

# ASPECTOS DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NA SOCIEDADE DE RISCO: A TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL<sup>1</sup>

Talita Késsia Andrade Leite<sup>2</sup>

Resumo: A proteção ao meio ambiente é o tema deste trabalho. Nele se estudará a fiscalização ambiental, exclusivamente através da Taxa de Fiscalização Ambiental (TFA), instituída pela Lei 9.960/2000, que alterou o art. 17 da Lei 6.938/1981, a qual dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, atacada no Supremo Tribunal Federal na ADI 2.178-8/DF, que teve cautelar exitosa, proposta pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), mas que foi reinstituída pela Lei 10.165/2000, que alterou a Lei 6.938/1981, com o nome de TCFA (Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental), também objeto das ADI 2.422 e 2.423, ambas inadmitidas. Estudar-se-á os aspectos incidentes sobre essa taxa e todo o contexto global que envolve a tributação ambiental, que é a mera expressão da extrafiscalidade como forma de o Estado reprimir a degradação do meio ambiente, consubstanciando os princípios ambientais do poluidor-pagador, da prevenção e especialmente, da precaução. Nesta linha, far-se-á a análise da insegurança jurídica vivenciada nos dias atuais em relação à proteção ambiental, com base na Teoria da Sociedade de Risco na obra de Ulrich Beck.

---

<sup>1</sup> Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Público do Programa de Pós-Graduação do IDDE – Instituto para o Desenvolvimento Democrático em parceria com a Universidade de Coimbra e com a Faculdade Arnaldo, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Público, na data de 18 de junho de 2015, em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, sob orientação do Prof. Ms. Marcelo Kokke Gomes.

<sup>2</sup> Advogada inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil, especialista em Direito Público pelo IDDE – Instituto para o Desenvolvimento Democrático; pela Universidade de Coimbra e pela Faculdade Arnaldo. Endereço eletrônico: talitakesia@uol.com.br.

**Abstract:** Protecting the environment is the subject of this work. It is study the environmental enforcement, exclusively through the Environmental Inspection Fee (TFA), established by Law 9.960/2000, which amended art. 17 of Law 6.938/1981, which disposes about the National Environmental Policy, attacked the Supreme Court by ADI 2178-8/DF, which took precautionary successful, proposed by the National Confederation of Industries (CNI), but it was reinstated by Law 10.165/2000, which amended the Law 6.938/1981, with the name of TCFA (Rate Control and Environmental Monitoring), also the subject of ADI 2422 and 2423, both unfounded. Will be studied incidents aspects of this rate and all the global context surrounding environmental taxation, which is a mere expression of extrafiscality as a way for the state to suppress the degradation of the environment, consolidating the environmental principles of polluter pays, prevention and especially the precautionary. In this line, far shall be the analysis of the legal uncertainty experienced nowadays in relation to environmental protection, based on the Theory of Risk Society in the work of Ulrich Beck.

**Palavras-Chave:** TCFA – Direito ambiental – Desenvolvimento sustentável – Teoria da sociedade de risco – Extrafiscalidade

**Keywords:** TCFA – Environmental Law – Sustainable development – Risk society theory – Extrafiscality

**Sumário:** I. Introdução. II. O meio ambiente como Direito Fundamental. III. A sociedade de risco. IV. O regime jurídico da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) e a extrafiscalidade ambiental. V. Conclusão. VI. Referências bibliográficas.

## I – INTRODUÇÃO



inicia-se este trabalho tratando-se da atual configuração do meio ambiente no Estado interventor, visto que este detém a tutela deste importante bem jurídico para preservá-lo como direito do povo. A sua previsão legal está descrita no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>3</sup>, à qual faremos menção nas linhas que se seguem como CRFB/88.

---

<sup>3</sup> Art. 225 da CRFB/88. 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. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

No segundo capítulo deste trabalho estudam-se as transformações sociais ocorridas no presente século. Para isso, fez-se a leitura e incursões na obra “Sociedade de Risco: rumo a outra modernidade”, de Ulrich Beck, que se verifica como a aliança entre o capitalismo e o desenvolvimento tecnológico influenciam no equilíbrio ambiental e no desenvolvimento sustentável na atualidade.

No capítulo denominado “Extrafiscalidade ambiental” analisam-se as conquistas da tributação ambiental no Estado de Bem Estar Social, as quais fizeram com que os tributos deixassem de ser neutros, ou seja, a tributação, pelo Estado, que antes era efetivada tributando-se a todos da mesma forma, passou a ser graduada segundo a capacidade econômica dos contribuintes.

Nos dizeres de Fiorillo e Ferreira (2010, p. 54):

Mudam-se estas realidades quando se observam as consequências advindas da revolução industrial e de outros movimentos que passam a exigir uma atuação positiva do Estado; com o surgimento do Estado do Bem-Estar social e do Estado Providência a população passa a necessitar da atuação do Estado, as prestações passam a ser de cunho positivo, é necessário que o Estado preste saúde, educação, moradia, assistência social e, para tal, o Estado passa a utilizar de um poderoso instrumento a sua disposição: o tributo.

Em linhas finais, estuda-se quais as características primordiais das taxas de fiscalização ambiental no controle extrafiscal promovido pelo Estado e as implicações dele decorrentes, já tratadas pelo Supremo Tribunal Federal em Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), a ADI 2.178-8/DF, ADI 2.422 e na ADI 2.423.

## II – O MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Não são poucas as vezes que a proteção ao meio ambiente é mencionada no texto constitucional. Desde preceitos que

entabulam direitos, como também aqueles que estabelecem garantias à tutela do meio ambiente, todos estão expressos na Carta Magna brasileira.

Norberto Bobbio, na obra “A Era dos Direitos”, segundo a acepção histórica dos direitos, classifica o direito ao meio ambiente como um direito de terceira geração (BOBBIO, 1992, p. 6), a qual protege os direitos difusos, e não o ser humano individualmente.

O Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/1990, no art. 81, parágrafo único, I<sup>4</sup>, conceitua a expressão “direitos difusos” como “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Eis o rol de dispositivos constitucionais que apresentam a proteção ao meio ambiente: art. 5º, LXXIII; art. 23, VI e VII; art. 24, VI, VII, VIII; art. 30, I, II; art. 129, III; art. 170, VI; art. 174, §3º; art. 200, VIII; art. 216, V; art. 225 e parágrafos, todos da CRFB/88.

O art. 5º, LXXIII<sup>5</sup> estabelece uma garantia ao administrado, que poderá propor ação popular, inclusive, para anular ato lesivo ao meio ambiente, sendo, para isso, isento de custas judiciais, salvo sua comprovada má-fé, tendo em vista a utilidade do meio ambiente, que é pública.

---

<sup>4</sup> Art. 81 do CDC. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; [...].

<sup>5</sup> Art. 5º da CRFB/88. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [...].

O art. 23, VI e VII da CRFB/88<sup>6</sup> estabelece a competência comum dos entes da federação para tutelar e proteger bens essenciais ao meio ambiente. Neste caso não se trata de competência formal, para legislar, mas competência material, para executar normas e programas de proteção ambiental.

Nas palavras de Romeu Thomé, esse dispositivo orienta os entes federados “no intuito de promover a execução de diretrizes, políticas e preceitos relativos à proteção ambiental, bem como para exercer o poder de polícia” (THOMÉ, 2014, p. 136). É a plena expressão do federalismo cooperativo.

A lei complementar a que se refere o parágrafo único do art. 23 é a Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011<sup>7</sup>.

Por sua vez, o art. 24 da CRFB disciplina a competência legislativa concorrente dos entes da federação. Isso indica que é atribuição da União, estabelecer normas gerais (§1º); e dos Estados e do Distrito Federal legislar suplementarmente às normas gerais sobre o meio ambiente (§2º), conforme os incisos VI, VII e VIII e §§ do art. 24 da CRFB/88<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Art. 23 da CRFB/88. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

<sup>7</sup> Lei Complementar 140/2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

<sup>8</sup> Art. 24 da CRFB/88. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; [...] § 1º - No

Cabe ressaltar que a competência suplementar dos Estados se transforma em plena quando inexistirem normas gerais editadas pela União sobre o disposto acima nos incisos (§3º). Assim, quando editada a norma geral, a eficácia da lei estadual é suspensa, no que for contrário à norma geral (§4º). Observe-se que não ocorre a revogação da lei estadual, por não existir hierarquia entre essas normas.

É impossível não mencionar a competência supletiva dos municípios, ente autônomo, para legislar sobre assuntos de interesse local<sup>9</sup>.

Diz Romeu Thomé (THOMÉ, 2014, p. 133):

Os municípios também terão competência legislativa, nos termos do art. 30, I e II da CF, para “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Como tal atribuição do Município não consta expressamente do art. 24 da Constituição Federal de 1988, a doutrina majoritária não a considera como um tipo de competência concorrente. Já alguns autores ousam denominá-la “competência concorrente implícita”. Preferimos tratar a competência municipal para legislar como “exclusiva” (art. 30, I da CF/88) ou suplementar (art. 30, II da CF 88).

O próximo artigo a tratar do meio ambiente é o art. 129, III da CRFB/88<sup>10</sup>, o qual trata das funções institucionais do Ministério Público.

Já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) no RE 464.893 que o *parquet* tem legitimidade para oferecer denúncia de dano ao meio ambiente com base em inquérito civil público,

---

âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

<sup>9</sup> Art. 30 da CRFB/88. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...].

<sup>10</sup> Art. 129 da CRFB/88. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; [...].

independentemente de investigação policial.

“Ministério Público. Oferecimento de denúncia com base em inquérito civil público. Viabilidade. Recurso desprovido. 1. Denúncia oferecida com base em elementos colhidos no bojo de inquérito civil público destinado à apuração de danos ao meio ambiente. Viabilidade. 2. O Ministério Público pode oferecer denúncia independentemente de investigação policial, desde que possua os elementos mínimos de convicção quanto à materialidade e aos indícios de autoria, como no caso (art. 46, §1º, do CPP). Recurso a que se nega provimento.” (RE 464.893, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 20-5-2008, Segunda Turma, DJE de 1º-8-2008).

Neste caso, evidenciam-se mais uma vez a importância da tutela ao meio ambiente e a sua amplitude, conferindo plena legitimidade ao Ministério Público para agir nos casos de dano ao meio ambiente, mesmo sem a pretérita investigação policial, o que atrasaria e muito a sanção ao causador do dano. Verificasse, pois o cumprimento do princípio da celeridade processual, elencado no art. 5º, LXXVIII da CRFB/88<sup>11</sup>.

Por sua vez, os artigos 170, VI<sup>12</sup> e 174, §3º<sup>13</sup> da Constituição mencionam a defesa e promoção do meio ambiente no âmbito econômico, expressando o princípio do desenvolvimen-

---

<sup>11</sup> Art. 5º da CRFB/88. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

<sup>12</sup> Art. 170 da CRFB/88. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...].

<sup>13</sup> Art. 174 da CRFB/88. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. [...] § 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.



to sustentável.

O art. 200, VIII da CRFB<sup>14</sup> elenca a proteção ao meio ambiente, inclusive o do trabalho, como uma das atribuições do Sistema Único de Saúde.

A diretriz constitucional estipula que ao elaborar políticas públicas de saúde o administrador deverá vincular-se plenamente ao texto constitucional para proteger, não só o meio ambiente dos resíduos sólidos produzidos no âmbito dos hospitais, como também deverá zelar pela saúde dos trabalhadores.

O art. 216<sup>15</sup>, V da CRFB/88 elenca os bens de natureza ambiental como patrimônio cultural brasileiro, protegendo-o através de “inventários, registros, tombamento, desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação” (§1º), punindo os danos e ameaças a este patrimônio na forma da lei (§4º).

Abaixo segue julgado do Supremo Tribunal Federal a respeito da competência comum para a proteção do patrimônio ambiental, incluído o dos sítios de valor arqueológico:

“Federação: competência comum: proteção do patrimônio comum, incluído o dos sítios de valor arqueológico (CF, arts. 23, III, e 216, V): encargo que não comporta demissão unilateral. Lei estadual 11.380, de 1999, do Estado do Rio Grande do Sul, confere aos Municípios em que se localizam a proteção, a guarda e a responsabilidade pelos sítios arqueológicos e seus acervos, no Estado, o que vale por excluir, a propósito de tais bens do patrimônio cultural brasileiro (CF, art.216, V), o

---

<sup>14</sup> Art. 200 da CRFB/88. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

<sup>15</sup> Art. 216 da CRFB/88. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. [...] § 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. [...].

dever de proteção e guarda e a consequente responsabilidade não apenas do Estado, mas também da própria União, incluídas na competência comum dos entes da Federação, que substantiva incumbência de natureza qualificadamente irrenunciável. A inclusão de determinada função administrativa no âmbito da competência comum não impõe que cada tarefa compreendida no seu domínio, por menos expressiva que seja, haja de ser objeto de ações simultâneas das três entidades federativas: donde, a previsão, no parágrafo único do art. 23, CF, de lei complementar que fixe normas de cooperação (v. sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos, a Lei 3.924/1961), cuja edição, porém, é da competência da União e, de qualquer modo, não abrange o poder de demitirem-se a União ou os Estados dos encargos constitucionais de proteção dos bens de valor arqueológico para descarregá-los ilimitadamente sobre os Municípios.” (ADI 2.544, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 28-6-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006).

Neste caso, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que o dever de guarda e proteção destes sítios não é apenas do Estado (art. 23, VI), mas também dos Municípios, pelo art. 23, VI da CRFB/88 e pela Lei Estadual nº 11.380 de 1999 do Estado do Rio Grande do Sul<sup>16</sup>, e da União, por força do art. 216, V e do art. 23, VI da CRFB/88.

Como o meio ambiente é bem público, e cada ente federativo possui autonomia, assim integrando a federação brasileira, nada mais correto do que o texto constitucional atribuir a competência comum aos entes para a proteção do meio ambiente, o que aumenta a proteção deste direito fundamental tão valioso na sociedade em que vivemos. Dalmo de Abreu Dallari leciona sobre as particularidades do estado federal da sua obra *Elementos de Teoria Geral do Estado*, conforme se confere a seguir:

Outra razão de prestígio do Estado Federal é que ele *preserva os particularismos*. O Estado que adere a uma federação não

---

<sup>16</sup> Lei nº 11.380/1999 do Estado do Rio Grande do Sul. Define normas de competência para a proteção dos sítios arqueológicos e seu respectivo acervo, existentes no Estado, conforme inciso III do art. 23 da Constituição Federal.

precisa abrir mão de seus valores, nem modificar suas características. E é isso justamente que se considera conveniente: o Estado se torna integrante de uma unidade mais poderosa, convivendo, dentro da federação, em condições de igualdade com os demais integrantes, cada um preservando suas peculiaridades sócio-culturais. O ponto crítico da organização federativa reside, precisamente, no governo federal, pois na prática é impossível assegurar-se a todas as unidades federadas uma participação exatamente igual no exercício do poder político (DALLARI, 1998, p. 94).

Assim se procede na federação, onde as competências são divididas entre os entes de acordo com a preponderância do interesse do ente federativo em determinado assunto, que neste caso é o meio ambiente.

Por fim, o art. 225 da CRFB/88<sup>17</sup> disciplina o tratamento constitucional ao meio ambiente, estabelecendo princípios e normas constitucionais para a plena eficácia deste direito.

Neste trabalho a proposta não é analisar inciso por inciso, parágrafo por parágrafo deste importante artigo constitucional, visto que o foco é outro, qual seja, a tributação ambiental, mas ponderações necessitam ser feitas na introdução deste estudo, tendo como foco a análise do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em primeiro lugar considera-se que o direito ambiental brasileiro está vinculado aos fundamentos da república expressos no art. 1º da CRFB/88<sup>18</sup>. Assim, o direito ambiental se relaciona com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); com os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV); com a soberania (art. 1º, I); à cidadania (art. 1º, II) e ao pluralismo político (art. 1º, V) (FIORILLO; FERREIRA, 2010, p.

---

<sup>17</sup> Vide nota de rodapé número 1.

<sup>18</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

22-3).

A dignidade da pessoa humana é a plena expressão do respeito aos direitos do homem no estado democrático de direito, por isso, “a pessoa humana é a verdadeira razão de ser do direito ambiental brasileiro” (FIORILLO; FERREIRA, 2010, p. 22). A existência dessa proteção reitera a necessidade de se manter um “[...] meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida [...]”, nos termos do art. 225, caput da CRFB/88.

Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa se vinculam ao direito ambiental na medida em que o respeito a estes fundamentos é essencial para a manutenção de uma ordem econômica que revele a dignidade da pessoa humana, pois a obtenção de lucro na economia capitalista atual estará sempre presente nas relações jurídicas que envolvam o meio ambiente.

A soberania do Estado corresponde a autonomia para se fazer e anular leis, no caso, ambientais, para se ratificar tratados e denunciá-los. Desta forma verifica-se que o Estado Brasileiro é soberano na tutela do meio ambiente, para protegê-lo às presentes e futuras gerações.

Frisa-se que quando o constituinte afirma “presentes e futuras gerações”, no caput do art. 225 da CRFB/88 está se referindo não somente à pessoa humana, mas também aos demais seres vivos. Veja-se o que diz Fiorillo e Ferreira a respeito:

[...] à concepção de geração como grupo de organismos que têm os mesmos pais ou ainda como grau ou nível simples numa linha de descendência direta, ocupada por indivíduos de uma espécie, que têm um ancestral comum e que estão afastados pelo mesmo número de crias do ancestral [...] (FIORILLO; FERREIRA, 2010, p. 34).

O direito ambiental está vinculado à cidadania na medida em que é direito de todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, independentemente de suas condições econômicas, status social, cultural e posição política.

Está ligada ao pluralismo político sendo este a reflexão da dimensão plural de idéias e opiniões que está presente na sociedade brasileira. Indica que esta sociedade é formada por diversos centros culturais, sociais e de poder, não podendo ser negado a estes indivíduos os direitos e garantias fundamentais, inclusive ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como direito fundamental, o direito ambiental também tem como objetivos os propósitos da República Federativa do Brasil elencados no art. 3º da CRFB/88<sup>19</sup>.

De igual forma é importante ponderar que a vida que é protegida em âmbito constitucional quando há a proteção do meio ambiente não é apenas a vida humana, principal destinatária da norma constitucional, mas também a fauna, e a flora. Reitera-se que, os principais destinatários das normas de proteção constitucional ao meio ambiente são as pessoas humanas, pela sua própria condição humana, tendo em vista o conceito de cidadania.

Protegem-se os bens ambientais, os quais são essenciais à sadia qualidade de vida. Os bens ambientais compõem o piso vital mínimo, essencial ao amparo da pessoa humana com dignidade. Neste piso vital mínimo inclui-se, entre outros direitos, o direito à previdência social, o direito à alimentação, o direito ao trabalho, o direito à saúde e o direito à educação.

Pondera-se também que este bem é de “uso comum do povo”, ou seja, são indisponíveis pelos particulares, não podendo o particular fruir deste bem da forma que bem entender.

No Brasil o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é protegido por instrumentos processuais especiais, que tutelam o bem coletivo, quais sejam: a ação civil pública e a ação popular, de forma a submeter, preventivamente, à apre-

---

<sup>19</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

ciação do poder judiciário lesões e ameaças ao direito ambiental, como preceitua o art. 5º, XXXV da CRFB.

### III. A SOCIEDADE DE RISCO

A partir da queda do muro de Berlim em 1989 o Estado Democrático e Social, a configuração mais recente do Estado de Direito, trouxe novas reflexões a respeito da segurança jurídica, visto se caracterizar como Estado da Sociedade de Risco (TORRES, 2005, p. 30).

O Estado passou a tomar um papel subsidiário, em que age em função regulatória, enquanto o indivíduo e a sociedade dele dependem, pois são incapazes de resolver os seus próprios problemas, enigmas.

Este Estado da Sociedade de Risco possui algumas características fundamentais. Entre elas, está a ambivalência, diante da impossibilidade de concretização de políticas públicas por falta de consenso entre os cidadãos, o que cria crescente insegurança jurídica. Cabe ressaltar que essa ambivalência se justifica, tendo em vista os benefícios e malefícios que algumas políticas estatais podem criar (TORRES, 2005, p. 31), como se verá abaixo na resolução de casos específicos.

A sociedade pós-moderna produz riscos, riscos estes que eram esperados como soluções para diversos problemas passados da humanidade. Um exemplo é a grande quantidade de automóveis nas grandes cidades e o problema da destruição da camada de ozônio e da chuva ácida. Neste exemplo, na sociedade moderna, industrial, o problema era a locomoção. Hoje, a vida e a saúde do ser humano estão sendo ameaçadas por este conforto que é indispensável para grande parte da população.

A sociedade de risco é uma sociedade que produz incertezas, que possui instrumentos de autofagia e que com certeza, não sabe ao certo qual serão todas as consequências dos danos

causados na atualidade ao futuro.

Nenhuma das afirmações feitas nega os benefícios que a tecnologia e a ciência trouxeram à humanidade, no entanto essa evolução precisa estar contida dentro de limites, em prol do bem comum.

Ao citar os avanços tecnológicos, especialmente da tecnologia genética e os avanços sociais presentes na atual sociedade, Beck verifica que “também a ciência tem fracassado como fonte legitimatória” (2013, p. 300). Ele complementa: “O medo diante dos progressos da tecnologia genética está bastante alastrado atualmente” (BECK, 2013, p. 300).

Compara Beck a realidade da modernidade desenvolvida com a sociedade estamental do século XIX, sociedade esta que se baseava na composição tradicional da sociedade, por meio de classes e estamentos. Diferentemente desta, diz o autor, a sociedade pós-moderna está fundada no medo, como um produto da modernidade, em estágio de desenvolvimento avançado, tendo em vista a ameaça nuclear vivida desde a II Guerra Mundial e acentuada com o acidente de Chernobyl, em 1986. Em suas palavras, vive-se a *moderna Idade Média do perigo* (BECK, 2013, p. 8).

Completa o autor que os perigos advém do consumo diário, na medida em que o homem utiliza a natureza para o desenvolvimento industrial e tecnológico. A relação natureza – indústria passa a ser uma relação de dependência, ao ponto que aquela passou de “fenômeno predeterminado em fabricado.” (BECK, 2013, p. 9). É importante a menção a seguinte passagem de sua obra:

[...] Dependência do consumo e do mercado agora também significam um novo tipo de dependência da “natureza”, e essa dependência *imane*nte da “natureza” em relação ao sistema mercantil se converte, no e com o sistema mercantil, em lei do modo de vida na civilização industrial.” (BECK, 2013, p. 9).

Essa civilização tornou-se uma civilização que ameaça

a si mesma (BECK, 2013, p. 12). Tanto o é que novas configurações sociais estão surgindo, e com elas, situações que fogem ao controle do Estado, como as epidemias, as enchentes, secas, entre outros fenômenos.

No relatório “Water and Energy, volume 1”, produzido pela Unesco, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, em 2014 (UNESCO, 2014) o qual integra os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, da Declaração do Milênio (PNUD, 2000), estudou-se a relação entre a necessidade a água e a energia. Segundo o relatório, em 2011, no Brasil a população era de 196,7 milhões de pessoas; entre elas, 0,7% não tinham acesso à eletricidade; 2,8 % não tinham acesso à água tratada; 19,2% não tinham acesso a serviços sanitários; em 2003, 13,0% de pessoas utilizavam carvão e outros meios de combustão sólidos, os *solid fuels* para gerar energia (UNESCO, 2014, p. 15).

O relatório afirma também que a produção de energia pode trazer riscos significativos aos recursos hídricos, o que também implica na geração de energia nuclear, que sempre foi um risco para a humanidade<sup>20</sup>, conforme também relata Beck (2013, p. 8).

O relatório “Tapping the Markets: Opportunities for Domestic Investments in Water and Sanitation for the Poor”, do Banco Mundial, o qual foi produzido em 2014, relata que a situação do acesso aos recursos hídricos é pior em países em desenvolvimento como Bangladesh, situado na Ásia, Benin, na África e Camboja, também na Ásia, onde 46 milhões de pessoas não têm acesso à água tratada (THE WORLD BANK, 2014,

---

<sup>20</sup> [...] Equally, uncertainties related to the growth and evolution of global energy production can introduce new and significant risks to water resources and other users. The emergence of unconventional sources of gas and oil (e.g. shale gas and bitumen), recurrent concerns about nuclear power generation, and policy shifts towards renewable forms of energy will have significant implications on the state, demand for, use and management of freshwater resources (Box 1.1) (UNESCO, 2014, p. 16).



p. 7).

Ao fazer referência à escassez de água, o Banco Mundial destaca a importância dos empreendedores locais nestes países, os quais fornecem os serviços sanitários básicos que não são providos pelo poder Estatal<sup>21</sup>.

Esta é a população que compõe a sociedade de risco, ameaçada pela escassez de recursos naturais e impedida, muitas vezes, de gozar destes recursos devido a exploração predatória das empresas subsidiadas pelos governos estatais.

Não é levemente que Beck afirma:

[...] A configuração do futuro, deslocada e codificada, tem lugar não no parlamento, não nos partidos políticos, mas nos laboratórios de pesquisa e nas salas de reunião de executivos (BECK, 2013, p. 327).

No estudo de caso abaixo, analisa-se uma situação semelhante, que ocorreu na divisa entre a Argentina e o Uruguai, em que se discutiu a legalidade da existência de usinas de celulose, as *papeleras* no curso daquele Rio. Neste caso demonstra-se o poder do estado e das empresas em face de atores subnacionais que representam a sociedade de risco (CIJ, 2010). Estes, por muitas vezes, para serem vistos e ouvidos reivindicam os seus direitos em manifestações e passeatas, pois a sua representação parlamentar encontra-se influenciada por atores mais poderosos economicamente.

Em 4 de maio de 2006 a República da Argentina apresentou à Secretaria da Corte Internacional de Justiça, principal órgão judiciário da Organização das Nações Unidas (ONU), uma demanda contra a República Oriental do Uruguai a respeito de uma controvérsia que surgiu da violação, pelo Uruguai,

---

<sup>21</sup>[...] The paradox is that this large market is dominated by small, local enterprises. Once viewed as opportunists profiting from people's most basic needs, these private sector enterprises are now recognized as offering valuable services to the poor—services that would otherwise have been out of reach. Domestic private entrepreneurs are increasingly being seen as part of the solution to increasing access to water and sanitation for the poor and to enabling the poor to cope with a changing reality. [...] (THE WORLD BANK, 2014, p. xiii).

de obrigações firmadas com aquele país no Estatuto do Rio Uruguai, estatuto firmado em Salto (Uruguai) em 26 de fevereiro de 1975, em vigor desde 18 de setembro de 1976 (ARGENTINA, 1976).

A violação era resultado da construção e funcionamento de duas usinas de celulose sobre o Rio Uruguai. A República da Argentina invocou os efeitos das atividades das fábricas na qualidade das águas do Rio Uruguai e nas zonas afluentes do rio.

Este caso teve grande repercussão na região devido às manifestações promovidas pela população de Gualaguaychú, cidade da província de Entre Rios, na Argentina, e que contaram com o apoio do governador da província. A população local bloqueou as rotas internacionais e pontes sobre o Rio Uruguai, especialmente as pontes General San Martín e General Artigas, por diversas vezes durante o ano de 2005. Neste caso, a população regional atuou como um ator subnacional na proteção do meio ambiente<sup>22</sup>.

Igualmente o Uruguai demandou contra a Argentina no sistema de solução de controvérsias do Mercosul e na Corte Internacional de Justiça, afirmando que os bloqueios das rotas de passagem configuram uma violação ao princípio da livre circulação e que a ação subnacional fora aceita e utilizada pelo governo argentino para pressionar o governo uruguaio nas negociações correspondentes às usinas de celulose. Estes questionamentos não foram aceitos pela Corte.

A Corte Internacional de Justiça reconheceu o descumprimento das obrigações tratadistas impostas ao Uruguai, que segundo ela, não atuou com o dever de informação e boa-fé

---

<sup>22</sup> A partir do mês de junho de 2005, o governo da província de Entre Ríos fez pressões sobre o Banco Mundial e a Corporação Financeira Internacional (CFI), relatando a sua preocupação com o financiamento de um projeto com duvidosos impactos ambientais. A primeira reunião do Grupo Técnico designada pelos dois países para a solução do conflito foi adiada devido a intervenção do governo local (MEDEIROS; SARAIVA, 2009, p. 88).

impostos pelo Estatuto do Rio Uruguai, no que se refere a implantação de obras no curso do Rio (art. 7º a 12 do Estatuto) (ARGENTINA, 1976).

No entanto, a Corte entendeu que, segundo as provas acostadas aos autos, o Uruguai não violou as suas obrigações para evitar a contaminação ambiental. Essa foi a decisão da CIJ:

[...]. Al cabo de un detallado examen de los argumentos de las Partes, la Corte estima finalmente que los elementos de prueba incorporados al expediente no permiten establecer de manera concluyente que el Uruguay no ha actuado con la debida diligencia o que las descargas de efluentes de la planta Orión (Botnia) han tenido efectos deletéreos o han causado perjuicio a los recursos vivos o a la calidad de las aguas o al equilibrio ecológico del río desde la iniciación de las actividades de la planta en noviembre de 2007. Consiguientemente, sobre la base de las pruebas que se le presentaron, la Corte concluye que el Uruguay no ha violado las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 41 (CIJ, 2010, p. 30). [...].

Ao final a Corte instruiu às partes a realizarem um monitoramento do Rio em conjunto, através da já existente Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU), aplicando o Estatuto do Rio Uruguai<sup>23</sup>.

Cabe ressaltar a posição jurídica tomada pela população de Gualeguaychú, Argentina, ao bloquear as rotas de acesso de ambos os estados. Essas posição, frisa-se foi consideradas inofensivas aos direitos do Uruguai pela Corte Internacional de Justiça, não sendo caso do tribunal aplicar as medidas provisionais requeridas (CIJ, 2010, p. 3).

A população local também atuou diretamente no conflito com a provocação direta do Banco Mundial e da Corporação Financeira Internacional, conforme relatado (MEDEIROS; SARAIVA, 2009, p. 88).

---

<sup>23</sup> Em 14 de novembro de 2010 os governos argentino e uruguaio firmaram um acordo para administrarem grupos científicos, compostos por cientistas de ambos os países com o objetivo de monitorarem o Rio Uruguai, incluindo 12 (doze) acessos às instalações de uma das empresas de celulose situadas no mencionado local.

No Tribunal Ad Hoc<sup>24</sup>, constituído no âmbito do Mercosul em 21 de junho de 2006, por provocação da República Oriental do Uruguai, especialmente para a solução do conflito referente ao impedimento criado ao livre direito de circulação de bens e serviços no Mercosul, estabelecido no Tratado de Assunção, pela população de Gualeguaychú, a atuação da população argentina, que representa a sociedade sob risco, foi considerada ilegítima por violar os direitos daqueles que usufruíam economicamente da rota, pois adotaram posição que também feria um direito fundamental em larga escala e causava sérios impactos econômicos na região. Disse o tribunal:

[...] lo cierto es que el ejercicio por los vecinos de Gualeguaychú de su derecho de protesta ha sobrepasado en sus efectos los límites del respeto que tanto ellos como los Estados, en este caso el Estado Argentino deben al cumplimiento de la norma que obliga a garantizar la libre circulación de bienes y servicios (MERCOSUL, 2006, p. 21).

A atuação destes atores no plano internacional pode ser caracterizada como paradiplomacia, nas palavras de Keating, citado por Medeiros e Saraiva (2009, p. 79).

[...]

A paradiplomacia tem como característica também uma maior participação da sociedade civil e de setores privados, e causa muitas vezes preocupações nos ministérios de relações exteriores que temem perder o controle de uma área na qual, até pouco tempo, concentravam o poder formulador e, sobretudo, implementador das políticas. Suas relações com o Estado nacional são limitadas pelas características constitucionais e pela esfera política de cada Estado, assim como não podem entrar em atrito com as linhas gerais de atuação externa deste Estado. Keating apresenta três motivações mais frequentes para a paradiplomacia.

As motivações econômicas, que levam um governo subnacional a buscar investimentos, mercados e tecnologia. As moti-

---

<sup>24</sup> O Tribunal Ad Hoc no âmbito do Mercosul foi instituído pelo protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul, concluído em Olivos, Argentina, em 18 de fevereiro de 2002, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 4.982, de 9 de fevereiro de 2004.

vações políticas, que utilizam o cenário internacional como plataforma de construção regional interna ou buscam influenciar a opinião pública em países estrangeiros sobre determinado tema. Por fim, a motivação cultural, que faz com que regiões com cultura própria busquem recursos e apoio no cenário externo. Estes movimentos promovem os interesses parciais, vinculam diferentes sociedades e institucionalizam novas formas de cooperação. Estes vínculos são muitas vezes transfronteiriços, mas também podem se dar em escala global. [...].

Segundo o autor, este instituto pode criar novas formas de cooperação e é uma grande preocupação para os governos estatais, visto que possuem grande influência política nas regiões em que atuam, e até mesmo em escala global.

Medeiros e Saraiva, ao citarem a obra de Medeiros denominada “Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul” (MEDEIROS *apud* MEDEIROS; SARAIVA, 2009, p. 80) afirmam que a configuração de governos subnacionais nas relações internacionais pode ser explicada também a partir do conceito mais amplo de *constituent diplomacy*<sup>25</sup>.

Constata-se, por fim a importância da sociedade nas demandas que envolvem o meio ambiente, pois a sua atuação retira parte da incidência do risco causado por alguns agentes predadores permitindo que a população exerça a democracia<sup>26</sup>,

---

<sup>25</sup> [...] Neste caso, governos subnacionais buscam ampliar seus espaços de participação no processo decisório sobre questões externas e interagem junto ao governo central buscando influenciar sobre os rumos da política comercial ou da política externa de um Estado. Esta interação pode se dar através de secretarias especializadas de governos regionais ou de canais ad hoc (MEDEIROS; SARAIVA, 2009, p. 80).

<sup>26</sup> Dalmo de Abreu Dallari menciona que: “A idéia moderna de um Estado Democrático tem suas raízes no século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado, tendo em vista a proteção daqueles valores (DALLARI, 1998, p. 54) No Brasil, as formas de exercício da democracia estão diretamente previstas na Constituição da República Federativa de 1988. Ela é exercida na forma representati-

conforme menciona Beck, que diz que “a sociedade moderna não possui qualquer centro de comando, o que é ignorado” (BECK, 2013, p. 335). Ele completa:

[...] Também são concebíveis novas formas intermediárias de controle recíproco, que evitem o centralismo parlamentar e no entanto criem obrigações equivalentes de justificação. Exemplos disso podem ser encontrados ao longo de toda a evolução da cultura política nas últimas duas décadas na Alemanha: espaços públicos dos meios de comunicação, iniciativas da sociedade civil, movimentos de protesto etc., as quais frise-se, devem contar com o apoio parlamentar, pois do contrário se tornariam inócuos (BECK, 2013, p. 335-6).

Cabe assim, ao Direito, especialmente ao Direito Ambiental, ramo jurídico autônomo, a função de proteger o meio ambiente através dos seus diversos princípios e instituições, que se transformam em políticas públicas e que possuem alcance nacional e internacional. Estabelecer limites é a função do Direito. Exemplo disso são as conferências e acordos internacionais que tratam a respeito do desenvolvimento sustentável e do meio ambiente<sup>27</sup>, como também a tributação ambiental, que será estudada a seguir.

---

va, indireta, por meio do voto, mediante a eleição de representantes que se filiam a partidos políticos (art. 1º, parágrafo único; art. 14 e art. 17 da CRFB/88); associações (art. 5º, XXI da CRFB/88); sindicatos (art. 8º, III da CRFB/88); eleições de empregados juntos a empregadores (art. 11 da CRFB/88) e pela via direta, pelo exercício do direito do poder (art. 1º, parágrafo único da CRFB/88); iniciativa popular, referendo e plebiscito (art. 14, I, II e III da CRFB/88); participação de trabalhadores e empregadores na administração (art. 10 da CRFB/88); participação na administração da justiça pela ação popular (art. 5º, LXXIII da CRFB/88), participação na fiscalização financeira municipal (art. 31, §3º da CRFB/88); participação da comunidade na seguridade social (art. 194, VII da CRFB/88); participação na administração do ensino (art. 206, Vida CRFB/88), entre outros.

A constituição ainda prevê formas de exercício da democracia pela forma participativa, semidireta ou mista. São eles: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular (art. 14, I, II e III da Constituição).

<sup>27</sup> São exemplos destes tratados a Conferência de Estocolmo Sobre o Meio Ambiente Humano de 1972; a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD (ECO 92); a Cúpula Mundial Sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo 2002); e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012) (THOMÉ, 2014, p. 42-9).

Ao estudarem a obra de Beck, Leite e Belchior (2012, p. 16) mencionam que os riscos são concretos ou potenciais e riscos abstratos. O princípio da precaução baseia-se no risco abstrato. O princípio da prevenção tem como fundamento de validade o risco concreto.

O princípio da precaução está fundado na implementação de medidas preventivas, minimizadoras e que evitem o dano ambiental. Foi introduzido pela Declaração do Rio de Janeiro de 1992, sendo identificado como princípio 15<sup>28</sup>.

Cabe ressaltar que os riscos não podem ser excluídos, mas podem ser minimizados. Para isso se aplica o referido princípio, para se mitigar; reduzir a frequência e a incerteza do dano. É assim que ensina Gerard Winter, citado por Paulo Afonso Leme Machado (2013, p. 99), ao diferenciar o perigo ambiental do risco ambiental. Assim, caberá ao interessado comprovar que a sua conduta não trará danos ao meio ambiente.

Para Winter:

[...] se os perigos são geralmente proibidos, o mesmo não acontece com os riscos. Os riscos não podem ser excluídos, porque sempre permanece a probabilidade de um dano menor. Os riscos podem ser minimizados. Se a legislação proíbe ações perigosas, mas possibilita a mitigação dos riscos, aplica-se o 'princípio da precaução', o qual requer a redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano (MACHADO *apud* WINTER, 2013, p. 99).

O princípio da precaução é realizado por meio de experimentos científicos, os quais servem como fundamento para adotar-se medidas que evitem a degradação ambiental.

Beck afirma que:

[...] a cientificização reflexiva abre portanto aos destinatários

---

<sup>28</sup> Declaração do Rio sobre Meio Ambiente de Desenvolvimento. Princípio 15. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (ONU, 1992a, p. 3).

e usuários da ciência *novas oportunidades de persuasão e de desenvolvimento* nos processos de produção e emprego dos resultados científicos (2013, p. 237).

Ulrich Beck diz que a sociedade que distribui riquezas é a mesma sociedade que distribui riscos, riscos estes que são representados pela escassez de recursos essenciais à sobrevivência humana (BECK, 2013, p. 25).

O risco seria simplesmente uma decorrência do progresso, da mesma forma como a onda de proa acompanha o navio em alto mar. Não seria uma invenção da era moderna. Ela seria verificável em muitos âmbitos da vida social. [...] (BECK, 2013, p. 55).

No campo dos monopólios empresariais, as empresas produzem uma “*estratégia reflexiva de mercado*”, nos dizeres de Beck, pois estas, quando detêm o desenvolvimento cognitivo no campo da ciência que monopolizam, favorecem-se com os riscos e ameaças que eles mesmos produzem, expandindo o seu mercado de atuação através de inovações tecnológicas e terapêuticas que tratam destes mesmos riscos e ameaças (BECK, 2013, p. 311).

O progresso pensado à época da Revolução Industrial não trouxe os benefícios dele esperados para presente era. As decisões em âmbito empresarial são em demasia influenciadas pela política, que sob o princípio da pessoalidade, se vê beneficiada de vários projetos e processos científicos das empresas. Assim diz Beck: “A irresponsabilidade da ciência implica numa responsabilidade *implícita* das empresas e numa responsabilidade *meramente legítimatória* da política.” (BECK, 2013, p. 315).

O princípio da precaução está previsto no preâmbulo da Convenção sobre a da Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro em 5.6.1992, ratificada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3.2.1994, em vigor desde 29.5.1994 e promulgada pelo Decreto 2.519, de 16.3.1998<sup>29</sup>; é

---

<sup>29</sup> Preâmbulo da Convenção Sobre Diversidade Biológica. [...] “Observando também



igualmente citado na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, art. 3<sup>o</sup><sup>30</sup>, assinada em Nova York em 9.5.1992, ratificada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 1 de 3.2.1994, em vigor desde 29.5.1994, promulgada pelo Decreto 2.652, de 1.7.1998 (MACHADO, 2013, p. 102).

Em outro prisma, o princípio da prevenção está fundamentado na certeza do impacto ambiental, tomando-se, a partir deste conhecimento, todas as medidas necessárias a minimizar ou eliminar os efeitos da atividade ao ecossistema.

Previne-se para sobreviver.

Nele se fundamenta o Estudo de Impacto Ambiental, previsto no art. 225, §1º, IV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que diz:

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. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, *estudo prévio de impacto ambiental*, a que se dará publicidade; [...]

É interessante citar o trecho da obra *Direito Ambiental Brasileiro* de Paulo Afonso Leme Machado, no qual ele enumera em doze itens os requisitos para a aplicação do princípio da prevenção:

---

que, quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça. [...] (ONU, 1992c, p.1).”

<sup>30</sup> Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre o Clima. “Artigo 3 – Princípios [...]. 3.As Partes devem tomar medidas cautelares para antecipar, evitar ou minimizar as causas das mudanças climáticas e mitigar os seus efeitos prejudiciais. Quando haja ameaças de danos graves ou irreversíveis, a falta de certeza científica não deve ser utilizada para justificar o adiamento da tomada de tais medidas, tendo em conta, no entanto, que as políticas e as medidas relacionadas com as mudanças climáticas devem ser eficazes relativamente ao seu custo, de tal modo que garantam a obtenção de benefícios globais ao menor custo possível [...] (ONU, 1992b, p. 4).

1) Identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza; 2) identificação das fontes contaminantes das águas e do ar, quanto ao controle da poluição; 3) identificação e inventário dos ecossistemas com a elaboração de um mapa ecológico; 4) planejamento ambiental e econômico integrados; 5) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; 6) Estudo de Impacto Ambiental; 7) prestação de informações contínuas e completas; 8) emprego de novas tecnologias; 9) autorização ou licenciamento ambiental; 10) monitoramento; 11) inspeção e auditoria ambientais; 12) sanções administrativas ou judiciais (MACHADO, 2013, p. 122-3).

A prevenção é o princípio número 8 (oito) da Declaração do Rio de Janeiro de 1992<sup>31</sup>.

Correlacionado com os princípios da precaução e da prevenção está o princípio do poluidor pagador. Ele trata da quantificação econômica do dano, e contém todos os instrumentos para a aplicação dos referidos princípios.

Romeu Thomé o conceitua como

[...] aquele que pode ser entendido como um instrumento econômico que exige do poluidor, uma vez identificado, *suportar as despesas de prevenção, reparação e repressão dos danos ambientais* (THOMÉ, 2014, p. 70).

Por este princípio, todos os custos da poluição, sejam sociais, sejam econômicos devem ser suportados pelo poluidor, nos custos da produção. Esses efeitos negativos são chamados de “externalidades negativas”, nos dizeres de Cristiane Derani, citada por Thomé (2014, p. 70).

O princípio do poluidor pagador possui dois aspectos fundamentais. O primeiro é que o poluidor tem a obrigação de reparar o dano ambiental; a segunda é que sob a condição de poluidor, ele deve suportar todas as despesas de prevenção do

---

<sup>31</sup> Princípio nº 8 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas adequadas (ONU, 1992a, p. 2).

dano. Está expresso no princípio número 16 (dezesseis) da Carta do Rio<sup>32</sup>.

Os custos da prevenção poderão ser repassados aos utilizadores posteriores do recurso natural. Tarifa-se ou precifica-se a prevenção do uso do recurso, não estando a cobrança diretamente vinculada à imediata reparação do dano.

Diz Paulo Affonso Leme Machado:

Temos que diferenciar dois momentos da aplicação do princípio “poluidor-pagador” ou “predador pagador”: um momento é o da fixação das tarifas ou preços e/ou da exigência de investimento na prevenção do uso do recurso natural, e outro momento é o da responsabilização residual ou integral do poluidor [...] (MACHADO, 2013, p. 96).

Tendo em vista a concretização de todos estes princípios, a sugestão encontrada por Beck, e que deveria ser aplicada pelo Estado de Bem Estar Social, “seria incluir um sistema de seguridade contra danos à saúde provocados pela contaminação do meio ambiente e dos gêneros alimentícios” (BECK, 2013, p. 334). Esta seria uma conduta governamental que reduziria extremamente os riscos causados pelos danos ao meio ambiente.

#### IV. O REGIME JURÍDICO DA TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL (TCFA) E A EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL

A CRFB/88 define no art. 145, II as hipóteses de instituição das taxas. Elas devem ser instituídas “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao

---

<sup>32</sup> Princípio nº 16 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais (ONU, 1992a, p. 3).

contribuinte ou postos a sua disposição”. Os artigos 77 e 78 do Código Tributário Nacional (CTN)<sup>33</sup>, Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966 assim também definem.

Certo é que as taxas remuneram os serviços públicos essenciais, pois os demais serviços que não têm natureza de essencialidade serão remunerados por preço público (MARTINS, 2005, p. 753).

A Taxa de Fiscalização Ambiental (TFA) foi instituída pela Lei 9.960/2000, a qual alterou o art. 17 da Lei 6.938/1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. A TFA foi atacada no Supremo Tribunal Federal pela ADI 2.178-8/DF, a qual a julgou inconstitucional em cautelar proposta pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI).

A TFA foi declarada inconstitucional pela Suprema Corte Brasileira devido a falhas na legislação, as quais eram:

- 1) falta de definição do serviço prestado; 2) falta de especificação dos contribuintes potencialmente poluidores que deveriam ser fiscalizados; 3) falta de definição de alíquotas ou valor devido (tributo fixo), em face da expressão econômica do contribuinte, com ferimento ao princípio da isonomia (MARTINS, 2005, p. 756-7).

Após a declaração de inconstitucionalidade referida

---

<sup>33</sup> Art. 77 do CTN. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

Art. 78 do CTN. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

acima, o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) consultou o eminente jurista Sacha Calmon Navarro Coelho a respeito da constitucionalidade do projeto que altera a Lei 6.938/1981, que resultou na vigente Lei nº 10.165/2000, substituta do tributo criado pela Lei nº 9.960/2000. O novo tributo é denominado TCFA (Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental) (MARTINS, 2005, p. 750-8). Este, por sua vez, contém todas as definições legais da taxa e seus requisitos<sup>34</sup>.

A taxação ambiental foi reinstituída pela Lei 10.165/2000, que alterou a Lei 6.938/1981, com o nome de TCFA (Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental), objeto das ADI 2.422 e 2.423, ambas inadmitidas em decisão monocrática pelo Ministro Celso de Mello, em despacho de idêntico teor<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Eis a antiga e a nova redação do art. 17-B, da Lei nº 6.938/1981, respectivamente: Art. 17-B da Lei 6.938/1981.. É criada a Taxa de Fiscalização Ambiental - TFA. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000).

§ 1º Constitui fato gerador da TFA, o exercício das atividades mencionadas no inciso II do art. 17 desta Lei, com a redação dada pela Lei no 7.804, de 18 de julho de 1989. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000) (Vide ADI nº 2178-8, de 2000);

§ 2º São sujeitos passivos da TFA, as pessoas físicas ou jurídicas obrigadas ao registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais. (Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000).

Art. 17-B da Lei 6.938/1981.. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais." (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000).

§ 1º Revogado. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000);

§ 2º Revogado. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000).

<sup>35</sup> “Em conclusão: o exame das razões invocadas pelo eminente Advogado-Geral da União torna acolhível a preliminar de não-conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, eis que se impunha, no caso, a impugnação "de todo o complexo normativo em que se insere a disciplina legal pós-constitucional da atribuição de poder de fiscalização ambiental à União, decorrente do disposto no art. 23 da Constituição Federal", revelando-se incabível, por isso mesmo, o questionamento meramente tópico, seletivo e fragmentário de determinadas regras legais, tal como deduzido pela Confederação sindical que fez instaurar este processo de controle normativo abstrato. A inviabilidade da presente ação direta, em decorrência das razões mencionadas (defesa de interesses concretos e ausência de impugnação glo-

Cabe-se ressaltar que, nos dizeres do relator, as Ações Diretas foram rejeitadas, pois defendiam interesses concretos e não impugnavam o complexo normativo globalmente.

No art. 17-C da Lei nº 6.938/1981, o legislador cuidou de elencar o sujeito passivo, contribuinte da TCFA, destinando o Anexo VII da Lei para esta finalidade<sup>36</sup>. Tributam-se todas as

---

bal do complexo normativo referido), impõe uma observação final: no desempenho dos poderes processuais de que dispõe, assiste, ao Ministro-Relator, competência plena para exercer, monocraticamente, o controle das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, legitimando-se, em consequência, os atos decisórios que, nessa condição, venha a praticar. Cumpre acentuar, neste ponto, que o Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inteira validade constitucional da norma legal que inclui, na esfera de atribuições do Relator, a competência para negar trânsito, em decisão monocrática, a recursos, pedidos ou ações, quando incabíveis, intempestivos, sem objeto ou que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante do Tribunal (RTJ 139/53): "PODERES PROCESSUAIS DO MINISTRO-RELATOR.- Assiste ao Ministro-Relator competência plena, para, com fundamento nos poderes processuais de que dispõe, exercer o controle de admissibilidade das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal. Cabe-lhe, em consequência, poder para negar trânsito, em decisão monocrática, a ações, pedidos ou recursos incabíveis, intempestivos, sem objeto ou que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante do Tribunal. Precedentes." (RTJ 168/174-175, Rel. Min. CELSO DE MELLO) Cabe enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 563-DF, Rel. Min. PAULO BROSSARD - ADI 593-GO, Rel. Min. MARÇO AURÉLIO - ADI 2.060-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 2.207-AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 2.215-PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), eis que, tal como já assentou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, o ordenamento positivo brasileiro "não subtrai, ao Relator da causa, o poder de efetuar -enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I)- o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata, o que inclui, dentre outras atribuições, o exame dos pressupostos processuais e das condições da própria ação direta" (RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Desse modo, e tendo presentes as razões expostas, não conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade, restando prejudicada, em consequência, a apreciação do pedido de medida cautelar. Arquivem-se os presentes autos. Publique-se. Brasília, 1º de agosto de 2001. Ministro CELSO DE MELLO Relator. (STF - ADI: 2422 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 01/08/2001, Data de Publicação: DJ 15/08/2001 P - 00006)".

<sup>36</sup> O anexo VII da Lei nº 6.938/1981 elenca as seguintes atividades potencialmente poluidoras: extração e tratamento de minerais; indústria de produtos minerais não metálicos; indústria metalúrgica; indústria mecânica; indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações; indústria de material de transporte; indústria de madeira;

empresas que exploram atividades potencialmente poluidoras, em pleno exercício do princípio da precaução, da prevenção e do poluidor-pagador.

No RE 416601/SC<sup>37</sup> o Supremo Tribunal Federal julgou que a existência de órgão de controle em funcionamento é pressuposto suficiente para a manutenção da taxa, pois ela remunera o exercício do poder de polícia estatal.

A obrigação tributária consiste em entregar, até o dia 31 de março de cada ano o relatório das atividades poluidoras exercidas no ano anterior, em formulário previamente definido pelo IBAMA (art. 17-C, §1º). O infrator que descumprir a obrigação acima descrita está sujeito a multa equivalente a 20% (vinte por cento) da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental devida, sem prejuízo da exigência do tributo (art. 17-C, §2º)<sup>38</sup>.

---

indústria de papel e celulose; indústria de borracha; indústria de couros e peles; indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos; indústria de produtos de matéria plástica; indústria do fumo; indústrias diversas; indústria química; indústria de produtos alimentares e bebidas; serviços de utilidade; transporte, terminais, depósitos e comércio; turismo; uso de recursos naturais.

<sup>37</sup> RE 416601/SC. [...] A hipótese de incidência da taxa é a fiscalização de atividades poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais, exercida pelo IBAMA (Lei 6.938/81, art. 17-B, com a redação da Lei 10.165/2000). Tem-se, pois, taxa que remunera o exercício do poder de polícia do Estado. Não há invocar o argumento no sentido de que a taxa decorrente do poder de polícia fica "restrita aos contribuintes cujos estabelecimentos tivessem sido efetivamente visitados pela fiscalização", por isso que, registra Sacha Calmon - parecer, fl. 377 - essa questão "já foi resolvida, pela negativa, pelo Supremo Tribunal Federal, que deixou assentada em diversos julgados a suficiência da manutenção, pelo sujeito ativo, de órgão de controle em funcionamento (cf., inter plures, RE 116.518 e RE 230.973). Andou bem a Suprema Corte brasileira em não aferrar-se ao método antiquado da vistoria porta a porta, abrindo as portas do Direito às inovações tecnológicas que caracterizam a nossa era". Destarte, os que exercem atividades de impacto ambiental tipificadas na lei sujeitam-se à fiscalização do IBAMA, pelo que são contribuintes da taxa decorrente dessa fiscalização, fiscalização que consubstancia, vale repetir, o poder de polícia estatal [...].

<sup>38</sup> Art. 17-C da Lei 6.938/1981. É sujeito passivo da TCFA todo aquele que exerça as atividades constantes do Anexo VIII desta Lei.(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000).

§ 1º O sujeito passivo da TCFA é obrigado a entregar até o dia 31 de março de cada

Em cumprimento à isonomia e à capacidade contributiva, determina o art. 17-D que a TCFA é devida por estabelecimento, de acordo com os valores da tabela do Anexo IX da Lei, que considera o grau de poluição, o grau de utilização dos recursos naturais e a natureza jurídica da empresa, se microempresa, empresa de pequeno porte, de médio porte ou de grande porte.

Por intermédio da taxação ambiental o Estado direciona a implantação de políticas econômicas que protegem o meio ambiente com o escopo de promover o desenvolvimento sustentável. Nestas políticas está a tributação diferenciada para pessoas que contribuem para o exercício deste direito. Exemplo dessa tributação é a isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) nas áreas de preservação permanente e áreas de floresta nativa, conforme a previsão do art. 10, §1º, II da Lei n. 9.393/1996; o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ecológico<sup>39</sup> e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), em comento.

Através da extrafiscalidade o Estado executa meios de incentivar e desestimular a prática de certas atividades, benéficas ou nocivas ao meio ambiente. A extrafiscalidade, regula, fiscaliza determinada atividade, por meio da imposição de tributos, como se faz com a mencionada Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA). Diferencia-se da fiscalidade, pois esta tem a finalidade de gerar riquezas, receitas para fazer fren-

---

ano relatório das atividades exercidas no ano anterior, cujo modelo será definido pelo IBAMA, para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000);

§ 2º O descumprimento da providência determinada no § 1º sujeita o infrator a multa equivalente a vinte por cento da TCFA devida, sem prejuízo da exigência desta. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000);

§ 3º Revogado. (Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000).

<sup>39</sup> Em Minas Gerais o ICMS ecológico está previsto na Lei nº 12.040 de 28 de dezembro de 1995, a qual Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências.



te às despesas ordinárias Estatais.

A extrafiscalidade consiste, no dizer de Geraldo Ataliba, citado por Regis Fernandes de Oliveira:

“no uso de instrumentos tributários para a obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados (ATALIBA, *apud* OLIVEIRA, 2014, p. 462).

A tributação extrafiscal concede ao Estado o poder de intervir na economia e no meio social, por intermédio das funções econômicas e político-sociais. Assim, promove-se o desenvolvimento regional ou setorial, redistribui-se a renda e a terra, orientam-se os investimentos privados para setores produtivos, entre outras funções. Em poucas palavras, palavras a tributação extrafiscal possui a finalidade de satisfazer as necessidades públicas.

O autor Alejandro C. Altamirano, na obra “El Derecho Constitucional a un ambiente sano...”, citado por Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida afirma que os ecotributos possuem objetivos principais, quais sejam:

“1) minimizar o dano ambiental, internalizando seus custos, sem impedir o desenvolvimento industrial (do contrário poderia gerar efeitos prejudiciais no desenvolvimento, desnaturalizando-os); 2) influenciar a conduta dos sujeitos passivos, de modo a reduzir suas atividades poluidoras; 3) construir instrumentos de indenização para a sociedade; 4) criar um incentivo para reduzir a quantidade de produtos poluentes, cujo êxito depende de um alto nível de informação à população e à existência de um ente arrecadador apto; 5) fonte de financiamento do custo ambiental, por exemplo, utilizando a arrecadação para desenvolver dispositivos de segurança ou reduzir o custo do produto reciclado (ALTAMIRANO, *apud* YOSHIDA, 2005, p. 537).

Oliveira e Périllier explicam a extrafiscalidade, com as seguintes palavras:

Por intermédio desses tributos extrafiscais o Estado exerce o seu poder tributário de forma a intervir no controle da economia e do meio social, passando o tributo a agregar ao lado da

função meramente arrecadatória uma função extrafiscal, ou seja, ele passa a ser visto como instrumento de intervenção ou regulação pública, de dirigismo estatal, como será melhor exposto. (OLIVEIRA; PERILLIER, 2009, p. 105).

É relevante mencionar a posição de Dino Jarach, jurista italiano citado por José Souto Maior Borges, que a extrafiscalidade não deve ser utilizada como instrumento de políticas totalitárias as quais possuem a finalidade limitar os direitos e garantias do cidadão (JARACH *apud* BORGES *apud* OLIVEIRA; PÉRILLIER, 2009, p. 108).

O poder estatal é que deve ser limitado, pois ele pode extrapolar as vias normais de tributação. Nisto são utilizados os princípios tributários do não-confisco; a não tributação do mínimo existencial; da capacidade contributiva; isonomia, entre outros.

O tributo ambiental tem a função de defender o meio ambiente, possui caráter social. Yoshida (2005, p. 530-1) afirma que a proteção ao meio ambiente, além de ser educativa, “pode e deve ser incrementada pela adoção de estratégias que aliem atrativos econômicos e financeiros às soluções técnicas adequadas”, nelas incluindo-se os instrumentos tributários e econômico-financeiros os quais possuem caráter preventivo.

Os instrumentos econômico-financeiros e tributários possuem grande relevância na análise da degradação do meio ambiente:

Esta análise cinge-se à abordagem do primeiro aspecto, com a preocupação voltada para a efetividade e eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários, com ênfase na prevenção. É fato que em decorrência da crescente degradação do meio ambiente, ampliam-se os custos ambientais impostos aos empreendedores com base nos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador [...] (YOSHIDA, 2005, p. 531).

Isto posto, é possível afirmar que as políticas tributárias e econômicas estatais compõem o aparato defensivo estatal na Sociedade de Risco, especialmente através da Taxa de Controle

e Fiscalização Ambiental, pois através dela o poder público atua com os poderes de prevenção, precaução e aplicando o princípio sucedâneo destes, qual seja, o do poluidor pagador, listando as atividades potencialmente poluidoras e impondo sanções ao não pagamento do tributo instituído em lei. Essa é uma forma de controle da economia promovida pelo meio ambiente, como previsto no já citado art. 170, VI da CRFB/88.

## V. CONCLUSÃO

Sem pretensões de infalibilidade, neste trabalho foi possível analisar grande parte o complexo jurídico constitucional e infralegal que envolve o direito ao meio ambiente no direito brasileiro, principalmente as implicações econômicas a que este pode levar, tendo em vista a tributação ambiental.

Foi possível verificar que a defesa do meio ambiente informa os princípios da ordem econômica, principalmente os da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego, para assegurar a todos a existência digna, nos ditames da justiça social.

As alterações sociais pelas quais convive a sociedade servem cada vez mais para enfatizar a importância desse bem difuso essencial à sadia qualidade de vida. A teoria do Estado da Sociedade de Risco, estudada acima, reafirma essa tese ao citar e reiterar os perigos e instabilidades pelos quais passa a sociedade atual, e quais serão as consequências desses problemas.

Nas linhas acima, foi possível concluir que a sociedade litigiosa em comento gera novas conformações ao Estado, produzindo novo esquema de separação de poderes, a flexibilização da legalidade tributária, a tipificação administrativa e a judicialização da política, conforme menciona Ricardo Lobo Torres (2005, p. 34).

A utilização de políticas econômicas, públicas e tributárias para a proteção do meio ambiente deve ser um instrumento

recorrente na legislação nacional para realização dos princípios protetores deste importante direito. Isto porque, como foi visto, há reconhecido abuso das empresas privadas na exploração do meio ambiente, abuso este que precisa ser recompensado.

Valoriza-se o meio ambiente, bem superior, para que este não venha faltar às presentes e futuras gerações.



## VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA, 1976. Ley 21413 de 9 de setiembre 1976. *Apruebase el "Estatuto del Rio Uruguay"*. Disponível em:

<<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38458/norma.htm>>. Acesso em: 15 de maio de 2015.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*; tradução de Sebastião Nascimento. 2ª ed. – São Paulo: Editora 34, 2011, 1ª Reimpressão 2013.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; LEITE, Rubens Morato Leite. *Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória*. In LEITE, Rubens Morato Leite (coord.); FERREIRA, Heline Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti (org.) *Dano ambiental na sociedade de risco*. – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 55 – 81.

BOBBIO, Noberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. – Rio de Janeiro: Elsevier, 1992, 19ª Reimpressão.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso de dezembro de 2014 a junho de 2015.

BRASIL. Decreto nº 2.519 de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em:

<

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm)>. Acesso em 18 de maio de 2015.

BRASIL. Decreto nº 2.652 de 29 de junho de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm)>. Acesso em 18 de maio de 2015.

BRASIL. Decreto nº 4.982 de 9 de fevereiro de 2004. Promulga o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4982.htm)>. Acesso em 10 de maio de 2015.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 1 de 3 de fevereiro de 1994. Aprova o texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, adotada em Nova Iorque, em 9 de maio de 1992. Disponível em: <  
<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.legislativo:1994-02-03;1>>. Acesso em 18 de maio de 2015.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 2 de 3 de fevereiro de 1994. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Disponível em: <

<http://www.ctnbio.gov.br/index.php/content/view/11967.html>>. Acesso em: 18 de maio de 2015.

BRASIL. Lei 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: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm)>. Acesso em 10 de junho de 2015.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 23 de dezembro de 2014.

BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)>. Acesso em: 23 de dezembro de 2014.

BRASIL. Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9393.htm)>. Acesso em 12 de junho de 2015.

BRASIL. Lei nº 9.960 de 28 de janeiro de 2000. Institui a Taxa de Serviços Administrativos - TSA, em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, estabelece preços a serem cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, cria a Taxa de Fiscalização Ambiental - TFA, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9960.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9960.htm)>.

Acesso em: 23 de dezembro de 2014.

BRASIL. Lei nº 10.165 de 27 de dezembro de 2000. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10165.htm)>. Acesso em: 23 de dezembro de 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 3 de janeiro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.178-8. Distrito Federal. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Publicado em 12 de maio de 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347469>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.422. Distrito Federal. Agravantes: Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional do Comércio. Agravados: Presidente da Repúbli-

ca; Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2422&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.423. Distrito Federal. Agravante: Confederação Nacional do Comércio. Agravados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2423&classe=ADI-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.544-9. Rio Grande do Sul. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requeridos: Governador do Estado do Rio Grande do Sul; Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Publicado em 17 de novembro de 2006. Disponível em: <  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=391370>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 416.601-1. Distrito Federal. Recorrente: Associação Gaúcha de Empresas Florestais – AGEFLOR. Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis (IBAMA). Relator: Ministro Carlos Velloso. Publicado em 10 de agosto de 2005. Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?i>



- d=368427&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20RE%20/%20416601>. Acesso em: 11 de junho de 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 464.893. Goiás. Segunda turma. Recorrente: Delfino Oclécio Machado. Recorrido: Ministério Público do Estado de Goiás. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Publicado em: 1º de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+464893%2ENU-ME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+464893%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bbmodaw>>. Acesso em: 06 de janeiro de 2015.
- CIJ, 2010. Corte Internacional de Justicia. *Causa relativa a las plantas de celulosa em El Río Uruguay (Argentina e Uruguay)*. Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia. Disponível em: <[http://web.archive.org/web/20101228130512/http://untreaty.un.org/cod/ICJsummaries/documents/spanish/177\\_s.pdf](http://web.archive.org/web/20101228130512/http://untreaty.un.org/cod/ICJsummaries/documents/spanish/177_s.pdf)>. Acesso em: 12 de maio de 2015.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2ª ed. atual. – Editora Saraiva, 1998. Disponível em: <<file:///D:/Meus%20documentos/Downloads/elementos%20teoria%20geral%20do%20Estado%20-%20DALLARI.pdf>>. Acesso em 01 de janeiro de 2015.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Direito ambiental tributário*. 3ª ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2010.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21ª ed. rev. atual. ampl. – São Paulo: Malheiros

- Editores LTDA, 2013.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. *A Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental*. In TÔRRES, Heleno Taveira (Org). *Direito tributário ambiental*. Malheiros Editores LTDA, 2005, p. 749-772.
- MEDEIROS, Marcelo de Almeida; SARAIVA, Miriam Gomes. *Os atores subnacionais no Mercosul: o caso das Papeleras*, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n78/a07n78.pdf>>. Acesso em 13 de maio de 2015.
- MERCOSUL, 2006. Mercado Comum do Sul. Laudo del Tribunal Arbitral “ad hoc” de Mercosur constituido para entender de la controversia presentada por la República Oriental del Uruguay a la República Argentina sobre “omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la república argentina con La República Oriental del Uruguay”. Disponível em: <[http://web.archive.org/web/20070927235246/http://www.mrree.gub.uy/mrree/Prensa/Laudo\\_Tribunal\\_AD\\_HO\\_C.pdf](http://web.archive.org/web/20070927235246/http://www.mrree.gub.uy/mrree/Prensa/Laudo_Tribunal_AD_HO_C.pdf)>. Acesso em 15 de maio de 2015.
- MINAS GERAIS. Lei nº 12.040 de 28 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de que trata o inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robinhood/index.php/leirobinhood/legislacao/lei1204095>>. Acesso em 12 de junho de 2015.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 6. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista

- dos Tribunais, 2014.
- OLIVEIRA, Gustavo Goiabeira de Oliveira; PÉRILLIER, Eduardo Barros Miranda. *A extrafiscalidade como instrumento de controle ambiental*. In Direito tributário ambiental, coord. GONÇALVES, Fábio Fraga; GUDIÑO, Daniel Mariz; MUNIZ, Igor; MURAYAMA, Janssen Hiroshi; ORLANDO, Breno Ladeira Kingma; TROUW, Ernesto Johannes. 2ª tiragem. – Lumen Juris Editora, 2009, página 103-122.
- ONU, 1992a. Organização das Nações Unidas. *Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2015.
- ONU, 1992b. Organização das Nações Unidas. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC). Disponível em: <http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/conven%C3%A7%C3%A3o%20quadro%20das%20na%C3%A7%C3%B5es%20unidas%20sobre%20mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2015.
- ONU, 1992c. Organização das Nações Unidas. Convenção Sobre Diversidade Biológica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf). Acesso em 18 de maio de 2015.
- PNUD, 2000. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Declaração do Milênio*. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao\\_do\\_milenio.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf). Acesso em: 17 de maio de 2015.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.380 de 03 de novembro de 1999. Define normas de competência para a proteção dos sítios arqueológicos e seu respectivo acervo, existentes no Estado, conforme inciso III do art. 23 da

- Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/ambiente/legislacao/id557.htm>>. Acesso em: 3 de janeiro de 2015.
- SILVA, Romeu Faria Thomé da. *Manual de Direito Ambiental*. 4ª Edição, ed. rev. atual. e ampl. – Editora JusPodivm, 2014.
- THE WORLD BANK, 2014. The International Bank for Reconstruction and Development. *Tapin the Markets: Opportunities for Domestic Investments in Water and Sanitation for the Poor*. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16538/9781464801341.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 de maio de 2015.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Valores e princípios no Direito Tributário Ambiental*. In TÔRRES, Heleno Taveira (Org). *Direito tributário ambiental*. Malheiros Editores LTDA, 2005, p. 21-54.
- UNESCO, 2014. United Nations Educacional, Scientific and Cultural Organization. *The United Nations World Water Development Report: Water and Energy, v. 1*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002257/225741E.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2015.
- URUGUAY Y ARGENTINA ACORDARON. *Espectador.com*. Montevideo, 14 de nov. de 2010. Disponível em: <<http://www.espectador.com/politica/198174/uruguay-y-argentina-acordaron>>. Acesso em: 15 de maio 2015.
- YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *A efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários. Ênfase na prevenção. A utilização econômica dos bens ambientais e suas implicações*. Org: Heleno Tavares Tôrres. In *Direito Tributário Ambiental*. Malheiros Editores LTDA, 2005, p. 527 –

564.