



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**  
**DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**



IVAN PIMENTA DE SOUZA

**A EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTO A SERVIÇO DA  
GESTÃO PÚBLICA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

PATO BRANCO

2014

IVAN PIMENTA DE SOUZA



**A EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTO A SERVIÇO DA  
GESTÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

Orientador: Prof. Drº. Paulo Cezar Dondoni

**EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA**

PATO BRANCO

2014



---

## TERMO DE APROVAÇÃO

A Extrafiscalidade Como Instrumento a Serviço da Gestão Pública

Por

**Ivan Pimenta de Souza**

Esta monografia foi apresentada às 21h55min do **dia 16 de maio de 2014**, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho \_\_\_\_\_.

---

Prof. Dr<sup>o</sup>. Paulo Cezar Dondoni  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco  
(orientador)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. \_\_\_\_\_  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

---

Prof<sup>a</sup>. M.Sc. \_\_\_\_\_  
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Dedico este trabalho à minha esposa Juliana Cristina Garbin e à toda minha família, assim como minha avó D. Lourdes, meus irmãos Igor e Samanta, dos quais recebi todo o apoio, compreensão, carinho e amor no decorrer, não só dos meus estudos, mas sim de toda a minha vida, e em especial, aos meus pais, Carlos e Leila.

## **AGRADECIMENTOS**

O meu eterno agradecimento a DEUS, o pai supremo, o mestre dos mestres, que me ilumina por toda a minha caminhada.

Agradeço também à minha esposa, Juliana Cristina Garbin que sempre se faz presente me estimulando e participando positivamente da minha na caminhada.

Ao Professor e Doutor Paulo Cezar Dondoni que me assistiu no decorrer desta pesquisa, me entusiasmando inclusive na escolha do respectivo tema.

Meu muito obrigado a todos os professores e pesquisadores, bem como os tutores do curso de Especialização em Gestão Pública da UTFPR.

Um humilde agradecimento a todos os amigos, presentes ou não, por todo apoio e tempo prestados a mim.

Enfim, sou eternamente agradecido a todos aqueles que, direta e indiretamente cooperaram com mais esta conquista.

“Ambiente limpo não é o que mais se limpa e  
sim o que menos se suja.”

(CHICO XAVIER)

## RESUMO

SOUZA, Ivan Pimenta. A EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTO A SERVIÇO DA GESTÃO PÚBLICA. 2014. 42f. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

O assunto ora abordado na presente pesquisa científica, demonstra a eficácia que se pode obter quando da proteção do meio ambiente através de uma política tributária eficiente, por meio da qual se pode lograr bons resultados, pois uma economia saudável não se sustenta sem um meio ambiente sadio, contribuindo assim diretamente com a Gestão Pública. Analisando sob esta ótica, se apresenta como de fundamental importância, a criação de outros projetos como o do “ICMS Ecológico” já existente em no estado do Paraná, assim como nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rondônia e Rio Grande do Sul, nos quais vem surtindo efeitos benéficos não só em relação à economia, mas principalmente no que tange à proteção do meio ambiente, na maioria esmagadora dos municípios em que vem sendo aplicado. Desta forma podemos refletir sobre a necessidade de se proteger o meio ambiente por meio da aplicação de políticas públicas, promovendo também um desenvolvimento sustentável de uma maneira economicamente positiva.

**Palavras-chave:** ICMS Ecológico, IPVA, IPTU. Princípio do Equilíbrio. Responsabilidade Sócio-ambiental. Princípio do Poluidor Pagador.

## ABSTRACT

SOUZA, Ivan Pimenta. THE EXTRAFISCALITY AS INSTRUMENT OF PUBLIC SERVICE MANAGEMENT. 2014. 42f. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

The subject which is broached in this scientific research shows the efficacy we can obtain, about the environment protection through the efficient tributary political that is able to get good results, because sound economy doesn't bear itself without a sound environment. Analysing this way, it's of a great importance the creation of other projects like "ICM Ecológico" that already exists in the states of Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rondônia e Rio Grande do Sul, in which it has been taken good effects not only towards the economy but also the protection of environment in almost all towns in what it has been put in practice. This way we can think over about the necessity of protecting the environment realizing a maintainable development in a economically positive way.

**Keywords:** Ecological ICMS. Principle of Balance. Social and Environmental Responsibility. Polluter Pays Principle



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
1.1 OBJETIVO GERAL.....	10
1.1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	10
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>12</b>
2.1 DEFINIÇÃO DE TRIBUTO .....	12
2.1.1 DEFINIÇÃO DE EXTRAFISCALIDADE.....	12
2.1.3 O ICMS E A EXTRAFISCALIDADE .....	14
2.2 ICMS ECOLÓGICO.....	17
2.2.1 O ICMS ECOLÓGICO COMO SUBSÍDIO.....	19
2.2.2 APLICAÇÃO DA LEI DO ICMS ECOLÓGICO .....	20
2.2.3 A VIABILIDADE DO ICMS ECOLÓGICO .....	24
2.2.4 O Imposto Territorial Urbano - IPTU e o Imposto Sobre a Propriedade de Automotores - IPVA como Alternativa Para Preservação Ambiental .....	26
<b>2.4 CONSCIENCIA SOCIAL DA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL .....</b>	<b>27</b>
2.5 DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS LIGADOS À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE .....	28
2.5.1 Princípio do Direito Humano Fundamental .....	29
2.5.2 Princípio Democrático .....	30
2.5.3 Princípio da Precaução .....	30
2.5.4 Princípio da Prevenção .....	31
2.5.5 Princípio do Equilíbrio .....	32
2.5.6 Princípio do Limite .....	32
2.5.7 Princípio da Responsabilidade .....	33
2.5.8 Princípio do Poluidor Pagador .....	34
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>36</b>
3.1 TIPO DE PESQUISA .....	36
3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS .....	36
3.3 ANÁLISE DOS DADOS .....	36
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>37</b>
4.1 O IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS – ICMS .....	37
4.2 O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA–IPTU .....	37
4.3 O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES – IPVA .....	39
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>42</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>44</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho acosta um tema que, no Brasil, até o início da década de 80 carecia de uma legislação específica que viesse a disciplinar matéria ambiental. Algumas normas e regulamentos, as quais tratavam da saúde pública, da proteção à fauna e à flora e da segurança e higiene industrial, era tudo o que se podia reunir com relação ao assunto.

Como a persuasão moral não surtia resultados eficazes, começaram a ser criados mecanismos de cunho fiscal, com esteio nas políticas públicas, os quais se mostravam capazes de induzir as organizações e os indivíduos a alterarem seu comportamento e sua postura face ao meio ambiente.

Se o Estado pode exercer o seu poder para tributar e regular, advém que, em determinados momentos, pode, em meio às variadas formas que as políticas públicas possibilitam, exercer seu poder de tributar, procedendo com uma regulação, ou seja, efetuando uma intervenção em qualquer área. A este fenômeno que buscam as políticas públicas, neste caso em específico por meio da legislação tributária, que é diverso da simples arrecadação e da mera obtenção de receita, dá – se o nome de “Extrafiscalidade”.

Esta função, qual seja, a extrafiscal, assume a cada dia, maior importância, vez que expande, concentra, coíbe e distribui com maior ou menor intensidade, o interesse do estado.

Atualmente, as legislações, tributária e ambiental, encontram – se conexas, através da taxação de impostos como a imposição do princípio de “quem polui paga”, onde o gerador da poluição será cobrado pelas emissões que gera ou pelos acidentes ambientais que venha a provocar, podendo ocasionar até mesmo a eliminação da fonte poluidora, quando tratar – se de casos extremos.

Nesse diapasão, também pode incidir a concessão de benefícios ou até mesmo a isenção de impostos e taxas a favor de produtos e atividades considerados naturais, isto é, limpos, por não utilizarem determinados agentes considerados nocivos ao meio ambiente. Com a utilização deste processo consegue – se premiar quem não polui e estimular uma atividade pró – ativa da sociedade em favor de processos e produtos que não causem agressões ao meio ambiente.

Ao agir em conjunto com a legislação ambiental, a política tributária utiliza – se de sistemas do tipo “caução com reembolso”, o qual é aplicado no caso de embalagens como as garrafas retornáveis, vindo a se estender a outros produtos de descarte nocivo, como pilhas, lâmpadas, baterias de celular etc. Com a aplicação deste sistema, no ato da entrega do item que não foi descartado impropriamente, ocorrerá a liberação de um crédito a favor daquele que corretamente o fez.

Neste toar, com o presente trabalho demonstrar-se-á além da viabilidade, também a possibilidade de se atuar com base em uma política pública voltada à manutenção de um meio ambiente equilibrado, preservado e corretamente utilizado.

## 1.1 OBJETIVO GERAL

Estudar o poder de tributar do Estado com ênfase no ICMS, IPVA e IPTU, o qual, amparado na extrafiscalidade, com destaque na aplicação das políticas públicas, possa atuar diretamente na proteção do meio ambiente.

### 1.1.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Através da presente pesquisa busca-se, de maneira mais aprofundada, atingir os seguintes objetivos:

Identificar em quais áreas e setores a ação da legislação ambiental juntamente com a política tributaria poderá produzir benefícios para o meio ambiente e para a sociedade;

Verificar quais seriam as benesses para a coletividade, seja em áreas isoladas assim como de um modo geral;

Descrever novas idéias que possam vir a ser utilizadas na forma de tributos extrafiscais juntamente com a legislação ambiental visando à proteção do meio ambiente em favor de todos com a redução ou, até mesmo a isenção, dos tributos para com aquele que vier a aderir a tais praticas;

Propor uma forma mais ampla de se aplicar sistemas como o do tipo “caução com reembolso”.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A fundamentação teórica deste trabalho apresenta um breve relato acerca da acepção de tributo e extrafiscalidade, demonstrando o escopo do tributo que tem caráter fiscal e, a princípio, destinar-se-ia somente para obter receitas para o gasto público, bem como dos impostos extrafiscais, os quais possuem fins diversos, abrangendo a política econômica ou social, política administrativa, política demográfica, política sanitária, política cultural, assim como a política ambiental e a proteção dos recursos naturais não renováveis.

### 2.1 TRIBUTO E EXTRAFISCALIDADE

#### 2.1.1 Definição de Tributo

No Brasil, o legislador, no intuito de afastar as divergências doutrinárias existentes veio a determinar legalmente o conceito de tributo, ora previsto no artigo 3º do Código Tributário Nacional, segundo o qual “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. (BRASIL, Código Tributário Nacional)

#### 2.1.2 Definição de Extrafiscalidade

À priori cumpre mencionar que os tributos tem o objetivo de carrear recursos financeiros para o Estado. No entanto, no mundo moderno o tributo está sendo largamente utilizado com o objetivo de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões, desestimulando o consumo de certos

bens e produzindo, finalmente, os efeitos mais diversos na economia. A esta contemporânea forma de tributar se dá o nome de função extrafiscal.

Desta feita, na sua figura extrafiscal, o principal objetivo do tributo é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros, tal como ocorre com o ICMS Ecológico que atua na repartição de recursos financeiros de maneira diversa da usual, onde a qualidade ambiental se torna um critério relevante, haja vista que aqueles municípios que tem uma conduta ambiental satisfatória podem ser premiados com recursos provenientes da partição do ICMS.

Tal tributo observado a nível estadual como instrumento econômico para políticas ambientais é a capacidade do instrumento incentivar os agentes a procurar a melhoria ambiental voluntariamente. No caso do ICMS Ecológico é isso o que ocorre, pois os municípios interessados nesta compensação têm que criar (ou, em alguns casos, regulamentar) suas áreas de conservação, melhorar a qualidade dessas áreas, investir em saneamento ou desenvolver qualquer outro fator ligado ao meio ambiente que entre no cálculo dos valores a serem repassados. Essa ação voluntária garante um aumento na receita dos municípios que as tomam e insere um caráter competitivo entre os que desejam receber parte destes recursos. Quanto maior o investimento em meio ambiente maior será a sua parcela dos recursos.

Um outro fator que cabe ressaltar quanto à implementação de uma medida extrafiscal a fim de resguardar o meio ambiente, é a facilidade e o baixo custo de implementação destes instrumentos. Todo o aparato necessário para que ele funcione já existe, não sendo exigido um novo instrumento fiscal. A única coisa que precisa ser feita é uma lei que indique uma mudança na importância dada a certo assunto, no caso o meio ambiente, como a Lei Complementar 59/91 da assembléia legislativa do Paraná que, pioneiramente regulamentou o dispositivo do ICMS ecológico pela primeira vez no Brasil, refletindo uma demanda crescente da sociedade em todo o país, sendo posteriormente adotado por São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rondônia, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso.

### 2.1.3 O ICMS e a Extrafiscalidade

O ICMS é um tributo estadual, que representa grande parte da receita tributária dos Estados e constitui importante fonte de renda para os Municípios, incidindo sobre a circulação mercadorias e alguns serviços.

Encontra-se disciplinado no artigo 155, II da Constituição Federal, que dispõe:

**CF – Art. 155.** Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...) Omissis

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

Quanto ao produto total da arrecadação do ICMS, os Estados dividem com os Municípios situados em seu território esta receita tributária, em razão do disposto no artigo 158, IV, da Carta Magna, que fixa:

**CF – Art. 158.** Pertencem aos Municípios:

(...) Omissis

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

A forma pela qual será realizado esse repasse, do Estado para os Municípios, está inserida no parágrafo único do artigo 158, incisos I e II da CF/88, que assim determina:

**CF – Art. 158.**

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

É cediço que os tributos são criados com a finalidade precípua de alimentar os cofres públicos, no sentido de que o Estado tenha meios, imprescindíveis, para cumprir os deveres que lhe são determinados pela Constituição e pelas leis, configurando-se, assim, a fiscalidade.

Entretanto, a tributação pode ter outras classificações. A esse respeito comenta Chiesa (2002) que, a tributação, dependendo dos fins colimados pelo legislador, pode ser classificada em fiscal, extrafiscal e parafiscal. Configurar-se-á o fenômeno da fiscalidade quando o tributo é instituído com a finalidade exclusiva de abastecer os cofres públicos. Isto é, quando o fim último pretendido pelo ente tributante é arrecadar, auferir recursos para satisfazer as necessidades públicas. O tributo caracteriza-se como extrafiscal quando o que se pretende não é meramente arrecadar, mas se houver outros objetivos tidos como social, política ou economicamente importantes. Assim, a extrafiscalidade configurar-se-á sempre que o legislador manejar a ação de tributar com o propósito de alcançar determinado fim que não seja o de, exclusivamente arrecadar, levando dinheiro aos cofres públicos. [...]. “Com efeito, consoante essa classificação, os incentivos fiscais, que são instrumentos manejados pelo legislador para, por meio da tributação, alcançar outros fins que não os meramente arrecadatários, configura o fenômeno conhecido como extrafiscalidade” (Chiesa, 2002, p. 281).

Por sua vez Carraza (2002, p. 315).explana que extrafiscalidade é o emprego dos meios tributários para fins não-fiscais, mas ordinatórios (isto é, para disciplinar comportamento de virtuais contribuintes, induzindo-os a fazer ou deixar de fazer alguma coisa).

No Brasil a função extrafiscal está inserida em alguns dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como no caso do Imposto sobre Produtos Importados – IPI, no qual a alíquota do imposto sobre a importação de certos produtos considerados não essenciais é elevada. Isso ocorre não com a intenção de aumentar a arrecadação, mas com a finalidade de desestimular o consumidor a adquirir tais produtos e incentivar na aquisição dos produtos similares nacionais.

Outro exemplo a ser citado é o caso do artigo 153, § 4º da nossa Lei Maior, onde está prevista a utilização do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR com o fim de “desestimular a manutenção de propriedades improdutivas”.

No caso específico do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, por suas peculiaridades em nosso sistema tributário, assinalava – se em modalidade de imposto de natureza quase que exclusivamente fiscal, entretanto nossa Carta Magna prevê a possibilidade de que o mesmo seja seletivo, “em função



da essencialidade das mercadorias e dos serviços” (artigo 155, § 2º, III), significando, assim, que o mencionado imposto adquiriu características extrafiscais.

No mesmo diapasão, assevera Carraza (2002. p. 318):

O antigo ICMS era uniforme, vale dizer, tinha as mesmas alíquotas, para todas as mercadorias. Só podia, pois, ser utilizado como instrumento de fiscalidade, carreando dinheiro aos cofres públicos, para que o Estado pudesse fazer frente às suas necessidades básicas. O atual ICMS, pelo contrário, deve ser instrumento de extrafiscalidade, porquanto, a teor do art. 155, § 2º, III, da CF, ‘poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.

Quanto à seletividade em função da essencialidade das mercadorias e serviços, explica o mesmo autor:

Com isso, pode e deve ser utilizado como instrumento de ordenação político-econômica, estimulando a prática de operações ou prestações havidas úteis ou convenientes para o País e, em contranota, onerando outras que não atendam tão de perto ao interesse nacional. É por isso, aliás, que, em algumas operações com produtos supérfluos, a alíquota aplicada é de 25% (o valor da operação) e, em outras, com produtos essenciais, as alíquotas baixam para 18%, 17% e, até, 12% e 9%. (CARRAZA, 2002.p. 315).

Assim, alguns Estados estão ampliando as características extrafiscais do ICMS, implantando com esteio de lei estadual o ICMS Ecológico ou Ambiental, que consiste em parcela resultante da divisão da receita do mencionado imposto, destinando-se aos Municípios um valor redistribuído proporcional ao seu compromisso ambiental.

A seguir serão abordados os aspectos jurídicos do ICMS Ecológico, as importâncias advindas com o seu nascimento, os critérios utilizados para o repasse do ICMS dos Estados para os Municípios, os resultados das experiências praticadas pelos Estados do Paraná e Minas Gerais e os benefícios adquiridos em prol da conservação e preservação da natureza, bem como da coletividade e acerca da implantação do mencionado Imposto no Estado de Mato Grosso do Sul.

## 2.2 ICMS ECOLÓGICO

Considerando que a matéria em questão, trata da “A Extrafiscalidade Como Instrumento a Serviço da Gestão Pública” se faz necessário entender de maneira sucinta o que é o ICMS Ecológico, mostrando claramente como se aplica a extrafiscalidade.

Legalmente falando, como já mencionado, o ICMS Ecológico encontra amparo em nossa Carta Magna, que em seu artigo 158, § 4º, II, assevera que “até 25% do ICMS da parte que pertencer aos municípios será distribuído de acordo com Lei Estadual”.

O ICMS Ecológico é um mecanismo de política pública ambiental, o qual surgiu na década de 90, especificamente no Brasil. Trata-se de uma repartição de recursos financeiros do ICMS diferente da usual, onde a qualidade ambiental se torna um critério relevante. O ICMS é um imposto pago por todos (embutido no preço), toda vez que é consumido um produto ou um serviço. Esse imposto vai para os cofres estaduais e parte dele deve ser repassado aos municípios, de acordo com a Constituição Federativa do Brasil. O ICMS é a principal fonte de recursos dos estados e da grande maioria dos municípios. Depois de arrecadado a maior parte dele é repartido segundo critérios econômicos, todavia, a Constituição Federal de 1988 abre uma brecha onde parte destes recursos pode ser compartilhada entre os municípios de acordo com critérios definidos pela Lei Estadual. Isso significa que qualquer critério pode ser inventado pelas Assembléias de cada estado.

Valendo-se desta premissa, o estado do Paraná, com esteio no artigo 132 de sua Constituição Estadual, que assegura aos municípios possuidores de reservas naturais, receberem o benefício sobre o ICMS, foi o pioneiro na criação desta Lei Complementar.

A justificativa original para o uso de uma distribuição "ecológica" dos recursos do ICMS é a compensação reivindicada pelos municípios que tinham parte de seu território ocupado por áreas de conservação e que não as podiam explorar economicamente. Dessa forma é preciso destacar que o ICMS Ecológico nasceu da busca de alternativas para o financiamento público das administrações municipais, onde existiam significativas restrições de uso do solo para o desenvolvimento de

atividades econômicas clássicas que em geral implicassem na desestruturação dos ecossistemas.

Desta forma, as unidades de conservação que antes eram vistas como um entrave ao desenvolvimento econômico do município, haja vista não poderem sofrer o mesmo tipo de exploração econômica, passaram a ter um *status* de geradoras de receita para os municípios. Vários municípios que viviam com problemas financeiros passaram a receber recursos inimagináveis antes desta lei. Isso é especialmente verdade para aqueles municípios pequenos onde, exatamente por não terem se desenvolvido economicamente, ficam a maior parte das unidades de conservação, pois é neles que restam os ecossistemas nativos.

*Ab initio*, trata-se da introdução de critérios ambientais de distribuição de parte do ICMS arrecadado pelo Estado e pertencente aos Municípios, através da Lei Complementar Estadual nº 59 de 01 de outubro de 1991, criada pelo então Deputado estadual do Paraná, Neivo Beraldin, o qual, pensando em uma forma de preservar o meio ambiente e de compensar os municípios que respeitam a natureza, criou a referida Lei.

O sucesso deste instrumento no estado Paraná pode ser vislumbrado de várias maneiras diferentes e pode explicar a sua rápida difusão para outros estados. O grande número de municípios beneficiados, que até 1998 era de 192, nos mostra que os recursos não se fixaram em poucas localidades e que o instrumento realmente apresenta incentivos econômicos fortes que leva municípios a investir no desenvolvimento sustentável e conseqüentemente no meio ambiente, dado que no ano de 1992 o número de municípios beneficiados era de apenas 112. O montante de recursos envolvidos (em torno de R\$ 35,5 milhões por ano) é significativo e pode resultar num incremento substancial, principalmente para municípios pequenos. O estado sofreu um aumento significativo no total da superfície das áreas de conservação, que fora de 142,82% até o ano 1999, apresentando, de forma incontestável, incentivo à criação de áreas de preservação.

Posteriormente outros estados também implantaram o sistema do ICMS Ecológico, como São Paulo, no ano de 1993, Minas Gerais, em 1995, logo em seguida veio Rondônia, em 1996 e por último o Rio Grande do Sul, no ano de 1997. Todavia, não parou por aí o interesse dos demais estados em arraigar tal Lei Complementar, pois em Goiás e Espírito Santo o Projeto encontra-se em tramitação.

O estado de Minas Gerais, que aprovou sua Lei de ICMS Ecológico no final de 1995, nos seus critérios ambientais é parecida com a lei paranaense, todavia, o estado mineiro inova, inserindo outros critérios como tratamento de lixo e esgoto. Os resultados que Minas apresenta são bons, o número de unidades de conservação passou de 65 em 1995 para 135 em 1998. Desta feita, o aumento em área preservada foi de 48% e o número de municípios beneficiados aumentou de 101 no início de 1996 para 172 em 1998.

O ICMS Ecológico tem como objetivo oferecer melhoria nas condições de vida e proteção do meio ambiente através de:

I. Compensação financeira aos municípios que sofrem restrições de uso e ocupação de parte de seus territórios destinados às unidades de conservação, fundamentais para a preservação da biodiversidade e terras indígenas, fundamentais para garantir a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas;

II. Compensação financeira aos municípios que invistam nos seus sistemas de água e esgoto tratados e coleta de lixo com destinação final tratado;

III. Estimular as Prefeituras a formularem e executarem políticas ambientais;

IV. Redistribuir os recursos do ICMS (aos municípios) de forma mais justa e ambientalmente correta.

Cabe salientar, que o ICMS Ecológico não cria nenhum novo imposto sobre a sociedade, estabelecendo apenas novos critérios de distribuição de impostos já arrecadados, incluindo os critérios ambientais.

Muito citado em conferências internacionais tais como a Rio – 92, HABITAT II, Agenda 21 Nacional, etc., o ICMS Ecológico é aludido como instrumento de melhoria nas condições de vida, considerado como experiência bem sucedida, o que lhe conferiu, em 1997, a conquista do prêmio internacional, Henry Ford de Conservação Ambiental, na Categoria “Negócios em Conservação”.

### 2.2.1 O ICMS Ecológico como Subsídio

Um subsídio é qualquer forma de ajuda ou assistência financeira com o objetivo de incentivar a diminuição da poluição por parte dos poluidores. Apesar de, aparentemente, ser o oposto das taxas, na teoria, tanto um como o outro, terão o

mesmo efeito. Não há nenhuma diferença entre eles. Porém isso só é observado no curto prazo. No longo prazo o subsídio pode atrair novas firmas entrantes para o mercado e aumentar a poluição, mesmo que a poluição individual das firmas seja menor do que sem o subsídio.

Existem alguns tipos de subsídios:

- Subvenções: é uma ajuda não reembolsável que é dada quando o poluidor dispõe – se a tomar certas medidas que reduzirão seu nível de poluição;
- Empréstimos subsidiados: são empréstimos normais ao poluidor mas com a diferença que as taxas de juros cobradas são mais baixas que as do mercado, logo vantajosas, caso sejam adotadas medidas que diminuam a poluição;
- Incentivos fiscais: alguns agentes são favorecidos caso tomem medidas antipoluição. Essa ajuda pode ser através de uma depreciação acelerada, abatimentos de impostos ou outras formas de isenção.

Como se pode denotar, o ICMS Ecológico incentiva uma melhora ambiental favorecendo os municípios que a implementam. Esse favorecimento é uma forma de subsídio intragovernamental que se encaixa na categoria de incentivos fiscais.

### 2.2.2 Aplicação da Lei do ICMS Ecológico

A lei põe em prática uma importante parceria entre o estado e os municípios para que juntos possam combater as agressões à natureza, como poluição e devastação. O interesse sobre o benefício levou muitos municípios a criarem áreas de conservação ambiental e, com isso, melhorarem a qualidade de vida da população, garantindo a total proteção do patrimônio natural de cada território.

A constituição de recursos do ICMS Ecológico fundamenta-se, como já mencionado, na Lei Estadual 59/91, seguida de Decreto do Executivo 974/91 e significa 5% dos 25% da arrecadação do ICMS destinados ao Fundo de Participação dos Municípios, o qual é repartido entre municípios, contemplando – se os parâmetros de ordem ambiental ora utilizados pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP). Desses 5%, metade é repartido para os municípios com mananciais de abastecimento hídrico e a outra metade entre aqueles com unidades de conservação. Evidentemente, os municípios podem ser duplamente beneficiados se

contarem em seus territórios, com os dois fatores (unidade de conservação e manancial), somando-se os índices. No caso de sobreposições, deverá valer o índice que gere maior benefício.

Cada município tem autonomia para definir o destino desses recursos, o que está garantido na Constituição. Assim, depende da consciência ecológica da administração municipal.

O fato de esse montante ser retirado daquilo que seria repassado às prefeituras, via Fundo de Participação Municipal (FPM), significa que os recursos não saem do Tesouro do estado, mas sim dos outros municípios que, "em princípio", não têm área verde nem mananciais, fazendo uso da água de localidades vizinhas.

Assim, a partir do ano de 1992, os municípios com mananciais de abastecimento de água ou áreas verdes passaram, a dispor de recursos adicionais. Num primeiro momento, foi possível notar alterações positivas para os municípios beneficiados pelo fator ambiental, que variaram de 0,06% a quase 600% (como no caso de Guaraqueçaba). Ainda que o total contábil do ICMS estadual seja resultado, sobretudo da performance econômica dos municípios do Paraná, podendo levar a variações para mais ou para menos, o valor a ser distribuído será sempre o mesmo, 5%. Isso significa que quanto maior for o número de municípios beneficiados, menor a parcela de cada um a ser recebida. Entretanto, até o presente, os recursos do ICMS Ecológico representam importante parcela na composição da receita de muitos municípios.

No entanto, só lucra aquele respeita a natureza, pois, o município que não cuidar de seu patrimônio natural com seriedade pode perder o benefício. Só a cidade respeitadora para com a natureza e o bem estar de sua população, receberá o benefício. Para a manutenção desse direito, o município passa por fiscalizações periódicas. Vários aspectos são analisados, principalmente o nível de qualidade da água. É a partir do resultado da inspeção que o município pode ter o valor do repasse diminuído, aumentado e até suspenso.

Desde sua criação até o mês de março de 2002, no Paraná a lei já havia repassado mais de R\$-380.000.000,00 (trezentos e oitenta milhões de reais) aos municípios que atuaram na preservação do meio ambiente, o que equivale a mais de R\$-3.000.000,00 (três milhões de reais) por mês. Na busca deste benefício já foram criadas mais de 300 áreas de conservação ambiental, melhorando a qualidade de vida da população e garantindo a total preservação do patrimônio natural. A lei

concretiza a parceria entre o estado e os municípios para um controle mais eficiente de proteção aos rios e áreas verdes, evitando poluição e devastação.

Em termos precisos, os parâmetros utilizados pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), quando do cálculo do ICMS Ecológico devido à existência de mananciais, são os seguintes:

- Existência de bacias de captação com área de até 1.500 Km<sup>2</sup>;
- Área do município no manancial;
- Vazão captada para fins de abastecimento público;
- Índice de qualidade da água.

Naquilo que diz respeito ao cálculo devido à existência de unidades de conservação, os parâmetros são os seguintes:

- Nível de restrição causado pela unidade de conservação;
- Relação entre a área da unidade de conservação e a área do município;
- Existência de mais de uma unidade de conservação, seja ela municipal, estadual ou federal, é contado duplamente e, no caso de sobreposição vale o critério que resulte em maior benefício.

De modo simplificado, as Unidades consideradas pela Portaria 134/97, do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), que estabelece a pontuação para o cálculo do ICMS Ecológico, são as seguintes:

- Estações Ecológicas: áreas (de domínio público) representativas de ecossistemas, destinadas, sobretudo a pesquisas. Do total de sua área, 90% deve se constituir em reserva permanente. Na área restante, de acordo com o zoneamento, permite – se a realização de pesquisas. Fator de Conservação entre 0,8 e 1,0;

- Reservas Biológicas: concilia a conservação de atributos naturais especiais, permitindo projetos educacionais, recreativos e científicos em áreas de domínio público. Fator de Conservação entre 0,8 e 1,0;

- Parques: assemelham – se, nos seus objetivos, às Reservas Biológicas, podendo se constituir apenas em áreas de domínio público. Fator de Conservação entre 0,7 e 0,9;

- Áreas de Lazer: aquelas que não contam com a finalidade de preservação e sim de recreação. São excluídas dos benefícios do ICMS Ecológico;

- Reservas Florestais: equiparam – se aos parques, sendo entendidas como florestas remanescentes e não devem ser confundidas com as áreas de Reserva Legal (20% da propriedade, o que não configura Unidade de Conservação). As Reservas Florestais hoje existentes deverão sofrer alteração com vistas a adequarem – se ao Sistema Estadual de Unidades de Conservação;

- Florestas Nacionais, Estaduais ou Municipais: áreas de domínio público, com cobertura, principalmente de nativas, destinadas à pesquisa e experimentação florestal, extração sustentável da madeira e outros produtos florestais. Fator de Conservação de 0,64;

- Área de Relevante Interesse Ecológico: áreas com menos de 5.000 há (alqueires), com pouca ou preferencialmente nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias. Podem ser adquiridas ou simplesmente arrendadas pelo Poder Público, tendo sua declaração feita a partir de resolução do Conama, quando federal, ou por colegiado, quando estadual ou municipal. Fator de Conservação de 0,66;

- Hortos Florestais: áreas de domínio público, com vistas ao estudo de espécie aptas ao replantio e formação de matas, em área mínima de 500 há (alqueires). Hoje, não se conta com base legal para que se criem novos Hortos Florestais;

- Áreas de Proteção Ambiental. Fator de Conservação de 0,08;

- Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico: áreas com potenciais para o desenvolvimento turístico. Fator de Conservação de 0,08;

- Reservas Particulares do Patrimônio Natural: imóveis de domínio privado, no todo ou em parte, com condições naturais primitivas ou semiprimitivas, recuperadas ou que justifiquem uma recuperação. São reconhecidas em registros do IAP ou do Ibama, com termo de compromisso com o proprietário averbado em cartório de registro de imóveis, a perpetuidade da conservação da área;

- Área de Terra Indígena: as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. Fator de Conservação de 0,45;

- Áreas Especiais de Uso Regulamentado: criadas pelo Estado do Paraná, correspondem àquelas caracterizadas pelo modo de produção denominado Sistema Faxinal. Fator de Conservação de 0,3.



### 2.2.3 A Viabilidade do ICMS Ecológico

Até o presente momento, não se tem dados da melhoria “esperada” que esse instrumento traria na época em que foi criado nos respectivos estados, mas temos indicadores que mostram uma melhoria ambiental muito significativa nos estados que o acolheram. Os dados do Paraná e de Minas Gerais mostram isso claramente, em especial no que diz respeito ao número de unidades de conservação e na área que essas unidades cobrem. O rápido avanço deste instrumento que existe há pouco mais de 10 anos e já foi adotado em vários Estados e está sendo debatido em muitos outros, também serve como um indicador que ele é desejado pelos setores da sociedade ligados ao meio ambiente.

Entretanto, há um problema para o funcionamento do instrumento a longo prazo. Na medida em que mais municípios passam a entrar no grupo de beneficiados, os recursos que cada um receberá diminuirão, a menos que o montante de recursos distribuídos com o critério ambiental aumente gradativamente. Sendo assim, pode ser que em algum momento o estímulo à melhora ambiental perca a sua força.

Um lado interessante deste instrumento é que ele encontra pouca similitude com o princípio poluidor – pagador tão utilizado em países mais desenvolvidos, mas que é de difícil aplicação nos países mais pobres. Segundo Ribeiro, nestes países a disposição receber é maior que a disposição a pagar. Em situações de pobreza, é eficaz virar pelo avesso aquele conceito e aplicar os princípios do protetor–recebedor (2000, p. 32).

Desta forma o ICMS Ecológico recompensa os municípios que investem em meio ambiente, aumentando sua receita, e pune os que não tem uma conduta ambiental satisfatória ao diminuir parte da sua receita que será destinada aos municípios que se inserem nos critérios ditados pela lei.

Esse é um dos lados mais importantes deste instrumento. O recurso adicional é um chamariz para os municípios que têm problemas de financiamento público, ou seja, aqueles pouco desenvolvidos economicamente e que exatamente por isso recebem poucos recursos, pois o critério do Valor Agregado Fiscal (VAF) de distribuição premia os municípios mais dinâmicos. Desta forma, há um caráter

redistributivo neste instrumento onde os municípios de pequeno e médio porte são promovidos.

Seguindo esta linha de raciocínio, deve-se raciocinar que em questões ambientais é de suma importância que os problemas e as soluções sejam pensadas localmente. Em um país como o Brasil, onde coexistem vários ecossistemas próximos, mas bastante diferentes, regras muito gerais tendem a ser ineficazes. O ICMS Ecológico é um instrumento estadual, o que já delimita sua área de atuação e adapta a lei à realidade ambiental do estado. Além disso, os beneficiários diretos e atores principais deste instrumento são os municípios, ou seja, as melhorias no meio ambiente são decididas no nível municipal em grande parte das vezes, e isso é muito importante.

Para ilustrar essa afirmação podemos observar alguns dados de dois Estados. No Paraná as áreas de proteção com gestão municipal apresentaram um aumento superior a 1.100% (um mil e cem por cento), e as de gestão estadual em mais de 700% (setecentos por cento), indicando um forte incentivo local à criação dessas áreas. O aumento nas áreas de proteção sob gestão municipal em Minas Gerais foi de 990% (novecentos e noventa e nove por cento).

De um modo geral o ICMS Ecológico apresenta qualidades bastante positivas e que podem ser a razão de seu rápido sucesso no Brasil. Ele se encaixa na categoria de subsídio, porém com algumas diferenças dos subsídios usais, pois é uma compensação financeira baseada no princípio do protetor-recebedor (e não do poluidor-pagador, como faz maioria dos textos sobre instrumentos econômicos para a gestão ambiental).

Da Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento humano, conhecida como ECO/92, realizada no Rio de Janeiro em 1992, resultou uma agenda de trabalho para o século XXI.

A Resolução nº 44/228 da Assembléia Geral da ONU, a Agenda 21, consiste num programa de ações para o qual contribuiu governos e instituições da sociedade civil de 179 países, oportunidade em que concluiu – se pela necessidade de recursos novos e adicionais para suprir a demanda financeira das atividades ambientais.

As multas oriundas das infrações ambientais pouco valem quando revertem para utilização na área, haja vista que as infrações, como já fora citado, acarretam

danos muitas vezes já irreparáveis. Os recursos federais esporádicos e a cooperação internacional mostram – se insuficientes e mal distribuídos.

Na esfera interna dos países signatários de acordos internacionais, incluindo os que subscreveram a Agenda 21, dentre eles o nosso Estado Federativo, há urgente necessidade de os Estados e Municípios implementarem normas legais locais e programas de desenvolvimento sustentável para assim garantir a efetividade da política ambiental.

A enorme carga tributária que incide sobre o povo brasileiro impede que se cogite a criação de novos impostos, ou aumente a alíquota dos já existentes. Dessa forma, cumpre novamente salientar que redistribuir o imposto existente de forma adequada, punindo quem danifica e incentivando quem protege a natureza, é uma das opções que tem se transformado em importante modelo.

#### 2.2.4 O Imposto Territorial Urbano - IPTU e o Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA como Alternativa Para Preservação Ambiental

Cabe observar que não apenas o ICMS se apresenta como alternativa viável frente à preservação ambiental, especificamente no que diz respeito à extrafiscalidade, podendo tal instituto ser aplicado juntamente com outros impostos, com é o caso do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU e o Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, para com os quais é possível abordar formas de incentivo.

Vários municípios já vem aplicando tais políticas públicas, como é o caso de São Paulo/SP, onde desde de 2004 existe o Conteúdo da Plataforma Ambiental Mínima, por meio do qual os proprietários de imóveis urbanos que possuem e mantêm áreas com vegetação de preservação permanente, são agraciados com desconto do IPTU.

Outro grande município a implantar política publica voltada à preservação do meio ambiente, valendo-se da extrafiscalidade do IPTU, foi Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, onde áreas de interesse de preservação ambiental e ecologicamente corretas, são isentadas do pagamento de IPTU.

Com relação ao IPVA, que igualmente pode assumir o papel de imposto ecológico, quando então poderia se considerar os novéis de emissão de monóxido

de carbono dos veículos, isto é, apresentar como atrativo aos proprietários de veículos, descontos para aqueles veículos com emissões zero ou muito baixas, induzindo os contribuintes a procurar formas de reduzir ou evitar a poluição em busca de imposto que reflitam de maneira menos onerosa em seus bolsos.

Com este escopo, no estado do Mato Grosso houve a apresentação de projeto de lei pelo qual aplicar-se-ia redução de até 50% (cinquenta por cento) com relação ao IPVA dos veículos que tiverem comprovada redução na emissão de monóxido de carbono.

Tais políticas se mostram ambientalmente atraentes, uma vez que apresentam inúmeras vantagens para a sociedade como um todo.

## 2.4 CONSCIÊNCIA SOCIAL DA PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

De plano, convém salientar que o Planeta Terra é finito. Imediatamente, torna-se fácil perceber que a responsabilidade por sua integridade está para com todos e não apenas para alguns. Cumpre ainda frisar que a humanidade é tripulante e não passageira desta nave chamada Terra.

Como é sabido, o uso irresponsável ou irregular dos recursos naturais destruirá ou contaminará os mananciais, promoverá a erosão, eliminará espécies vegetais e animais, poluirá a atmosfera, alterará o clima. Teremos danos incalculáveis com a degradação do *habitat*, em prejuízo de todos.

É preciso conscientizar as pessoas, o Ministério Público e o próprio Poder Judiciário de que, além de um dever negativo de não poluir, existe também um dever consistente na prática de ato positivo, seja para impedir o dano ambiental, seja para reparar o dano ocorrido.

Causa extrema preocupação os descuidos com o zelo ao meio ambiente por parte da humanidade, pois a soma de pequenas infrações ambientais – aliás, algumas nem tão pequenas assim – levam, sem sombra de dúvidas, a ocorrência danos ecológicos extremamente graves. Assim, merecedora da maior reprovação é a Súmula 29 do Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo, editada em 2000, segundo a qual “O Conselho Superior homologará arquivamento de inquéritos civis ou assemelhados, que tenham por objeto a supressão de vegetação em área

rural praticada de forma não continuada, em extensão não superior a 0,10 há, se as circunstâncias da infração não permitirem vislumbrar, desde logo, impacto significativo ao meio ambiente”...

De sua parte, a Administração não pode invocar o princípio da discricionariedade e com isto retardar ou mesmo se negar a combater a poluição. Nem tampouco órgãos públicos podem atribuir ao outro o dever de fiscalização. Todas as autoridades e todos os indivíduos são co-responsáveis pelo meio ambiente em que vivem. Deste modo, a Administração ao se deparar com uma violação ambiental ou vir a tomar conhecimento de tal transgressão, deve agir de maneira impositiva, afinal, a defesa do meio ambiente interessa não só às atuais, como especialmente às futuras gerações.

Nesse sentido, subestima o papel do Ministério Público a Súmula 27 do Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo, também editada em 2000, segundo a qual “Sem prejuízo da responsabilização do agente público, quando o caso, e de eventuais medidas de órbita criminal, o Conselho Superior do Ministério Público homologará arquivamento de inquéritos civis ou assemelhados que tenham por objeto infração ambiental, já que a matéria deve encontrar solução na área dos órgãos licenciadores, que contam com o poder de polícia suficiente para o equacionamento da questão”.

## 2.5 DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS LIGADOS À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui princípio estruturante da ordem jurídica instaurada pela Constituição Federativa do Brasil, razão pela qual encontram-se intimamente ligados ao presente trabalho. Analisando o artigo 225 e seus parágrafos, pode-se destacar seis elementos fundamentais diretamente relacionados à proteção ambiental:

- ✓ A atividade finalística de um meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- ✓ A sadia qualidade de vida como resultado de equilíbrio ambiental;
- ✓ O meio ambiente como bem de uso comum do povo;

- ✓ A defesa, pelo poder público, da proteção ambiental, irradiando – se por todos os entes componentes da Federação brasileira;
- ✓ A efetiva participação da sociedade na proteção ambiental, e;
- ✓ A preocupação intertemporal da proteção ambiental, com o gozo desse bem pela presente e pelas futuras gerações.

A racionalidade própria da amplitude do paradigma exige a leitura e a interpretação das regras e dos princípios verificados no ordenamento jurídico, de forma a possibilitar que todo o sistema se mantenha voltado à preservação ambiental.

Ademais, é preciso esclarecer que os princípios jurídicos ambientais podem ser implícitos ou explícitos. Explícitos são aqueles que estão claramente escritos nos textos legais e, fundamentalmente, na Constituição da República Federativa do Brasil. Já os implícitos, são os princípios que decorrem do sistema constitucional, ainda que não se encontrem escritos.

Desta feita, cumpre salientar os princípios fundamentais do direito ambiental.

### 2.5.1 Princípio do Direito Humano Fundamental

A priori, tratar-se-á do primeiro e mais importante dos princípios do Direito Ambiental.

Dispõe expressamente a Constituição Federal no *caput* do artigo 225, integrante do Título da Ordem Social:

**CF – Art. 225.** 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.

Deste princípio basilar decorrem todos os demais princípios do Direito Ambiental.

O direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, representa um notável e indiscutível avanço social, político e jurídico, principalmente em razão de estar assentado explicitamente na Constituição Federal, a qual dedica um capítulo ao meio ambiente, além de inúmeras referências explícitas e implícitas.

Tal princípio também é reconhecido no âmbito internacional, por exemplo, nos princípios 1 e 2 da Declaração de Estocolmo, proclamada em 1972 e reafirmado pela Eco Rio-92, cujo teor afirma que “Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Tem direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente.”

### 2.5.2 Princípio Democrático

Este princípio materializa-se através dos direitos à informação e à participação, assegurando aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais.

Em suma, representa o direito que os cidadãos tem de receber informações sobre diversas intervenções que atinjam o meio ambiente. Por força de tal princípio, ficam ainda assegurados a todos os cidadãos os mecanismos judiciais, legislativos e administrativos capazes de tornarem o mesmo verdadeiramente efetivo.

### 2.5.3 Princípio da Precaução

Também conhecido como Princípio da Prudência ou Cautela, como bem assevera Antunes (2002), este princípio guarda proximidade com o Princípio da Prevenção, todavia não deve ser confundido com o mesmo.

Machado (2002), em seus ensinamentos doutrinários acentua que a Política Ambiental não se limita à eliminação ou redução da poluição já existente ou iminente (proteção contra o perigo), mas faz com que a poluição seja combatida desde o início (proteção contra o simples risco) e que o recurso natural seja desfrutado a base de um rendimento duradouro.

O Princípio da Precaução determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que estas não serão adversas para o meio ambiente.

Até mesmo o judiciário tem caminhado com base neste princípio, não sendo raro deparar-se com decisões determinando que as medidas de preservação não podem ser postergadas, haja vista o interesse maior a ser tutelado

Assim, fica claramente demonstrado que este princípio traz relação com o lançamento no ambiente de substâncias desconhecidas ou que não tenham sido suficientemente estudadas. Como exemplo pode-se citar a lei da Biodiversidade da Costa Rica, que reconhece o princípio *in dubio pro ambiente*.

Até mesmo no que tange à Engenharia Genética encontra-se argumentação para se aplicar o princípio da precaução. À título de exemplo, podemos fazer referência ao ocorrido na França, onde o Conselho de Estado concedeu liminar em processo movido pela *Association Greenpeace France* contra a empresa Norvartis, suspendendo a portaria do Ministro da Agricultura datada de 05 de fevereiro de 1998 que permitia o cultivo do milho transgênico, ou seja, obtido através de manipulação genética. Tais argumentos foram acolhidos pelo Tribunal francês sob as alegações de que o processo estava incorreto com referência a avaliação de impacto sobre a saúde pública do gene de resistência a ampicilina contido nas variedades de milho transgênico, bem como considerou que houve desrespeito para com o princípio da precaução.

#### 2.5.4 Princípio da Prevenção

Como anteriormente mencionado, o Princípio da Prevenção guarda estreita proximidade com o da Precaução, embora não devam ser confundidos.

O princípio ora analisado aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e que tenham uma história de informações sobre eles. Por este, se obtém informações tanto para o licenciamento ambiental, como para os estudos de impacto ambiental.

Machado (2002) cita que a Convenção da Diversidade Biológica diz em seu preâmbulo que é vital prevenir, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica.



### 2.5.5 Princípio do Equilíbrio

Por meio deste princípio constata-se a necessidade de se realizar um balanço entre as diferentes repercussões do projeto a ser implantado, ou seja, devem ser analisadas as consequências ambientais, as econômicas, as sociais etc. Assim, com base no resultado da aplicação de todas estas variantes é que deverá ser aplicada a legislação ambiental.

Em resumo, as implicações de uma intervenção no meio ambiente, devem ser pesadas no intuito de se adotar a solução que melhor concilie um resultado globalmente positivo.

### 2.5.6 Princípio do Limite

Expressamente previsto pelo inciso V do § 1º do artigo de 225 de nossa Carta Magna, este princípio atribui à Administração Pública o dever de fixar parâmetros máximos para as emissões de partículas, de ruídos e de presença de corpos estranhos no meio ambiente, enfim, de tudo aquilo que possa implicar prejuízos para os recursos ambientais e à saúde humana.

Tais parâmetros devem ser estabelecidos em função das necessidades de proteção ambiental e da melhor tecnologia disponível. Neste sentido, o princípio do limite deve ser aplicado e compreendido simultaneamente com o princípio da prevenção, pois como bem leciona Antunes (2002), fixar parâmetros em função das necessidades de proteção ambiental é, concretamente, estabelecer metas que devem variar em função das realidades ambientais locais.

### 2.5.7 Princípio da Responsabilidade

A Constituição da República Federativa do Brasil em seu artigo 225, § 3º estabelece que para com os danos ambientais, o causador será responsabilizado de maneira objetiva, ou seja, independente de agido com o intuito de causar tal dano.

Com fulcro no referido princípio, busca-se impedir que a sociedade venha a arcar com os custos da recuperação de um ato lesivo ao meio ambiente causado por poluidor perfeitamente identificado, o qual vem a responder objetivamente pelos danos ambientais que eventualmente der causa.

Em matéria de Direito Ambiental deve-se ainda ressaltar relevante aspecto de que a sociedade em conjunto não pode sustentar o ônus financeiro e ambiental de atividades que acarretem um retorno econômico individualizado. Assim sendo, cabe ao proponente do projeto arcar com as despesas do Estudo de Impacto Ambiental, das medidas mitigadoras propostas, da recuperação do dano ambiental etc.

Antunes define o princípio ora debatido da seguinte forma:

O princípio da responsabilidade é o princípio pelo qual o poluidor deve responder por suas ações ou omissões em prejuízo do meio ambiente, de maneira a mais ampla possível, de forma que se possa ripristinar a situação ambiental degradada e que a penalização aplicada tenha efeitos pedagógicos e impedindo – se que os custos recaiam sobre a sociedade. (ANTUNES, 2002. p. 40).

No âmbito do judiciário este principio também vem sendo utilizado, tal como ocorreu em decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que proibiu fogo na colheita de cana de açúcar, uma vez que produz fumaça espessas e emissão de poluentes, ao passo que as empresas, em sede de defesa, alegam que a utilização do fogo é a única forma pois a mecanização da atividade não é viável economicamente, haja vista que elevaria demasiadamente os custos.

O Tribunal, por sua vez, confirmou a sentença de 1º grau, afastando a argumentação da empresa, decidindo que o barateamento do custo da produção é interesse único e exclusivo da empresa, e sendo individual não pode se sobrepor ao interesse público na proteção ao meio ambiente, fundamentando a decisão no principio da responsabilidade.

### 2.5.8 Princípio do Poluidor Pagador

O princípio em estudo, de origem econômica, incorpora os custos ambientais aos preços dos produtos.

Machado apresenta a seguinte definição para referido princípio:

Quem causa a deterioração paga os custos exigidos para prevenir ou corrigir. É óbvio que quem assim é onerado redistribuirá esses custos entre os compradores de seus produtos (se é uma indústria, onerando – a nos preços), ou os usuários de seus serviços (por exemplo, uma Municipalidade, em relação a seus serviços de rede de esgotos, aumentando suas tarifas). A equidade dessa alternativa reside em que não pagam aqueles que não contribuíram para a deterioração ou não se beneficiaram dessa deterioração. (2002. p. 51).

Registre-se que deste princípio não nasce o direito de poluir desde que pague. José Afonso da Silva expõe que o princípio do poluidor pagador significa, tão-só, que aquele que poluir fica obrigado a corrigir ou recuperar o ambiente, suportando os encargos daí resultantes, não lhe sendo permitido continuar a ação poluente (2002, p. 110).

Por isso, melhor é manifestar essa idéia não com aquela expressão comprometida, mas como princípio da responsabilização, indicando que se trata de um princípio sancionatório, e não de um princípio atributivo de faculdade.

Destarte, o poluidor é responsável por todos os custos de prevenir e controlar a poluição para garantir um estado aceitável para com o meio ambiente.

Deve-se esclarecer que este não é um princípio de equidade, nem foi feito para punir poluidores, mas sim para sinalizar apropriadamente que o meio ambiente não é um receptáculo de poluição livre de custos. O seu objetivo é fazer com que os custos ambientais sejam devidamente incorporados ao processo decisório de produção e consumo.

À guisa de arremate, é possível concluir que o objetivo dos princípios em contenda não é, pois, o meio ambiente em si, ou um meio ambiente qualquer. É, sim, o meio ambiente qualificado de ecologicamente equilibrado.

Observe-se que as normas de conduta e as normas de organização permitem a proteção do ambiente de maneira meramente corretiva, após a realização do dano, sendo, via de regra, irreparável o ambiente lesado e ineficaz a sanção imposta.

Desta forma a proteção ao meio ambiente deve ser imposta de maneira coercitiva, tal como as normas ambientais, as quais representam, pelo exposto, a viabilidade da prevenção do dano ambiental como vértice das políticas públicas dirigidas à preservação do ambiente, haja vista que o significado incorporado no texto constitucional requer a conservação e a salvaguarda dos recursos naturais a partir do momento que quem faz menção expressa ao equilíbrio ecológico.

Os princípios de defesa do meio ambiente constituem um dos limites constitucionais ao livre exercício da atividade econômica (pública ou privada), dando-lhe precisos contornos.

Logo, o exercício de toda e qualquer atividade deve estar integrado à defesa do meio ambiente, sob pena de violação a vários dispositivos constitucionais, entre outros, a saber:

a. O artigo 225, *caput*, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, pois todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado;

b. O que assevera o artigo 170, *caput*, porque impedido assegurar-se a todos a existência digna, e do disposto no artigo 3º, II, sem a defesa material do meio ambiente, amputa-se a garantia do desenvolvimento nacional, e;

c. Do disposto no artigo 174, § 1º, que almeja um desenvolvimento nacional equilibrado, que incorpora e compatibiliza os planos nacionais e regionais de desenvolvimento em um Estado Federal.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 TIPO DE PESQUISA**

Esta pesquisa realizou-se por meio do método de levantamento bibliográfico, sendo que fizeram parte da pesquisa temas que tem ligação com o assunto proposto, sejam estes legais ou mesmo doutrinários, bem como direta ou indiretamente ligados aos benefícios que o desenvolvimento sustentável traz para a sociedade como um todo, especificamente no estado do Paraná.

#### **3.2 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS**

No decorrer do desenvolvimento da presente pesquisa foram utilizadas bibliografias relacionadas ao tema, legislações além de artigos sobre a aplicação prática do assunto e suas conseqüências, cujas dados foram angariados junto à doutrina, legislação, jurisprudências, dentre outras fontes de dados.

#### **3.3 ANÁLISE DOS DADOS**

Considerando a metodologia adotada, os dados foram analisados através da checagem dos estudos/levantamentos e sua adequação à bibliografia, legislação e demais experiências ligadas ao assunto com o escopo de se apurar qual a melhor forma de colocar as idéias em prática.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tendo em vista o conteúdo explanado no decorrer da presente pesquisa, demonstra-se agora a possível utilização extrafiscal dos tributos existentes no sistema legal vigente no Brasil, função esta que muitas vezes encontra-se arraigada na própria Constituição Federal, podendo vir a ser aplicada sobre algumas formas de impostos além do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), tais como o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), passando então a atuar de forma direta na proteção do meio ambiente.

### 4.1 O IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS – ICMS

Com o presente estudo, ficou facilmente evidenciado o quão viável é a utilização do ICMS no que se refere à proteção do meio ambiente. Em meios práticos restou demonstrado que o ICMS ecológico possibilitou não apenas resguardar o meio ambiente de eventuais danos, bem como propiciou aos municípios aderentes retorno altamente satisfatório, alavancando ainda mais tais práticas.

Tamanha fora o sucesso, que rapidamente a sistemática inicialmente implantada no estado do Paraná foi adotada em diversos estados brasileiros, resultando no mesmo sucesso alcançado no Paraná.

### 4.2 O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL URBANA – IPTU

Como exemplo adjacente de favorecimento à proteção ambiental, através de estímulos direcionados ao contribuinte, é plausível de se citar o que se deu no município de Paranavaí-PR, quanto aos estudos de Concessão de Incentivos Fiscais no Cultivo de Árvores Nativas.

Tal alusão, que fora feita sob a forma de indicação pelo então membro do Poder Legislativo, o vereador Sr. Eduardo Domingos Dal-Prá, e recebeu o nº 033/2003 sendo datada de 17 de março de 2003, recomendou ao Sr. Deusdete Ferreira de Cerqueira, então Chefe do Poder Executivo Municipal para que viesse a atuar na elaboração de estudos sobre o benefício do desconto de 20% (vinte por cento) no lançamento do IPTU daqueles contribuintes que viessem a comprovadamente cultivar em seus terrenos, espécies de árvores nativas da região tais como o Jacarandá, a Peroba, o Ipê e o Cedro.

Muito embora tal indicação não tenha se tornado Lei, restou evidente que o intuito fora agir na intenção de se preservar os mencionados exemplares, que na atualidade quase não são encontrados na região noroeste do Paraná.

Em resposta à aludida indicação, o Prefeito Municipal, Sr. Deusdete Ferreira de Cerqueira lembrou que a pouco o Município houvera realizado ampla reforma tributária, restando assim elaborado o Novo Código Tributário Municipal, que por sua vez foi aprovado, sancionado e publicado no final de 2002, alegando que esta indicação não foi cogitada em momento adequado, qual seja, os debates anteriores à aprovação do Novo Código Tributário Municipal. No entanto, salientou que tais estudos devem ser feitos no que tange ao impacto orçamentário e medidas compensatórias, de acordo com o previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A cidade de São Paulo em caráter de mobilização apresentou no ano de 2004 o Conteúdo da Plataforma Ambiental Mínima a ser desempenhado pelo Poder Executivo juntamente com o Poder Legislativo. Dentre algumas das medidas previamente estipuladas, é possível visualizar um projeto que visa a desenvolver campanhas de divulgação do incentivo fiscal criado pela Lei Municipal nº 10.365/87, consistente no desconto do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) de imóveis urbanos que mantenham áreas com vegetação de preservação permanente (art. 2º do Código Florestal) ou reservas privadas (art. 6º do Código Florestal).

No município de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul foi o pioneiro na implantação do IPTU Ecológico, que constitui-se em um importante instrumento tributário estimulador da preservação do meio ambiente. Com tal implantação, áreas de interesse de preservação ambiental e ecologicamente corretas ficam isentas do IPTU, todavia deve se atentar que tais áreas devem ser reconhecidas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Smam).

A idéia de se criar o referido tributo surgiu quando o Executivo elaborou mudanças para a cobrança do IPTU com os objetivos de promover a justiça fiscal e melhorar a arrecadação do tributo. As mudanças incluíam uma reavaliação genérica da planta de valores, a adoção de alíquotas progressivas graduais e o aumento de reduções e isenções. Entre as propostas se destacava o IPTU Ecológico, que trata de incentivos fiscais, isto é, isenção de tributos a quem tem área de preservação.

A isenção ou benefícios econômicos para propriedades que preservam o meio ambiente é um conceito contemporâneo dentro do debate sobre economia ecológica. Pressupõe que aquele que atua na preservação de determinada porção da sua propriedade em benefício da coletividade, deve ser beneficiado com a isenção ou, na pior das hipóteses, com descontos com relação aos tributos devidos, lembrando ainda que, muito embora nossa Constituição Federal garanta o direito à propriedade, a lei também fixa a sua função social.

#### 4.3 O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES—IPVA

Outro fator que merece especial atenção na atualidade e que aos poucos vem ganhando força no cenário das discussões sobre a preservação ambiental é a questão da função extrafiscal que poderia ser agregada ao Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Uma das idéias então ventiladas seria a de transformar tal imposto, em imposto ecológico, haja vista o seu gênero, razão pela qual deveria ser levado em conta as emissões de monóxido de carbono dos veículos, penalizando severamente veículos com emissões elevadas e oferecendo preciosos descontos aos veículos com emissões zero ou muito baixas, induzindo os contribuintes a procurar formas de reduzir ou evitar a poluição em busca de impostos menos onerosos.

Assim pode-se agir com relação ao combustível utilizado pelo automóvel, onde passaríamos a pensar em discriminações auferindo reduções para com o valor devido sobre imposto incidente.

A título de exemplo observamos o caso dos veículos movidos a gás natural, que por sua vez são incomparavelmente menos poluentes que os automóveis



movidos à gasolina, álcool ou diesel. Especialistas afirmam que a redução da emissão do monóxido de carbono na atmosfera chega a 70%.

Com supedâneo na presente afirmativa poderiam ser elaborados projetos de lei no sentido de reduzir a carga tributária referente aos proprietários de veículos que viessem a utilizar gás natural como combustível, podendo assim ser beneficiados com uma redução do valor do IPVA.

Pensando nisso foi que o deputado estadual do Mato Grosso, Sérgio Ricardo, apresentou o projeto de lei nº 181/04, pelo qual se fixaria uma alíquota até 50% (cinquenta por cento) menor para esses veículos em relação às alíquotas atualmente praticadas para os veículos movidos a álcool, gasolina e diesel. O projeto prevê ainda, que o mesmo percentual de redução incidirá sobre a taxa de licenciamento anual dos veículos que utilizem gás natural.

Dentre os motivos que levaram o parlamentar a realizar a citada proposta, estão a economia e o reduzidíssimo impacto ecológico provocado pela queima do gás natural. A idéia é tornar prática, partindo da lógica de que quanto maior a frota de veículos rodando com gás natural, maiores serão os benefícios para a economia, o meio ambiente e a saúde da coletividade como um todo.

Implementado—se esta idéia com fulcro na extrafiscalidade do imposto, poder-se-ia causar positiva transformação na situação atual, conduzindo os contribuintes a optarem por automóveis movidos a combustíveis ecologicamente corretos, sem olvidar a recente chegada dos carros elétricos, que funcionam de maneira híbrida, utilizando a energia elétrica proveniente de baterias, e quando necessário, outros combustíveis.

Como é sabido, o IPVA tem função predominantemente fiscal, todavia, em casos tais, passaria a ter função extrafiscal, beneficiando a sociedade como um todo.

Estas são algumas medidas, que aplicadas ao espírito do ambientalismo de mercado, permitiriam melhorar a qualidade de vida em nossas cidades ao mesmo tempo que contribuiriam para uma sociedade mais justa. Em sendo esta medidas colocadas em prática, o princípio do poluidor pagador, nesta área, deixaria de ser uma teoria, passando a ser uma realidade e iríamos conseguir levar cidadãos comuns a tomar decisões em prol do meio ambiente, enquanto que atualmente defendem os seus interesses egoístas.

Além de serem ambientalmente interessantes, todas apresentam vantagens para alguns grupos de interesse da nossa sociedade, o que não é de desprezar, pois, para que uma medida seja implementada não basta pressão de porções isoladas de indivíduos, é necessário encontrar o apoio de toda a sociedade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como é possível observar, a extrafiscalidade dos tributos pode ser utilizada como um instrumento de políticas públicas voltadas para o meio ambiente.

Denota-se que a teoria econômica contribui de diversas formas para o debate sobre políticas ambientais, ao passo em que foram apresentados vários mecanismos econômicos que integram soluções para as mais diversas situações que acarretam danos ao meio ambiente.

De outro vértice, também foram analisados instrumentos não econômicos, especialmente os de regulação direta, que predominam frente as políticas publicas voltadas às políticas ambientais de hoje, embora estejam permitindo uma entrada cada vez maior da análise econômica na questão.

Como exemplo se tem o ICMS Ecológico, bastamente abordado durante a pesquisa, e que mostrou ser diferente dos instrumentos normais descritos por não se encaixar exatamente numa categoria específica, embora possa ser considerado uma espécie de subsídio intragovernamental. O seu princípio fundamental não é o tradicional poluidor pagador, mas sim o princípio do protetor-recebedor, incomum nos países desenvolvidos, mas que mostra muito mais força nos países como o Brasil.

O grande número de interesses e posições acerca da definição das políticas constrói uma situação onde o que predomina é uma mistura de instrumentos de regulação direta com instrumentos econômicos, onde ambos são operados para atingir metas estabelecidas politicamente.

O Imposto Ecológico, uma vez amparado pela premissa da extrafiscalidade, passa a ser valioso instrumento econômico de compensação fiscal, atendendo a várias demandas de um bom instrumento de políticas ambientais, tendo ainda a qualidade de ser facilmente implementado sem aumentar a carga tributária.

Não obstante ele apresenta alguns problemas sobre a sua efetividade, considerando que sua aprovação depende de uma vontade política nem sempre existente.

A distribuição dos impostos por critérios ambientais faz justiça e distribui renda, contribuindo para a melhora ambiental local que, a longo prazo beneficia a toda a sociedade.

Os resultados apresentados em alguns locais onde já vigora a extrafiscalidade dos tributos voltada à proteção do meio ambiente são extremamente positivos, tal como se percebe com o ICMS Ecológico que se difundiu por todo o país num tempo relativamente curto. Os estados que o adotaram, respeitando as suas particularidades, estão assistindo a um desenvolvimento na qualidade ambiental de seu território muito importante, além de introduzir o tema nas agendas municipais, principal esfera de poder no que se refere ao meio ambiente e que, com certeza, trará mais frutos no futuro.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Princípios do Direito Ambiental. In \_\_\_\_\_ **Direito Ambiental**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002. p. 30 – 41.

BERALDIN, Neivo. **ICMS Ecológico**. Disponível em: <<http://www.neivoberaldin.com.br/doisicms.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2002.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Art. 225. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 19 out. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm)>. Acesso em: 19 out. 2011.

CAMPOS, Dejalma de. **Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Código Tributário Nacional**. 4. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1999.

CHIESA, Clélio. **A competência tributária do estado brasileiro, desonerações nacionais e imunidades condicionadas**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. As Definições Legais ou Normativas. In \_\_\_\_\_ . **O Conceito de Tributo no Direito Brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. p. 11 – 13.

MAMEDE, Gladston. **IPVA Imposto sobre Veículos Automotores**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 7. ed. Revista, Atualizada e Ampliada. São Paulo: Saraiva, 1995.

RIBEIRO, Andrés. **Ecologizar – Pensando no ambiente humano**. Belo Horizonte: Editora Rona, 2000.

VALLE, Cyro Eyer do. Conscientização Ambiental. In\_\_\_\_\_. **Qualidade Ambiental: O desafio de Ser Competitivo Protegendo o Meio Ambiente**. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1995. p. 12 – 14.