em áreas de risco no Brasil**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2018.

INPE. Monitoramento de Queimadas e Incêndios. 2019. **Monitoramento de Queimadas e Incêndios**. Disponível em: http://sigma.cptec.inpe.br/queimadas/index_old.php. Acesso em: 11 maio 2020.

KALLBEKKEN, Steffen; SÆLEN, Håkon. Public acceptance for environmental taxes: self-interest, environmental and distributional concerns. **Energy Policy**, v. 5, n. 39, p. 2966–2973, maio 2011. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2011.03.006>.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: O direito à cidade II**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **Tiempos Equivocos**. 1. ed. Barcelona: Editorial Kairós, 1976.

LIMA, Laura Nunes. **Contribuição de melhoria e desenvolvimento sustentável**. 2011. Monografia – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARCUSE, Peter. ¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad? **Ciudades para tod@s**. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Santiago: Habitat International Coalition, 2010. p. 91–103.

MARICATO, Erminia. A cidade sustentável. 2011a. **Congresso Nacional de Sindicato de Engenheiros, 9º** [...]. [S. l.: s. n.], 2011.

MARICATO, Erminia. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 7–22, 2011b.

MARQUES, Juliana Coelho Tavares. O admirável mundo novo das cidades inteligentes no Brasil: uma análise jurídica a partir do direito à cidade. **Direito ambiental e cidades**. 1. ed. [S. l.]: Punto Rojo Libros, 2021. p. 25–50.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 437–462, 2017.

MENDONÇA, Francisco. **Impactos socioambientais urbanos**. 1. ed. Curitiba: UFPR, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MILLER, George Tyler; SPOOLMAN, Scott. **Living in the environment**: concepts, problems and alternatives. 16. ed. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 2009.

MOLINA, Pedro M. Herrera. **Derecho Tributario Ambiental**. 1. ed. Madrid: Marcial Pons, 2000.

MOREIRA, Antônio Cláudio. Conceitos de ambiente e de impacto ambiental aplicáveis ao meio urbano. **Material didático da disciplina de pós-graduação AUP**, 2002.

MOREIRA, Danielle de Andrade. O direito a cidades sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**, v. 6, n. 2, p. 179–200, 2014.

MOURA, Giovanna de Britto Lyra. A função socioambiental da propriedade enquanto instrumento de mitigação das mudanças climáticas antropocêntricas. **Direito ambiental e cidades**. 1. ed. [S. l.]: Punto Rojo Libros, 2021. p. 617–642.

NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra: Almedina, 2015.

NABAIS, José Casalta. Tributos com fins ambientais. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 16, n. 80, p. 254–283, 2008.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**. 4. ed. Recife: Revista dos Tribunais, 2005.

OCDE. **A comparison of carbon taxes in selected OECD countries**. Paris: [s. n.], 1993.

OCDE. **Environmentally related taxes in OECD countries: Issues and strategies**. Paris: [s. n.], 2001.

OCDE. **Implementation strategies for environmental taxes**. Paris: [s. n.], 1996.

ONU. 68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN. 16 maio 2018. Disponível em:

<https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>. Acesso em: 5 out. 2020.

ONU. SDGs still offer best option to reduce worst impacts of COVID-19 and to recover better. 22 jun. 2020. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/en/news/sustainable/sdgs-still-offer-best-option-to-reduce-worst-impacts-of-covid-19.html>. Acesso em: 19 nov. 2020.

ONU. **The Habitat Agenda**. Istambul: [s. n.], 1996. Disponível em: https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/habitat_agenda.pdf. Acesso em: 9 jan. 2021.

ONU. **Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development**, n. A/RES/70/1. [S. l.]: General Assembly, 2015.

ONU-HABITAT. Cities: a “cause of and solution to” climate change. 18 set. 2019a. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2019/09/1046662>. Acesso em: 23 nov. 2020.

ONU-HABITAT. **The Strategic Plan 2020 - 2023**. [S. l.: s. n.], 2019b.

ORAIR, Rodrigo Octávio; ALENCAR, André Amorim. **Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais**. 2010. ESAF, Brasília, 2010.

PEREIRA, Gislene. A natureza (dos) nos fatos urbanos: produção do espaço e degradação ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 3, p. 33–51, 20 jun. 2001.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Direito tributário ambiental**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

POZZETI, Valmir César; SOUZA, Vinicius Ribeiro. Desenvolvimento sustentável e a extrafiscalidade do ISS e IPTU aplicado à construção civil. **Anais do VIII CONBRADEC**, v. 04, n. 27, p. 61–68, 2018.

REDE XINGU+. **Siradx (sistema de indicação por radar de desmatamento na bacia do Xingu)**. Boletim, n. 11. [S. l.: s. n.], fev. 2019.

ROSA, Rafaella Egues da; SOTO, William Héctor Gómez. Conflito Socioambiental e contradições do espaço social: o caso do polo naval de Rio Grande/RS. **Caderno CRH**, v. 28, n. 75, p. 607–622, dez. 2015.

SÁNCHEZ, Rosa M^a Galán. Los elementos de cuantificación del impuesto sobre hidrocarburos a la luz de la normativa comunitaria. **Estudios sobre fiscalidad de la energía y desarrollo sostenible**. Madrid: Instituto de estudios fiscales, 2006. p. 57–76.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

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

SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras em matéria ambiental. **Direito Tributário Ambiental**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2005b.

SÉGUIN, Elida. **Estatuto da cidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SHAZMIN, S.A.A.; SIPAN, I.; SAPRI, M. Property tax assessment incentives for green building: A review. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, n. 60, p. 536–548, 2016.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

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

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Aspectos Jurídicos do Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira. **Tributação e meio ambiente**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

THALMANN, Philippe. The Public Acceptance of Green Taxes: 2 Million Voters Express Their Opinion. **Public Choice**, v. 119, n. 1/2, p. 179–217, abr. 2004.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário - Volume III**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. Valores e princípios no direito tributário ambiental. **Direito Tributário Ambiental**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental**: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TURNER, R. K.; SALMONS, R.; POWELL, J.; CRAIGHILL, A. Green taxes, waste management and political economy. **Journal Of Environmental Management**, v. 2, n. 53, p. 121–136, 1998.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. 1992. Rio de Janeiro: [s. n.], 1992.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT. 1972. Estocolmo: [s. n.], 1972.

UNITED NATIONS SUSTAINABLE DEVELOPMENT SUMMIT. 2015. Nova York: [s. n.], 2015.

VOGEL, Klaus. Steuerrecht und Wirtschaftslenkung - Ein Überblick. **Jahrbuch der Fachanwälte für Steuerrecht 1968/1969**. Herne: GmbH, 1969.

WOLFF, Simone. O direito a cidades sustentáveis: breve análise da Lei 10.257/01. **Fórum de direito urbano e ambiental**, v. 1, n. 1, 2002.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (Org.). **Our common future**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 1987.

YIFTACHEL, Oren; HEDGCOCK, David. Urban Social Sustainability: the planning of an Australian city. **Cities**, v. 10, n. 2, p. 139–157, 1993.

ZENGHELIS, Dimitri; STERN, Nicholas. Climate change and cities: a prime source of problems, yet key to a solution. 19 nov. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/2015/nov/17/cities-climate-change-problems-solution>. Acesso em: 3 nov. 2020.