



A função ecológica do tributo e a governança ambiental local

The ecological function of the tribute and local environmental governance



Daniel Dottes de Freitas

Faculdade Dom Alberto
Doutor e Pós-doutor em Direito
Rio Grande do Sul, RS – Brasil
danieldottesdefreitas@yahoo.com



Marli Daniel

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS
Campus Erechim
Doutora em Direito
Rio Grande do Sul, RS – Brasil
marliadv36@gmail.com

Resumo: A Constituição Federal de 1988 imprimiu textualmente as ideias de sustentabilidade e meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurando-os como direito fundamental à tutela da dignidade humana e de proteção à vida em todas as suas formas. Nesse sentido tem caminhado a estrutura tributária brasileira para o cumprimento dos objetivos constitucionalmente estabelecidos, em especial, da governança local. Assim, o objetivo geral é verificar a viabilidade jurídico-teórica da regressividade tributária como estímulo ao cumprimento da função socioambiental da propriedade, ou seja, da função ecológica do tributo como corolário necessário à tutela da dignidade humana e de proteção a vida. Adota-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica como procedimento técnico. Por fim, verificou-se que a regressividade tributária em favor daqueles que cumprem a função socioambiental da propriedade pode ser um importante instrumento para proteção do meio ambiente local, assegurar a tutela da dignidade humana e proteção à vida, como previsto constitucionalmente.

Palavras-chave: dignidade humana; governança ambiental local; tributação.

Abstract: The Federal Constitution of 1988 printed textually the ideas of sustainability and an ecologically balanced environment, assuring them as a fundamental right to the protection of human dignity and protection of life in all its forms. In this sense, the Brazilian tax structure has been moving towards the fulfillment of constitutionally established objectives, in particular, local governance. Thus, the general objective is to verify the legal-theoretical feasibility of tax regressivity as a way of encouraging the fulfillment of the socio-environmental function of property, that is, of the ecological function of the tribute as a necessary corollary to the protection of human dignity and protection of life. The deductive method and the bibliographic research are adopted as a technical procedure. Finally, it was found that tax regressivity in favor of those who fulfill the socio-environmental function of property can be an important

instrument for protecting the local environment, ensuring the protection of human dignity and protection of life, as provided for in the Constitution.

Keywords: human dignity; local environmental governance; taxation.

Para citar este artigo

ABNT NBR 6023:2018

FREITAS, Daniel Dottes de; DANIEL, Marli. A função ecológica do tributo e a governança ambiental local. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 88-105, jan./jun. 2024. <http://doi.org/10.5585/2024.23223>

1 Introdução

A constatação desse século é de que a saúde do planeta é pressuposto para as condições da dignidade humana e de proteção da vida, aspectos que culminaram na constitucionalização de imperativos como o desenvolvimento sustentável, ambiente socialmente equilibrado como direito e dever de todos, dentre outras conclusões. Embora os recursos naturais sejam a fonte para a sustentação do sistema econômico capitalista, o ambiente que era tido como inesgotável tem apresentado transformações negativas que precisam de novas políticas públicas de atenção para evitar o seu esgotamento.

Nesse aspecto, ressaltando que no Brasil as responsabilidades no âmbito ambiental é tripartite, ou seja, dividida entre União, Estados e Municípios, todos os entes possuem o papel de gestores das respectivas políticas públicas ambientais. As responsabilidades recaem sobre as três esferas de poder, cada qual com suas competências, no entanto, devendo atuar de forma cooperativa, tanto para ações de incentivo ao desenvolvimento e crescimento econômico, quanto para ações de elaboração de políticas de sustentabilidade ambiental para evitar artifícios destrutivos e predatórios dos recursos naturais imprescindíveis a preservação da vida.

Os entes públicos são os maiores responsáveis pela aplicação das normas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, mas não somente eles, pois, cabe aos particulares atuarem em colaboração com os entes públicos na preservação ambiental. No entanto, pelas normas estabelecidas na Constituição brasileira, compete ao Estado o direito e o dever de arrecadar os

meios necessários para garantir o pleno funcionamento do sistema para promover e incentivar práticas sustentáveis.

Assim, a partir do marco teórico do direito, irradia-se a defesa ecológica. Os ambientes da natureza na Terra são envolvidos e estudados pela ecologia. Então, a defesa ecológica – tal como aqui proposta – não se submete aos limites das relações federativas (que são artificiais), transcendendo-as em razão do imanente princípio da unidade do sistema do meio ambiente, que se estende da cidade ao campo, da União ao Município.

Partindo dessas premissas o objetivo é verificar a viabilidade teórico-jurídica da regressividade tributária aplicada como forma de estímulo ao cumprimento da função socioambiental da propriedade, como corolário necessário à tutela da dignidade humana e à proteção da vida, previstos constitucionalmente. Sendo assim, serão verificados quais os instrumentos fiscais podem ser considerados imperativos de proteção ao bem ambiental, este que é antecedente necessário à tutela da dignidade humana e à proteção da vida, sendo possíveis redutores dos impactos ambientais.

Nessa direção, o estudo é fundado na investigação teórico-jurídica, porém, preocupado em considerar elementos da realidade social em torno dos males ambientais e da necessidade de aprimorar mecanismos fiscais que viabilizem a tutela ambiental de modo cooperativo, a fim de trazer aspectos positivos a curto ou longo prazo. Ademais, o tema é justificável, haja vista ainda ser pouco explorado, em que pese seu grande potencial para a afirmação dos direitos fundamentais, especialmente ao direito ao ambiente equilibrado, pelo uso adequado de normas tributárias de caráter indutivo.

Obviamente, ao se utilizar o método raciocinativo dedutivo (do singular ao universal) em pesquisas quantitativamente limitadas, inferências e postulados implícitos não examinados, serão utilizados na fundamentação a seguir.

2 O meio ambiente e o dever fundamental do estado na promoção e proteção ambiental

Embora o meio ambiente ecologicamente equilibrado não esteja no rol constitucional dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil de 1988, tem sido largamente tutelado pela carta política. Além da Constituição Federal, tanto a legislação pátria em geral quanto doutrina e a jurisprudência, construíram um arcabouço jurídico-teórico, considerando-o como direito fundamental, por meio de um processo chamado de “ecologização” constitucional (Benjamin, 2015, P. 66-68).

Nesse sentido, a sua proteção encontra-se prevista como fundamento em alguns dispositivos da Carta Política, a exemplo do art. 5^a, inciso LXXIII, que prevê os fundamentos para qualquer cidadão propor ação popular, ou para o Ministério Público promover a ação civil pública, prevista no art. 129, inciso III, em prol da proteção ao meio ambiente. No âmbito da competência legislativa concorrente, encontra-se no art. 24, inciso VI e, como competência material comum dos entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), estes devem estar engajados em ações para o combate à poluição, conforme prevê o art. 23, inciso VI.

Igualmente, adentrando no campo dos interesses econômicos o embasamento para o princípio da defesa do meio ambiente, encontra-se assegurado no art. 170, da CF, pela qual possui a finalidade de assegurar existência digna a todos, segundo os ditames da justiça social, observados os princípios da soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, defesa do consumidor, livre concorrência, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, etc.

Quanto ao aspecto da função social da propriedade rural, a esta que é imposta a preservação ambiental de diferentes formas, cujo fundamento está no art. 186, inciso II da CF. Além disso, no Capítulo VI, do Título VIII, que aborda aspectos referentes à ordem social, encontra-se a previsão no art. 225 de que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”(Brasil, 1988).

Embora, a Constituição Federal não destaque de forma expressa em título próprio o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, ainda assim extrai-se da interpretação constitucional sistemática o seu caráter fundamental (Benjamin, 2015, p. 77). Esse direito é percebido como fundamental sob o aspecto formal, eis que expressamente disposto no art. 255 da Constituição Federal; quanto ao aspecto material, pelo fato de estar inserido na terceira dimensão dos direitos resultantes da solidariedade, o que constitui pressuposto à consecução da dignidade humana (Leite; Belchior, 2014, p. 20).

Reconhecê-lo como um direito fundamental é dizer que ele é imposto à coletividade, indistintamente. Isso interessa para o presente trabalho, pois significa que ele é imposto principalmente ao Estado, como um dever de defesa e proteção do meio ambiente, para o presente e para o futuro. Esse dever presume tanto um conteúdo negativo – garantir meios para não poluir, por exemplo – mas, sobretudo, impõe um caráter positivo, exigindo meios para a proteção dos bens ambientais, tanto de forma difusa, por intermédio de políticas públicas,

quanto incentivando a sua preservação e controle da degradação por aqueles que integram a iniciativa privada, incorporando nessa luta as três esferas de governo (Leite; Caetano, 2012, p. 67). A atuação do Estado pode ser direta ou indireta, inclusive podendo ser mediante atividade de fomento, isto é, por permitindo subvenções, financiamentos, desapropriações e favores fiscais que estimulem as atividades consideradas benéficas pelo Estado (Di Pietro, 2014, p. 55-56).

Denota-se disso, que os dispositivos constitucionais demonstram de forma clarificada que o desenvolvimento que o Estado brasileiro planejou, é sustentável e que os direitos e os deveres por ela sustentados são melhor compreendidos quando vistos sob o aspecto do caráter dos direitos fundamentais. Por conta disso, o Estado deve procurar compatibilizar os imperativos de proteção ao meio ambiente com os anseios sociais, atendendo as aspirações econômicas do presente sem comprometer as possibilidades de atendê-las no futuro ou de atender novas demandas que possam surgir com a evolução da sociedade, esta que é igualmente constante e necessária.

Atualmente, para a construção de um Estado de Direito Ambiental, centrado na garantia de um mínimo essencial ecológico que possibilite manter de forma equilibrada o meio ambiente atual e futuro, é preciso investir na construção da cidadania com foco no respeito ao meio ambiente, esta que deve estar fundada na solidariedade e na formação de uma consciência crítica para uso e os problemas ambientais (Ferreira; Leite, 2012, p. 20-36). É preciso inculcar nas pessoas o reconhecimento de que o cumprimento da dignidade humana compreende a proteção ambiental para além da visão unicamente centrada no homem, pois que este faz parte de um todo e que a natureza não é unicamente um objeto de direitos, mas sim, um espaço de vida (Wolkmer, 2014, p. 77).

Assim, para prover os meios necessários para o desenvolvimento das políticas públicas essenciais ao cumprimento dos dispositivos constitucionais citados, bem como promover o bem-estar social, o Estado o faz por meio da cobrança e arrecadação dos tributos, sejam, federais, estaduais ou municipais. Sem estes meios fiscais não é possível fomentar qualquer tipo de ação para promoção dos direitos fundamentais ambientais, sociais, econômicos ou promover qualquer outro serviço básico, como segurança pública, educação, saúde, transporte, habitação, etc. Desse modo, a política fiscal de um país é imprescindível para o bem-estar social, pois deve ser utilizada para assistir a todos aqueles que dela dependem.

Embora a política fiscal seja dependente do regime de governo adotado, no sentido atribuído ao caráter arrecadatório do tributo é considerado tudo aquilo que o estado retira voluntária ou compulsoriamente dos contribuintes, ou seja, de todos aqueles que possuem capacidade financeira e são incluídos no rol de pagadores de tributos (pessoas físicas ou

jurídicas). Os tributos são divididos em diferentes áreas (impostos, taxas e contribuições de melhoria), cada um dentro da esfera de competência de cada ente da federação, conforme estabelece o art. 5º do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966), dando conta das respectivas necessidades financeiras.

Os institutos previstos na legislação em vigor, inicialmente tinham a ideia de que a livre concorrência, o incentivo ao trabalho e a livre iniciativa, seriam capazes de promover e eliminar desigualdades sociais, equilibrar privilégios, equalizar o crescimento econômico e, de forma natural, a distribuição da riqueza aconteceria. Nessa perspectiva, o Estado, apenas faria intervenções para contribuir com ferramentas equalizadoras para um mercado competitivo, porém que não fosse predatório, apenas controlando os monopólios e demais formas de privilégios predatórios. No entanto, o liberalismo econômico, com o passar do tempo, demonstrou que o modelo capitalista adotado não produz sozinho os mecanismos para uma sociedade que comporte justiça social e igualdade de direitos (Elali, 2007).

Para que isso ocorra é necessário colocar em prática institutos como o da progressividade tributária, bem como, sejam concretizadas as reformas tributárias que já foram colocadas nas pautas do governo brasileiro. Essas ações já foram utilizadas por outras economias capitalistas e que revelaram melhorias positivas para a redução da desigualdade ao passo que exprimem o compromisso do Estado com os ideais constitucionais equilibrados entre a justiça social e a liberdade individual (Piketty, 2014, p. 492).

Nesse sentido, a proteção jurídica ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por meio de sistemas fiscais que contemplem essa nova dimensão de direito fundamental é pressuposto para a proteção da vida, pois ambos possuem como fundamento a dignidade humana, conforme previsto no art. 1º da CF (Brasil, 1988). Se não for esse o caminho adotado, parece que o sentido para a ideia de dignidade deverá mudar, pois, que não somente a espécie humana, mas todas as demais formas de vida, merecem estar no centro da proteção do Estado, pelo simples fato de que o destino do planeta dita a sorte dos homens enquanto espécie (Rodrigues, 2014, p. 144).

Como se pode ver, a partir desta breve revisão jurídica, há que se notar a ampla fundamentação constitucional voltada à materialização do dever fundamental do estado na promoção e proteção ambiental. Esse contexto normativo se irradia para a legislação infraconstitucional gerando unidade e segurança jurídica no âmbito do *dever ser* da proteção ao meio ambiente, remanescendo o exame de sua relação com a governança ambiental local.

3 A função socioambiental da propriedade na proteção da dignidade humana e do direito à vida por meio da regressividade tributária

Dentro do tema que ora se analisa, cumpre destacar, em linhas gerais que ao longo da história da humanidade o conceito de propriedade sofreu inúmeras transformações, vindo a recair, direta ou indiretamente, sobre o tributo. Isso se deve ao fato de que tanto a propriedade quanto a riqueza sempre tiveram relevância na esfera pública, tendo sido, em alguns momentos a principal condição para a admissão do indivíduo na esfera pública e para adquirir plena cidadania (Harendt, 1997, p. 71-74).

Esse pensamento, de certo modo permanece até os dias atuais, presente especialmente nas economias capitalistas, possibilitando a sobrevivência do Estado, que segundo a constituição brasileira obriga-se a cumprir certos fins e metas sociais, de caráter nacional, que transcendem o individualismo e a propriedade privada. A partir de sua vigência, a direção da função finalística do Estado e, de algumas instituições de relevo, como a propriedade privada, a empresa, o mercado, entre outras, foram introduzidas na dimensão política que inclui o cálculo econômico para a manutenção do sistema social que busca o bem-estar coletivo e a justiça ambiental (De Lima; Bruzaca, 2022, p. 176-195).

Para tanto, um dos principais mecanismos que o Estado tem a seu dispor para concretizar os objetivos constitucionais e promover a redução das desigualdades sociais é o tributo, o qual passa a ter relevância frente a sua função rotineira (fiscal ou extrafiscal) que pode ser alcançada por diversos meios. Um deles está nos instrumentos que possibilitam a tutela adequada ao meio ambiente, requisito essencial à sadia qualidade de vida, previsto no art. 225 da Constituição Federal, o qual demanda uma abordagem deveras criativa para aprimorar os mecanismos existentes e possibilitar novas possibilidades para a tutela ambiental e social (Brasil, 1988).

Uma ação bastante interessante do poder público quanto às atividades de fomento, é estimular a participação privada no que se refere à tutela ambiental. Em uma sociedade como a brasileira, que muito lida com regras proibitivas e altos impostos, pensar em alternativas pautadas em incentivos, alicerçadas no caráter cooperativo e não punitivo, podem ser mais frutíferas e podem funcionar melhor quanto ao cumprimento da função socioambiental da propriedade.

Nessa linha de pensamento, quanto à propriedade privada urbana, a Lei nº 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, mencionada em seu art. 4º, inciso IV, alínea “c”, que serão utilizados como instrumentos para a promoção do equilíbrio ambiental urbano, dentre outros, os institutos de incentivos e benefícios fiscais (Brasil, 2001). Percebe-se que a imposição

constitucional de respeito à função social da propriedade, conforme previsão do art. 5º, inciso XXIII da CF, está diretamente ligada à função ambiental, permissivo para se defender a existência de uma função socioambiental da propriedade (Milaré, 2007, p. 517).

Segundo tais dispositivos, o princípio da função social da propriedade é corolário da defesa do bem ambiental. Os princípios foram postos na Constituição Federal, lado a lado, ou seja, a função social está prevista no art. 170, inciso III e a defesa do meio ambiente está no art. 170, inciso VI, pois compreendidos como princípios gerais da atividade econômica; esta que tanto gera riqueza como degenera o meio ambiente se a ela não forem impostos mecanismos de regulação pelo Estado. Há, então, unidade no âmbito do sistema jurídico.

Os referidos princípios sobrepõem-se à autonomia privada que regula as relações econômicas, para proteger os interesses sociais coletivos, estes que giram no entorno de um direito a um ambiente sadio e equilibrado, podendo gerar deveres negativos - proibição de poluir - ou direitos positivos - instrumentos de compensação ambiental (Ayala, 2015, p. 229). Nesse sentido a função socioambiental da propriedade encontra assento no direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado e, na confirmação do imperativo do desenvolvimento econômico sustentável, ambos com assento no texto constitucional.

Nesse sentido, deve-se considerar a interpretação da Constituição Federal como um todo harmônico, pelo fato de que as suas disposições estão interligadas de tal modo que se tornam mutuamente dependentes. Com isso, pode-se afirmar que o caráter fundamental do direito a um ambiente equilibrado é determinante da necessidade de que a função social da propriedade deva ser integrada pela obrigação de proteção ambiental, o que implica afastar qualquer interpretação que exclua a dimensão da função social que a ela se atribui (Cureau; Leuzinger, 2013, p. 71).

A partir de tais considerações é possível afirmar que o bem ambiental está inserido no contexto da tutela da função social da propriedade, tanto móvel, quanto imóvel e que uma das formas de promover a promoção da proteção ambiental é possível de ser feita por meio de ações de fomento pelo Poder Público em qualquer esfera de poder (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), dentro dos limites constitucionais. Com isso, é possível defender que o bem ambiental receba um valor ambiental e possa ser objeto de benefícios e incentivos fiscais, na medida que cumpra a função socioambiental e parâmetros mínimos como condição para receber favores fiscais. Assim, juridicamente está garantido o sistema de trocas e compensações (em sentido amplo), da qualificação da propriedade por sua função socioambiental à proteção dos valores dignidade humana e direito à vida.

De se ressaltar que a Constituição Federal estabeleceu expressamente o caráter progressivo para determinados tributos da União, conforme estabelece o art. 153, § 2º, I, e § 4º

e, para os Municípios, a previsão está no art. 156, § 1º, I e art. 182, § 4º, inciso II, dentre os quais estão os impostos que recaem sobre a propriedade urbana e rural (BRASIL, 1988). No que se refere aos Municípios, tais impostos precisam ser criados pelo poder público mediante lei específica que inclua em seu plano diretor os parâmetros desejados.

De acordo com a norma do inciso II, do art. 182 da CF, se for implementado o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU - de forma progressiva para aquelas situações em que houver o descumprimento da função social do bem, nessa situação, o tributo terá um nítido caráter extrafiscal, ressaltando, quanto a sua aplicação, o interesse público, distinguindo-se do caráter simplesmente arrecadatório (Carvalho Filho, 2009, p. 89-90). Por outro lado, a Constituição não estabelece de forma expressa a possibilidade de regressividade tributário decorrente do cumprimento da função social da propriedade.

Pode-se entender que tal possibilidade surge em decorrência da interpretação sistemática da Constituição, com suporte no direito fundamental a um meio ambiente sadio e equilibrado, no imperativo de promover o desenvolvimento sustentável e, no dever de estabelecer incentivos e benefícios fiscais de modo a fomentar atividades que promovam a função socioambiental da propriedade e da atividade privada. Esse olhar também pode ser fixado a partir da própria vinculação entre os critérios estabelecidos para o IPTU atrelado a garantia do cumprimento da função social da propriedade.

Do exposto, evidencia-se que o Direito Tributário exerce influência no ambiente econômico, fruto da atividade privada, conforme se extrai do art. 170, inciso VI, da Constituição Federal. Ainda que não o faça de forma expressa, resulta da interpretação constitucional a possibilidade de criação de espécies tributárias capazes de influir na ordem econômica com o objetivo de proteger o meio ambiente, contudo, deve respeitar os demais regramentos próprios perseguido pelo tributo.

Ademais, há que se destacar que o fim último do tributo é o de assegurar o bem comum, cuja função e importância é a de otimizar sua utilização como instrumento de concretização das políticas públicas de proteção social e ambiental (Scaff; Tupiassu, 2004, p. 167). A defesa pela adoção de determinados estímulos fiscais, por meio de desonerações pode ser implementada para além das questões patrimoniais, ou seja, podem ser destinados em prol de proprietários que mantenham áreas verdes ou que empreguem materiais recicláveis e/ou reutilizáveis, instalem mecanismos energéticos (fontes de energia limpa ou renovável) ou de captação e aproveitamento de águas em suas propriedades, que evitem desperdícios e permitam o uso racional desses bens provenientes de fontes não renováveis.

Esses mecanismos de exoneração tributária são meios de não tributar de forma proposital e sem critérios, pois podem ser designados incentivos fiscais, porém não podem ser implementados sem critérios, desvirtuando sua função ou certos comportamentos e finalidades. Desse modo, são introduzidos também aspectos teleológicos destinados a interpretar a norma tributária, pois estão em discussão outras funções eficaciais da norma tributária, que não somente a de arrecadar, mas sim de qualificar a norma como indutora de certos comportamentos (Correia Neto; Meira, 2013, p. 72).

Nesse sentido, as desonerações e incentivos, conforme exposto neste trabalho, servem de estímulo para boas condutas ambientalmente benéficas à sociedade, de tal forma, que a norma tributária estaria alinhada com a finalidade ambiental proposta no texto constitucional, alternada com a caráter negativo e positivo imposto à coletividade, quanto a proteção do bem ambiental. Com isso, é de se notar que a previsão de benefícios fiscais com a finalidade de incentivar atividades favoráveis e benéficas aos fins ambientais sociais é compatível com a visão preventiva do Direito Ambiental (Correia Neto, 2008, p. 146-146).

4 Instrumentos fiscais como meios de promoção e proteção da governança ambiental local

Evidente que o direito por si só não detém a capacidade de mudar as estruturas sociais e ambientais existentes, tampouco poderá sozinho resolver os graves problemas sociais arraigados na sociedade brasileira, sobretudo a redução da pobreza e das desigualdades sociais. No entanto, poderá resolvê-lo, de forma cooperativa com a sociedade, com os gestores públicos e demais instituições, por meio de ações e atitudes constantes e permanentes, tendo como base as diretrizes criadas pela Constituição Federal de 1988. Ou seja, no âmbito do dever ser, poderá fixar as normas voltadas à função ecológica do tributo no âmbito da governança ambiental local.

Diante disso, foi dito no item anterior, que a regressividade tributária no contexto ambiental está a serviço da atuação do Estado de diferentes formas para atender o seu dever fundamental de promover ações em prol do bem ambiental, podendo fazer por meio de normas indutoras, pelas quais cria estímulos à participação privada. Na prática, exteriorizar ações por meio de normas tributárias é produzir efeitos benéficos que não se resumem a simples mecanismos de arrecadação e, sim, mecanismos que auxiliam no cumprimento dos direitos e deveres fundamentais extraídos diretos ou indiretamente do texto constitucional.

Diante disso, tem-se a fiscalidade e a extrafiscalidade como duas figuras conciliáveis e equivalentes, ambas com a presença de características, que variam em maior ou menor medida,

dentre as espécies tributárias existentes (Correia Neto, 2008, p. 142). Com isso, derruba-se aquelas aspirações do liberalismo econômico clássico de que os tributos seriam totalmente neutros, gerais e proporcionais, cujo escopo era exclusivamente fiscal (Nabais, 1998, p. 227-228). Trata-se de uma utopia, eis que os tributos possuem três funções mínimas, não necessariamente simultâneas, ou seja, distribuição da carga tributária segundo os critérios da justiça distributiva; indução, que pode ocorrer por estímulos ou desestímulos a determinados comportamentos e, a simplificação do sistema tributário (Schoueri, 2005b, p. 27-32).

No entanto, independentemente da nomenclatura adotada, importa saber que os tributos possuem diferentes funções, perseguem diversas finalidades e geram muitos outros efeitos que vão muito além da mera captação de receitas financeiras. As diferentes finalidades são alcançadas pela atuação da administração pública, cuja atuação tem por finalidade suprir as necessidades da coletividade (Costa; Santos, 2021, p. 311-329). Por conta disso, pode-se afirmar que a tributação influencia as atitudes dos contribuintes, por conta dos objetivos pelos quais é criado e, é capaz de gerar variados impactos econômicos e sociais, seja ele um tributo interventivo ou não (Correia Neto, 2008, p. 143).

Ademais, o Estado não deve pautar seus objetivos, utilizando-se da fiscalidade ou da extrafiscalidade para proibir determinadas atividades econômicas, pois, para isso, possui outras ferramentas como as multas. Deve sim, oportunizar formas que permitam que os agentes econômicos possam fazer escolhas a partir da graduação da carga tributária existente e possam com isso, gerar danos menores ao meio ambiente. Em outras palavras, o Estado deve utilizar-se da legislação tributária para promover qualidade de vida e estimular boas práticas para um desenvolvimento sustentável que venha ao encontro dos interesses coletivos.

Além disso, é preciso que o Estado também contribua com a sustentabilidade mundial, pois que ela é diretamente dependente das condutas domésticas que cada um dos países emprega na exploração dos recursos naturais, tornando esse processo um grande desafio, pois elaborar um plano de governança colaborativa de desenvolvimento sustentável, possível e justo não tem sido tarefa simples (Lian; Robinson, 2005, p. 116). Isso se deve especialmente ao fato de que para a governança ambiental mundial funcione de forma cooperada é necessário que os atores envolvidos resolvam primeiro os problemas ambientais locais para depois influenciarem as demais nações (Castro; Futemma, 2015, p. 8).

O desafio continua sendo o de desenvolver a cidadania ambiental de forma global, incentivando a cooperação entre as nações e a consciência de que o meio ambiente deve estar disponível e igualmente para todos, sem, contudo, limitar a soberania de nenhuma das nações. O esforço para garantir um meio ambiente sadio a todos, que gere qualidade de vida deve ser

um esforço coletivo. Desse modo, a governança precisa estar diretamente relacionada com a capacidade que as nações possuem de transformar atos governamentais e ações públicas, benéficas ao meio ambiente local e global, envolvendo governo e sociedade civil (Weiss, 2016, p. 332).

Tendo a Terra como habitat natural e comum a todos os seres, a saúde do planeta influencia a qualidade de vida em todas as partes, pois, se assim não for, não haverá sequer viabilidade da vida, comprometendo-a especialmente às futuras gerações. Desse modo, o futuro do planeta, sob o aspecto do meio ambiente é, e deverá ser sempre de interesse geral, tanto local quanto mundial, caminhando no sentido de privilegiar a atuação cooperada, a fim de minimizar os impactos negativos e maximizar a tutela ambiental.

Defende-se, portanto, que as ações devem ser desenvolvidas de forma cooperada, pois ela é possível e desejável, especialmente porque se partir do poder público de forma que gere estímulos ao comportamento privado, por meio de políticas públicas (educação ambiental, regramento tributário, etc.) as expectativas de bons resultados são sempre maiores. Especialmente em relação a legislação brasileira, pode-se perceber que ela é muito ampla quanto a comandos de controle e punição para atos que geram impactos ambientais, por outro lado, e escassa quanto a ferramentas que estimulem e incentivem práticas de preservação e diminuição de impactos ambientais (Moura; Bezerra, 2016, p. 97-98).

É no campo da indução de comportamentos positivos que a legislação brasileira precisa atuar com maior empenho. Criar mais mecanismos sancionatórios ou de desestímulo a partir da taxa sobre condutas ecologicamente indesejáveis tem demonstrado que aquele que pratica a conduta pela má utilização dos bens naturais pode pagar por isso, como se esta conduta fosse aceitável, reduzindo o comprometimento com o todo e desestimulando a consciência ecológica (Schoueri, 2005a, p. 239).

Isso fica visivelmente demonstrado no princípio do “poluidor pagador”, que confere direitos permissivos, porém gerando custos a serem suportados pelo poluidor ou usuário (Lima, 2006, p. 19). Embora criado visando a internalização de prejuízos ao meio ambiente causado pela exploração ou utilização de determinado bem ambiental, responsabilizando-o por meio de compensação financeira, não evita que quem degrade o ambiente volte a fazê-lo. Normalmente os prejuízos acabam sendo suportados pelo Estado e pela sociedade.

Embora o princípio tenha sido pensado para ter um caráter preventivo, a quantificação e responsabilização pelos custos suportados por aquele que produz às custas da degradação ambiental tem se tornado inócua, pois que os custos são imbutidos no preço final dos bens e serviços produzidos, causando danos sociais e agudizando a pobreza cada vez mais. Ao se falar

em justiça social por meio da compensação aos danos causados, não se pode esquecer que não basta arrecadar determinado valor aos cofres públicos, é preciso que a reparação dos danos ambientais efetivamente aconteçam. Deve-se evitar ao máximo “a ideia do poluo ou uso, mas pago, ou, pago para poluir e usar”, uma vez que esta visão não protege aqueles que mais sofrem com a pobreza e baixa qualidade de vida (Messias; Carmo; Rosa, 2020, p. 189).

Diante disso, embora o princípio se mostre interessante como indutor de práticas preventivas para combater o uso indevido e sem controle dos recursos naturais, parece que o seu foco tem sido utilizado para dar ênfase a lucratividade de atividades privadas pouco ou nada preocupadas com a harmonia da vida no planeta. Além disso, sabe-se que as lesões ao meio ambiente comumente são de difícil reparação, em alguns casos sequer são devidamente identificadas e, mesmo que sejam percebidas podem ter causado efeitos cuja reparação não seja possível ou por vezes muito onerosa.

Por isso, defende-se a ideia de criação de outras medidas fiscais que possam vir a ser utilizadas para dar maior proteção ao meio ambiente, cujos resultados podem ser mais satisfatórios do que os atualmente utilizados pelas contribuições econômicas negativas vislumbradas. Chama-se a atenção para isso, pois no Brasil a política de incentivos fiscais foi desvirtuada, por exemplo, levou o país a uma guerra fiscal entre Estados e Municípios que passaram a conceder incentivos fiscais e subsídios para instalação de negócios, causando desequilíbrios locais e regionais (Pase; Muller; De Moraes, 2012, p. 187).

Os incentivos fiscais não tem sido utilizados como deveriam ou como determina a lei. Os incentivos foram utilizados para fomentar ainda mais o clientelismo político, ou seja, foram utilizados em parte pelo Estado, sob o manto do seu poder para conceder benefícios públicos na forma de empregos, benefícios fiscais ou isenções em troca de apoio político, especialmente para garantir votos nas campanhas eleitorais (Pase; Muller; Moraes, 2012, p. 187). Agindo dessa maneira os detentores do poder usaram artifícios para driblar a lei e angariar apoio para atos escusos, em detrimento da sociedade. É flagrante o desvio de finalidade da legislação que rege esta matéria.

Embora, exista previsão legal para controle e acompanhamento da correta utilização destes benefícios, mediante designação do órgão gestor, pelo qual o responsável deverá acompanhar e monitorar periodicamente, com posterior revisão pelo Tribunal de Contas do ente federado, sabe-se que estes órgãos, muitas vezes não conseguem acompanhar todos os processos e, por conta disso, muitas ações não passam pelo efetivo controle que necessitam (Tamanini, 2020, p. 469). Com a falta do devido controle desses incentivos ocorrem

descompassos que prejudicam o desenvolvimento social, este que deveria ser a prioridade para a concessão de tais incentivos.

Diante disso, não restam dúvidas de que o Estado brasileiro financia suas políticas públicas por meio da tributação e, cada imposto criado está a serviço do custeio das atividades fins dos entes federados. Nesse contexto não se exclui o fato de que desonerações são renúncias de receitas, estas que indiretamente restringem os gastos com as políticas públicas. Ocorre que a ideia aqui defendida é a de transferir a atuação estatal para a esfera privada, por meio de atividades de fomento.

Por fim, vale pontuar que todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são materialmente competentes, segundo o art. 23, inciso VI, da Constituição Federal e, pessoalmente responsáveis pela proteção do meio ambiente. Com isso, a proposição de normas indutoras positivas seriam uma maneira de cumprimento a este dever, sem onerar demasiadamente a estrutura administrativa com infraestrutura e aparelhamentos necessários à fiscalização como acontece com os incentivos fiscais (Costa, 2011, p. 340).

De fato, deve-se manter e aperfeiçoar a legislação tributária que regulamenta os instrumentos fiscais como meios de promoção e proteção da governança ambiental local, pois ao fazê-lo o Direito promove obrigações de natureza econômica e de desenvolvimento no ambiente capitalista, transferindo o cuidado com o meio ambiente para aqueles que se utilizam dele no seu processo de enriquecimento. Além disso, é no âmbito do espaço local que os fatos da vida acontecem, como quando as pessoas compram e vendem ou quando a indústria produz e vende, exemplificativamente.

5 Conclusão

Iniciou-se o debate apresentando um panorama a partir da tutela constitucional ao meio ambiente. Demonstrou-se que a Constituição Federal brasileira contempla inúmeros dispositivos que protegem o meio ambiente, embora, alguns estejam em seções distintas, porém, inserem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental para as atuais e futuras gerações. Além disso, ele é tratado como dever fundamental do Estado e de toda a coletividade.

Com essas premissas iniciais, estabeleceu-se que a carta constitucional é incompatível com qualquer forma econômica que não privilegie o desenvolvimento sustentável. Desta maneira deve-se priorizar a interpretação da sustentabilidade segundo o primado de que o meio ambiente é um bem vital, pressuposto para afirmação da dignidade humana e para a preservação

da vida indistintamente. Meio ambiente sustentável perpassa o contexto normativo e se arvora como postulado e fato fundamental à vida na Terra.

Pontuou-se ainda, que a função social da propriedade deve ser compreendida sob o aspecto ambiental, uma vez que a Constituição Federal é composta por um todo harmônico, devendo ser interpretada sistematicamente. Com isso estabeleceu-se evidências de uma função socioambiental de propriedade que deve estar a serviço do desenvolvimento da sadia qualidade de vida.

Verificou-se que a função fiscal das normas tributárias não cumpre apenas o papel arrecadatório, mas, sim, interferem na conduta dos contribuintes, motivo pelo qual devem ser pensadas para além dessa finalidade. Observou-se também que é possível que a intenção do legislador ao criar determinada regra tributária seja desvirtuada e acabe por não atingir a finalidade para a qual foi criada. Com isso, salientou-se a importância da governança cooperativa, baseada no interesse coletivo interno das nações, mas, sobretudo de modo global, pois somente assim será possível minimizar os impactos ambientais que tanto afeta os mais pobres.

Por fim, verificou-se que a regressividade tributária em favor daqueles que cumprem a função socioambiental da propriedade pode ser um importante instrumento para a atuação cooperativa para a proteção do meio ambiente local e, conseqüentemente assegurar a tutela da dignidade humana e de proteção à vida, como previsto no texto constitucional. Nesse sentido, a adoção de práticas sustentáveis inovadoras são formas que fomentam o surgimento de uma consciência ecológica coletiva, contribuindo para a proteção da vida indistintamente.

Referências

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

AYALA, Patryck de Araújo. **Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na Constituição brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 31 de mai. de 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 06 de jun. de 2022.

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

CASTRO, Fábio de; FUTEMMA, Célia. *In*: CASTRO, Fábio de; FUTEMMA, Célia. (org.). **Governança ambiental do Brasil: entre o socioambientalismo e a economia verde**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

CORREIA NETO, Celso de Barros; MEIRA, Liziane Angelotti. Métodos de interpretação e direito tributário. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 33. N. 2, jul./dez., 2013. Disponível em: www.periodicos.ufc.br. Acesso em: 06 de jun. de 2022.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Instrumentos Fiscais de Proteção Ambiental. *In*: COSTA, Alcides Jorge; SCHOUERI, Luís Eduardo; BONILHA, Paulo Celso Bergstrom. **Revista Direito tributário atual**. São Paulo: Almedina, 2008.

COSTA, Ilton Garcia da; SANTOS, Ana Flávia Coelho dos. O princípio da eficiência e a (i)legitimidade do controle jurisdicional das políticas públicas. **Prisma Jurídico**, [S. l.], v. 20, n. 2, p. 311–329, 2021. DOI: <http://doi.org/10.5585/prismaj.v20n2.20145>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/20145>. Acesso em: 15 de nov 2023.

CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LIMA, Letícia da Silva Ferreira de; BRUZACA, Ruan Didier. A atuação popular pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado frente à injustiça ambiental em zonas residenciais periféricas: um estudo à luz do caso do Conjunto Residencial Solar dos Encantos. **Prisma Jurídico**, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 176–195, 2022. DOI: <http://doi.org/10.5585/prismaj.v21n1.21318>. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/21318>. Acesso em: 11 dez. 2023.

ELALI, André. Marcelo Magalhães (Coord.). **Incentivos Fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal**. São Paulo: MP, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito Constitucional ambiental brasileiro. *In*: LEITE, José Rubens Morato; PERALTA, Carlos E. (org.). **Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa Rica**, 2014. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/6338>. Acesso em: 02 jun. 2022.

LEITE, José Rubens Morato; CAETANO, Matheus Almeida. Aproximações à sustentabilidade material no Estado de Direito Ambiental Brasileiro. *In*: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; CAETANO, Matheus Almeida (org.). **Repensando o estado de direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

LIAN, Koh Kheng; ROBINSON, Nicholas. A governança ambiental regional: exame do modelo da Associação das Nações do Sudeste Asiático. *In*: IVANOVA, Maria H.; ESTY, Daniel C. (org.). **Governança ambiental global**. São Paulo: Senac, 2005.

MESSIAS, Ewerton Ricardo; CARMO, Valter Moura do; ROSA, André Luís Cateli. Estado democrático de direito ambiental: incorporação dos princípios de direito ambiental. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 2, p. 174-211, 2020.

MILARÉ, Édis. **Direito Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Regista dos Tribunais, 2007.

MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília, Ipea, 2016.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 1998.

PASE, Hemerson Luiz; MULLER, Matheus; DE MORAIS, Jennifer Azambuja. O clientelismo nos pequenos municípios brasileiros. **Pensando plural**, n. 10, p. 181-199, 2012.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro, Intrínseca, 2014.

RODRIGUES, S. T.; RODRIGUES, E. de M. W. O direito socio-ambiental ao bem viver no contexto do constitucionalismo latino-americano: caminhos para o redimensionamento da ideia de dignidade e para a proteção da vida em geral. **JURIS - Revista da Faculdade de Direito**, [S. l.], v. 24, p. 209–230, 2016. DOI: <http://doi.org/10.14295/juris.v24i0.6338>. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/6338>. Acesso em: 11 dez. 2023.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. **VERBA JURIS - Anuário da Pós-Graduação em Direito**, [S. l.], v. 3, n. 3, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/vj/article/view/14806>. Acesso em: 11 dez. 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas tributárias indutoras em matéria ambiental. *In*: TORRES, Heleno Taveira (org.). **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005b.

TAMANINI, Tarcísio Milhomem. Mecanismos legais de controle sobre incentivos fiscais. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 45, p. 455-472. São Paulo: IBDT, 2020.

WEISS, Joseph. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

WOLKMER, Antônio Carlos. Ética da sustentabilidade e direitos da natureza no constitucionalismo latino-americano. *In*: LEITE, José Rubens Morato; PERALTA, Carlos E. (org.). **Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa**

Rica, 2014. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/article/view/6338>. Acesso em: 02 jun. 2022.