

# **Princípios Ambientais Tributários e Extrafiscalidade**

José Augusto Adami Camanhani

São Paulo, 2005

## **Dados da licença no Creative Commons:**

Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial-Não a obras derivadas 2.5 Brasil. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/br/> ou envie uma carta para Creative Commons, 559 Nathan Abbott Way, Stanford, California 94305, USA.

JOSÉ AUGUSTO ADAMI CAMANHANI

**PRINCÍPIOS AMBIENTAIS TRIBUTÁRIOS E EXTRAFISCALIDADE**

UNIP – SWIFT  
Campinas/2005  
JOSÉ AUGUSTO ADAMI CAMANHANI

# PRINCÍPIOS AMBIENTAIS TRIBUTÁRIOS E EXTRAFISCALIDADE

Monografia apresentada ao Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Paulista, campus de Campinas, como requisito parcial à obtenção do título de Graduado no Curso de Direito, na área de Direito Tributário, sob orientação do Prof. Dr. Fernando Ferreira Castellani.

UNIP – SWIFT  
Campinas/2005  
JOSÉ AUGUSTO ADAMI CAMANHANI

# PRINCÍPIOS AMBIENTAIS TRIBUTÁRIOS E EXTRAFISCALIDADE

Este exemplar corresponde à redação final da Monografia defendida em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, pela banca constituída pelos professores:

---

Prof. Dr. Fernando Ferreira Castellani

---

## **I – Dedicatória**

Dedico esse trabalho a minha família, que sempre me incentivou. Em especial a minha mãe e ao meu padrasto, que sempre me apoiaram e me auxiliaram financeiramente. Não citarei, mas nenhum outro nome para não cometer a indelicadeza de deixar de mencionar algum, pois foram muitos os familiares e muitas as maneiras de apoio e incentivo.

## II – Agradecimentos

Primeiramente a Deus, pela saúde de poder realizar meus trabalhos; a minha família, que sempre está ao meu lado em todos os momentos da minha vida; ao meu Orientador Professor Doutor Fernando Ferreira Castellani, à Professora Maricleusa Souza Cotrim, e ao Professor Carlos Alberto Marchi de Queiroz, pela amizade e injustiça para com eles cometida por esta instituição e aos meus amigos de sala pelo incentivo e apoio moral.



“Enquanto o poço não seca, não conhecemos o valor da água.”

Thomas Fuller

IV – Resumo - Abstract - Resume

## Resumo

Esta monografia apresenta os principais princípios constitucionais, tributários e ambientais, estes nacionais e internacionais, e as formas de funções tributárias, especialmente a extrafiscalidade.

Todos os elementos supramencionados, conjuntamente, demonstram como os tributos podem auxiliar o meio ambiente, buscando protegê-lo de forma a não prejudicar a todos os seres vivos da Terra e também protegendo o meio ambiente tanto para as gerações presentes quanto para as futuras.

## Abstract

This monograph presents the environment, national and international principles constitutional, tributaries, and the forms of functions taxes, especially the extrafiscal organization.

All the elements mentioned above, together, demonstrate as the tributes can assist the environment, searching to protect it of form not to harm to all the beings livings creature of the Earth and also to protect the environment for the generations gifts as for the future ones.

## Résumé

Ce travail présente les principaux principes constitutionnels, tributaires et environnementaux (ceux-ci, nationaux ou internationaux), et les plusieurs sortes de fonctions tributaires, notamment l'extra-fiscalité.

Tous ces éléments-là, dans leur ensemble, démontrent comment les tributes peuvent aider la nature, car à travers eux, on essaiera de la protéger et d'empêcher qu'on porte préjudice à tous les êtres vivants de la Terre, jusqu'à ce que la nature soit préservée pour les générations d'aujourd'hui, comme pour celles de l'avenir.

## SUMÁRIO

	Pag
I Agradecimentos	
II Dedicatória	
III Epígrafe	
IV Resumo - Abstract - Resume	
V Introdução	
1. O meio ambiente saudável como direito fundamental	01
2. A efetiva conciliação do sistema tributário nacional com as diretrizes ambientais	05
3. Conceitos	08
3.1. Conceito tributário	08
3.2. Conceito ambiental	09

4.	Princípios	14
4.1.	Noções de princípios	14
4.2.	Princípios constitucionais	16
4.2.1.	Federativo	16
4.2.2.	Republicano	17
4.2.3.	Propriedade	18
4.3.	Princípios tributários	19
4.3.1.	Legalidade	19
4.3.2.	Anterioridade	20
4.3.3.	Capacidade contributiva	21
4.3.4.	Proibição de confisco	22
4.3.5.	Irretroatividade	24
4.3.6.	Isonomia	25
4.3.7.	Uniformidade geográfica	26
4.3.8.	Implícitos	28
4.4.	Princípios ambientais	29
4.4.1.	Prevenção ou Precaução	29
4.4.2.	Função sócio-ambiental da propriedade	30
4.4.3.	Cooperação	31
4.4.4.	Seletividade e Essencialidade	31
4.4.5.	Publicidade e da participação popular	32
4.4.6.	Progressividade	33
4.4.7.	<i>In dudio pro natura</i>	34
4.4.8.	Princípio do poluidor-pagador	35
4.4.9.	Princípio da equivalência ou equilíbrio	36
4.5.	Princípios internacionais ambientais	37
4.5.1.	Primeiro princípio	37
4.5.2.	Segundo princípio	37
4.5.3.	Terceiro princípio	37
4.5.4.	Quarto princípio	38
4.5.5.	Quinto princípio	38
4.5.6.	Sexto princípio	38
4.5.7.	Sétimo princípio	38
4.5.8.	Oitavo princípio	39

4.5.9.	Nono princípio	39
4.5.10.	Décimo princípio	39
4.5.11.	Décimo primeiro princípio	39
4.5.12.	Décimo segundo princípio	40
4.5.13.	Décimo terceiro princípio	40
4.5.14.	Décimo quarto princípio	41
4.5.15.	Décimo quinto princípio	41
4.5.16.	Décimo sexto princípio	41
4.5.17.	Décimo sétimo princípio	41
4.5.18.	Décimo oitavo princípio	42
4.5.19.	Décimo nono princípio	42
4.5.20.	Vigésimo princípio	42
4.5.21.	Vigésimo primeiro princípio	43
4.5.22.	Vigésimo segundo princípio	43
4.5.23.	Vigésimo terceiro princípio	43
4.5.24.	Vigésimo quarto princípio	44
4.5.25.	Vigésimo quinto princípio	44
4.5.26.	Vigésimo sexto princípio	44
5.	Classificação dos tributos sob a ótica ambiental	45
6.	Funções da tributação	46
6.1.	Fiscalidade	46
6.2.	Parafiscalidade	46
6.3.	Extrafiscalidade	47
7.	Conclusão	
VI	Bibliografia	
VII	Anexos	
	Anexo A	
	Desenvolvimento X meio ambiente	
	Anexo B	
	<a href="#">Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981</a> – Política Nacional do Meio Ambiente	
	Anexo C	
	Constituição Federal de 1988 – Preâmbulo e Título VI	

– Capítulo I – Seção I

Anexo D

E o que é perante a doutrina nacional um tributo  
extrafiscal ?

**Siglas**

Art./Arts.	- Artigo/Artigos
CF/88	- Constituição Federal, de 15 de outubro de 1988
CONAMA	- Conselho Nacional de Meio Ambiente
CREA	- Conselho Regional de Engenharia, Agricultura e Agronomia
CTN	- Código Tributário Nacional
DMA	- Declaração do Meio Ambiente
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INSS	- Instituto Nacional de Seguridade Social
IPTU	- Imposto Predial Territorial Urbano
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil

## V - Introdução

O maior desafio, quando se trata de discutir a questão ambiental, é o de compatibilizar o crescimento econômico com a preservação ambiental.

Metas ambientais estão cada vez mais presentes nas agendas políticas dos países, principalmente daqueles com maior importância mundial, salvo raras exceções como os Estados Unidos da América – EUA.

O Brasil, por sua vez possui uma legislação ambiental bastante avançada no contexto dos países em desenvolvimento, traduzindo uma crescente preocupação com o meio ambiente e a percepção de que o crescimento futuro dependerá das condições ecológicas preservadas.

Todavia, atingir metas ambientais significa, muitas vezes, retirar em curto prazo recursos econômicos de investimentos produtivos ou aumentar custos de produção presente. Assim, a garantia de um meio ambiente saudável exige sacrifícios de curto prazo e gera custos políticos elevados, uma vez que é difícil para qualquer sociedade assumir esta decisão, em que se deva sacrificar o presente em troca de um futuro mais sustentável.

Nesse sentido, há que se elaborar formas que reduzam o custo de introdução dessas restrições ecológicas nas estratégias de crescimento econômico e que, conseqüentemente, ofereçam uma conciliação menos dolorosa

entre o presente e o futuro, principalmente no caso do Brasil, onde são dramáticos os problemas de distribuição de renda.

Partindo do pressuposto de que as funções do Estado estão estreitamente ligadas à concepção histórica de direitos humanos, admite-se a realização da liberdade substancial como objetivo das ações estatais na atualidade, tendo como um de seus aspectos primordiais o oferecimento de condições dignas de vida aos cidadãos, que se traduz também pela manutenção de um meio ambiente saudável.

## 1. O meio ambiente saudável como direito fundamental

A dignidade da pessoa humana pressupõe a consolidação dos valores contidos em todas as dimensões dos direitos humanos. Dentro dessa perspectiva, é importante ter em conta a necessidade de uma realização substancial do direito ao equilíbrio do meio ambiente.

Na verdade, o reconhecimento do direito a um meio ambiente saudável é uma necessidade do próprio direito à sobrevivência humana, uma vez que, na inexistência de condições ambientais satisfatórias, e sem os recursos naturais produzidos pelo meio, torna-se impossível a manutenção da vida humana na Terra.

Além disso, segundo os critérios substanciais de vida e liberdade, para o gozo dos direitos humanos é necessário não apenas estar vivo, mas dispor de condições dignas de vida num ambiente saudável. A implementação do meio ambiente equilibrado faz-se, portanto, imprescindível para o gozo dos demais direitos humanos.

Na verdade, o reconhecimento do direito a um meio ambiente saudável está ligado, por um lado, a um crescimento da importância autônoma das questões ambientais, no que tange à sua vinculação com o sentido amplo da liberdade e respeito aos seres humanos. Por outro lado, em sendo o direito ao meio ambiente saudável elemento primordial para o próprio bem estar da sociedade, o seu reconhecimento enquanto direito fundamental ganha uma vinculação inegável com os critérios de liberdade substancial dos indivíduos e sua dignidade.

O direito fundamental ao meio ambiente saudável mostra com clareza a superação dos ideais individualistas, característica da sociedade contemporânea, a qual passou a ser expressamente consagrada na Lei Maior de inúmeros países, dando margem ao desenvolvimento do que se denomina Estados Ambientais, representados pelo modelo estatal pós-social, que toma realmente por fundamento a busca do desenvolvimento sustentável.

A Carta Constitucional de 1988 aliou-se a esta tendência mundial, e representou um avanço sem igual no que tange à defesa do meio ambiente saudável.

Embora seja esta uma preocupação que há muito vem sendo incorporada aos estudos e aos atos normativos, nunca a preservação ecológica teve tamanha importância dentro do texto constitucional brasileiro.

O art. 225<sup>1</sup> da Constituição Federal traz expressamente dentro do capítulo destinado aos direitos sociais, a importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, incumbindo ao Poder Público dar-lhe efetividade através da vedação às práticas que coloquem em risco a ecologia.

Eleva-se assim, ao nível de princípio constitucional “...uma das mais expressivas prerrogativas da sociedade contemporânea...”, conforme já nos colocam as palavras do ilustre Ministro CELSO DE MELLO<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Constituição da república Federativa do Brasil de 1988.

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.

<sup>2</sup> STF MS 22.164-0 SP, Rel. Min. Celso de Mello.

“Essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se, consoante já proclamou o Supremo Tribunal Federal, de um típico direito de terceira geração, que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação - que incumbe ao Estado e à própria coletividade - de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações...”<sup>3</sup>

Os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos.

A Constituição Federal de 1988 exige, portanto, do poder público e de toda a sociedade, o respeito e a adoção de políticas que garantam e promovam o meio ambiente saudável. O Estado deve, então, não apenas trabalhar em prol da proteção do meio ambiente, mas realizar ações positivas para a sua melhoria e, principalmente, para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, respeitando o fundamento contido no art. 1º, III, da CF/88.<sup>4</sup>

Em sendo a política fiscal o principal instrumento de realização dos objetivos e funções estatais, seja através da obtenção de receitas para investimentos, seja através da utilização de políticas extrafiscais, necessário se faz compatibilizar a tributação e a promoção de um meio ambiente de qualidade para todos os brasileiros.

---

<sup>3</sup> CELSO LAFER, A reconstrução dos direitos humanos, p. 131/132, 1998, Companhia das Letras.

<sup>4</sup> Constituição da república Federativa do Brasil de 1988.

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:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

## 2. A efetiva conciliação do sistema tributário nacional com as diretrizes ambientais

Não há efetivamente uma ampliação do alcance material da tributação, notadamente no que tange à consecução do direito ao meio ambiente. A cada dia comprova-se a ineficácia das medidas punitivas e das pequenas taxas de fiscalização; única cobrança realmente vinculada na atualidade à questão ambiental; pois, uma vez praticado o dano, é ele, na maioria das vezes irreparável, recaindo sobre toda a sociedade, um grande problema que paga com

a perda de sua qualidade de vida. Além do que, o custo para recuperação da área degradada é infinitamente maior que os gastos relativos à preservação e que os próprios benefícios trazidos pela sua destruição.

Diante de tudo isso, resta-nos a adaptação de nossos princípios constitucionais tributários às necessidades de preservação dos recursos ambientais, configurando um sistema de tributação voltado para a defesa do meio ambiente.

A utilização dos tributos não apenas em sua função de arrecadação, mas principalmente em seu caráter extrafiscal é de fundamental importância para o perfeito implemento das políticas ambientais.

Além disso, pode-se sempre optar pela criação de uma nova figura tributária ou pela adaptação dos instrumentos fiscais existentes, devendo-se levar em conta o não desvirtuamento das finalidades originalmente visadas, pois, como é de costume, inúmeros tributos a princípio instituídos com finalidades extrafiscais acabam por se constituírem em apenas mais uma fonte de receitas, sem qualquer resultado prático para o objetivo proposto.

Várias são as alternativas possíveis, todas com pontos positivos e negativos, principalmente no que tange à aceitabilidade política e o aumento imposto ao sistema produtivo, que pode penalizar as relações comerciais internacionais no país.

Ressalvar-se-á também, a questão do impacto no sistema de arrecadação, e a tendência de se considerar os instrumentos econômicos como licenças para contaminar. De fato, não há como advogar a prevalência destas idéias. Primeiramente porque é um absurdo compreender-se que a ordem que prevê

uma sanção pecuniária em face de ato ilícito constitui-se numa autorização para sua realização. Em segundo lugar, os possíveis impactos arrecadatórios causados pelos impostos ambientais, podem ser quase sempre suplantados pelos benefícios por eles trazidos, tanto no que diz respeito à melhoria na qualidade de vida global, quanto à diminuição dos gastos públicos com a reparação dos danos causados ao meio e à própria saúde da população.

Logo, deve-se ter em mente uma avaliação precisa dos custos da preservação, tendo em vista as vantagens de um meio ambiente mais limpo. No entanto, uma vez diante dos mecanismos utilizáveis, não se pode pensar na radical supressão das atividades poluentes, mas sim no seu enquadramento em índices compatíveis com a manutenção da qualidade de vida e do desenvolvimento, não sendo lógico recorrer às formas de intervenção pensando em "tudo ou nada". Por conseguinte, é importante a completa equação de todos os interesses envolvidos, procurando sempre o modo pelo qual se vai atingir o melhor custo-benefício para toda a coletividade.

Nesta perspectiva, a real utilidade dos instrumentos financeiros dependerá da dosagem de sua aplicação. A tributação cumpre sua função, se estrutura de modo a tornar completamente inconveniente o comportamento ambiental danoso, mas sempre considerando todos os demais fatores que florescem da estrutura social e econômica nacional.

Em face de tudo o que se ressaltou, nota-se que a interpretação sistemática da estrutura normativa nacional, partindo-se dos princípios fundamentais da Constituição Federal, obriga-nos a observar todos os mandamentos por ela impostos e, além de compatibilizá-los entre si, assegurar a sua satisfação através das normas infraconstitucionais e das orientações políticas seguida pelos poderes públicos. Muitas vezes, não é sequer necessária a criação de novos

tributos. A releitura dos dispositivos legais existentes e a adequação ambiental das alíquotas tributárias, por exemplo, pode desde logo servir como excelente instrumento de incentivo à adoção de processos produtivos limpos. Outras soluções, tais como a repartição orçamentária, também podem ser utilizadas de modo a promover o meio ambiente equilibrado.

Em razão disto, ponderando os princípios constitucionais tributários e a sua relação com a função ambiental do Estado, bem como tirando proveito de todas as experiências e possibilidades econômicas voltadas para a questão ambiental.

### 3. Conceitos

#### 3.1. Conceito tributário

Tributo é o dever fundamental, consistente em prestação pecuniária, que limitado pelas liberdades fundamentais sob a diretiva dos princípios constitucionais da capacidade contributiva, do custo benefício ou da solidariedade do grupo e com a finalidade principal ou acessória de obtenção de receita para as necessidades ou para atividades protegidas pelo Estado, é exigido de quem tenha realizado o descritivo em lei elaborada de acordo com a competência específica outorgada pela Constituição.

A constituição não define o tributo. A definição é oferecida pelo CTN em seu artigo 3<sup>o</sup> Constitucionalizou-se, assim, a definição codificada, mesmo porque a Constituição Federal de 1988, ao entrar em vigor já encontrou esta definição em plena vinculação e não haveria o porque de não utiliza-la.

---

<sup>5</sup> Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966. – Código Tributário Nacional.

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

É a categoria básica sobre o qual se edificam os sistemas tributários e a partir do qual se firmam as diferenças para com as figuras próximas do preço público, das multas, das custas e emolumentos e de outros ingressos integrantes dos fenômenos da quase-fiscalidade, da parafiscalidade, não-fiscalidade ou da extrafiscalidade.

### 3.2. Conceito ambiental

A palavra "ambiente" indica a esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos. Em cerra sentido, portanto, nela já se contém o sentido da palavra "meio". Por isso, até se pode reconhecer que na expressão "meio ambiente" se denota certa redundância, uma vez que o ambiente já inclui a noção de meio.

De qualquer forma, trata-se de uma expressão consagrada na língua portuguesa, pacificamente utilizada pela doutrina, lei e jurisprudência de nosso país que, freqüentemente, falam em meio ambiente, ao invés de ambiente apenas.

A esse fenômeno se chama transposição e ocorre toda vez que a Ciência Jurídica toma determinados fatos da realidade (recortes da realidade) natural ou social e jurídica, fazendo incidir normas de valor ou desvalor, impondo sanções ou atribuindo efeito jurídico criador, modificador ou extintivo de direitos.

Essa necessidade de reforçar a sentido significante de determinados termos, em expressões compostas, é uma prática que deriva do fato de o termo reforçado ter sofrido enfraquecimento no sentido a destacar, ou então porque sua

expressividade é mais ampla ou mais difusa, de sorte a não satisfazer mais, psicologicamente, a idéia que a linguagem quer expressar. Esse fenômeno influencia o legislador, que sente a imperiosa necessidade de dar aos textos legislativos a maior precisão significativa possível.

O meio, conforme demonstram vários vocabulários consagrados, consiste no ambiente em que se realizam certos fenômenos. A palavra ambiente indica o lugar, o sítio, o recinto, o espaço que envolve os seres vivos ou as coisas.

Contudo, a palavra "ambiente", corresponde a três noções:

1ª) a de ambiente enquanto paisagem, incluindo tanto as belezas naturais como os centros históricos, parques e florestas, isto é o meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do Homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que lhe fora empregado;

2ª) a de ambiente como objeto de movimento normativo ou de idéias sobre defesa do solo, do ar e da água. É o meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam. É este o aspecto do meio ambiente que a Lei 6.938, de 31.8.1981, define em seu art. 3<sup>o</sup> quando diz que, para os fins nela previstos, entende-se por meio

---

<sup>6</sup> [Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981](#). - Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

3ª) a de ambiente como objeto da disciplina urbanística. O ambiente integra-se, realmente, a um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive. Daí o porquê da expressão "meio ambiente" se manifestar mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra "ambiente". O conceito de meio ambiente há de ser, globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico; meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto).

A indicação dos três aspectos acima revela apenas uma visão jurídica, fundada no fato de que estão sujeitos a regimes jurídicos diversos. A doutrina tem-se debruçado sobre a questão da unidade ambiental, com alguma divergência que tende a desaparecer.

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em

---

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.

Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente deve constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente do Direito, porque ele forma um ambiente no qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana.

A concepção cultural dos bens ambientais tem a importância de refletir seu sentido humano, seu valor coletivo e a visão unitária do meio ambiente em todos os seus aspectos, mas pode trazer o risco de perdermos o sentido da Natureza como natura, o risco de cairmos num ambientalismo abstrato, formal, que só entende preservável a realidade conhecida, deslembrando da matéria puramente de natureza ecológica, a Natureza, digamos, bruta, ainda sem referencia valorativa, salvo por mero pensamento abstrato. Não nos olvidemos de que a Natureza, com suas leis estáveis há de ser sempre um ponto importante de referencia.

A definição legal de meio ambiente surgiu com o advento da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, encontrando-se definido em seu art. 3<sup>o</sup>.

---

<sup>7</sup> [Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981](#). - Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

**I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;**

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

A expressão Meio Ambiente não é uma expressão jurídica propriamente dita, mas sim, de outras ciências, notadamente das ciências naturais ou biológicas, da qual o Direito apropriou-se, como faz com muitos outros termos.

Em sentido estrito, meio ambiente é o patrimônio natural, a natureza, considerada estática e dinamicamente, isto é, o conjunto de todos os seres vivos em suas relações entre si e com os elementos do planeta (crosta terrestre e atmosfera). Juridicamente falando, quando o direito recepcionou a preocupação ambiental, estabelecendo valores jurídico-ambientais e estabelecendo sanções para toda pessoa física ou jurídica, que ofendesse tais regras, tratou mais amplamente de meio ambiente abrangendo não só a natureza ou meio ambiente natural, mas também bens criados, construídos pela humanidade, conforme nos esclarece o art. 225<sup>8</sup> CF/88.

#### 4. Princípios

---

V - recursos ambientais, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

<sup>8</sup> Constituição da república Federativa do Brasil de 1988.

**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.**

#### 4.1. Noção de princípio

Um ordenamento jurídico se constitui num sistema coerente e harmonioso, com uma hierarquia de normas e valores, onde certas regras repousam em outras e estas, por sua vez, têm seus fundamentos nos princípios. E estes, ainda, obedecem a outros princípios de maior grandeza, que ditam as diretrizes e orientam todo o sistema jurídico.

Como se vê, para que se compreenda a vontade expressada pelas normas de um ordenamento jurídico, não se pode dispensar o estudo dos princípios em que esse sistema se assenta, buscando extrair-lhes a mais correta significação e o seu exato alcance.

Antes de qualquer coisa, portanto, indispensavelmente se faz conhecer o conceito de princípio. Princípios são as regras jurídicas fundamentais de um sistema, que lhe apontam o norte a ser seguido e que orientam a interpretação e aplicação das demais normas jurídicas. Paulo Bonavides, citando Domenico Farias, diz que “os princípios são a alma e o fundamento de outras normas”<sup>9</sup>.

Celso Antonio Bandeira de Mello ensina que:

“Princípio é o mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes

---

<sup>9</sup> In Curso de Direito Constitucional, 11ª edição, pág. 247.

componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo<sup>10</sup>.

As normas constitucionais são dotadas de diferentes graus de eficácia. A sua existência e aplicação obedecem a uma hierarquia no sistema constitucional. Essa estrutura da Constituição se apóia justamente nos seus princípios fundamentais, e nenhuma norma está autorizada a violar os alicerces desse edifício jurídico, sob pena deste desmoronar. E mesmo os diversos princípios guardam relação de subordinação entre si, onde os princípios maiores ditam as diretrizes para os menores, harmonizando todo o sistema jurídico-constitucional.

Nesta esteira de entendimento, oportuno mencionar o magistério do grande mestre Geraldo Ataliba:

“Mesmo no nível constitucional, há uma ordem que faz com que as regras tenham sua interpretação e eficácia condicionada pelos princípios. Estes se harmonizam, em função da hierarquia entre eles estabelecida, de modo a assegurar plena coerência interna ao sistema.”<sup>11</sup>

## 4.2. Princípios constitucionais

### 4.2.1. Federativo

---

<sup>10</sup> *In* Elementos de Direito Administrativo, 3ª edição, págs. 299-300.

<sup>11</sup> *In* República e Constituição, ed. RT, pág. 6.

A federação constitui uma das pedras fundamentais do edifício jurídico (expressamente consagrada no art. 1<sup>o</sup><sup>12</sup> da CF/88, e reiterada em inúmeras outras disposições constitucionais), com ampla aplicação no que concerne às normas de imposição tributária. Sua magnitude é ressaltada no art. 60, § 4<sup>o</sup><sup>13</sup>, da mesma constituição, que proíbe ao Congresso Nacional sobre eventual proposta tendente a aboli-la, vedando sua indissolubilidade.

Compreende a associação de Estados, implicando configuração jurídica de um novo Estado (Federal), sendo que as características básicas do regime federativo podem ser assentadas na seguinte forma: "01) esquema de constituição rígida; 02) um poder constitucional próprio nos Estados; 03) existência de um território próprio; 04) existência de um povo próprio; 05) os poderes derivam da sua constituição compatibilizada com a repartição de competências que está na Constituição Federal; 06) representação proporcional da vontade do povo dos Estados no órgão legislativo da União, além da representação dos Estados, paritariamente nesse órgão; 07) Corte constitucional que assegura a supremacia da Constituição Federal".<sup>14</sup>

#### 4.2.2. Republicano

---

<sup>12</sup> Constituição da república Federativa do Brasil de 1988.

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.**

<sup>13</sup> Constituição da república Federativa do Brasil de 1988.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

<sup>14</sup> Geraldo Atibaia, "Federação", Revista de Direito Público nº 81, jan./março 1987, pp. 172/181.

O regime republicano deve estar presente em todo estudo de Direito Tributário, por constituir uma das mais importantes instituições de direito público, representando um dos princípios fundamentais da estrutura constitucional brasileira, por inspirar e dar sustentação a demais postulados constitucionais.

Sua posição jurídica e hierárquica é marcadamente superior porque, além de estar topograficamente prevista no preceito inaugural da Constituição Federal, é vedada a propositura de emenda tendente a abolir diversos elementos integrantes da República (voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; os direitos e garantias individuais), ex vi do art. 60, § 4<sup>o</sup><sup>15</sup>, da mesma Constituição.

O princípio republicano não é meramente afirmado como simples projeção retórica ou programática. É desdobrado em todas suas conseqüências ao longo do Texto Constitucional: inúmeras regras dando conteúdo exato e precisa extensão da tripartição do poder; mandatos políticos e sua periodicidade, implicando alternância do poder; responsabilidades dos agentes públicos, proteção às liberdades políticas; prestação de contas, mecanismos de fiscalização e controle do povo sobre o governo, tanto na esfera federal como estadual ou municipal; a própria consagração dos princípios federal e da autonomia municipal; etc. Tudo isso aparece, formando o contexto constitucional como desdobramento, refração, conseqüência ou projeção do princípio, expressões concretas de suas exigências.

---

<sup>15</sup> Constituição da república Federativa do Brasil de 1988.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

### 4.2.3. Propriedade

O item XXXII do art. 5<sup>o</sup><sup>16</sup>, da Carta magna houve por bem constitucionalizar o direito a propriedade.

Em uma compreensão singela a propriedade compreende-se no direito de usa, gozar e dispor da coisa, mas também o direito de reivindicar a coisa de quem injustamente a possui, onde o direito de uso consiste em obter da coisa as utilidades por ela oferecidas sem alteração de sua substância, a exemplo do quanto se verifica com o proprietário de uma coisa, ou de um automóvel, na proporção em que desses bens se utiliza.

A fruição ou gozo, por sua vez, significa tirar da coisa os rendimentos que ela pode proporcionar, assim como alugar um apartamento ou um automóvel e deles receber os alugueis correspondentes.

A disposição representa a faculdade de dispor da coisa, consumindo-a, transformando-a ou mesmo alienando-a; é quando, por exemplo, o proprietário de uma casa resolve vendê-la ou implodi-la, e finalmente a propriedade aloja um derradeiro elemento no caso o direito de reivindicação, que consiste na possibilidade de retomada da coisa de quem a possui, o que é exercido por meio da ação reivindicatória.

---

<sup>16</sup> Constituição da república Federativa do Brasil de 1988.

Art. 5º 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:

(...)

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

Trata-se de direito de destaque especial na área do direito fiscal, pois o tributo incide sobre uma parcela da propriedade, e o faz compulsoriamente. Pode-se dizer também, que o direito de propriedade representa o vértice que tem como fronteira a capacidade contributiva e a tributação confiscatória, tanto que estas se encontram delimitadas pelo direito de propriedade.

### 4.3. Princípios tributários

#### 4.3.1. Legalidade

O princípio da legalidade constitui uma das garantias do Estado de Direito, desempenhando uma função de proteção dos direitos dos cidadãos, entalhado como autêntico dogma jurídico pela circunstância especial da Constituição Federal haver estabelecido, como direito e garantia individual, em seu artigo 5º, II<sup>17</sup>. Somente com a expedição de normas editadas pelos representantes do próprio povo (Poder Legislativo) é que tem nascimento, modificação ou extinção de direitos e obrigações, competindo à Administração Pública expressa obediência ao princípio da legalidade art. 37 da Constituição Federal<sup>18</sup>.

O princípio da legalidade consubstancia os valores de certeza e segurança jurídica, "sendo o vetor dos vetores, princípio constitucional carregado de carga valorativa, de transcendente importância ao Estado de Direito, e sobretudo à imunização dos administrados contra as próprias leis, contra a discricionariedade do legislador.

---

<sup>17</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 5º 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:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

<sup>18</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

#### 4.3.2. Anterioridade

A anterioridade das normas jurídicas constitui um dos princípios básicos da atividade legislativa, iluminando as regras de edificação de normas de qualquer natureza, o procedimento da Administração Pública, as decisões judiciais e o comportamento dos seus destinatários.

É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, cobrar tributos no mesmo exercício financeiro (ano civil) em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

O princípio da anterioridade permite conferir aos contribuintes a certeza do *quantum* a ser recolhido aos cofres públicos, podendo planejar seus negócios ou atividades, traduzindo diretriz constitucional no sentido de que a lei tributária não pode retroagir em prejuízo do contribuinte, e nem atingir fato imponible que já teve seu início, ou que estava em formação.

O princípio da anterioridade não se confunde com o princípio da anualidade, que dispõe sobre a necessidade da lei tributária também ser anterior à lei orçamentária.

#### 4.3.3. Capacidade contributiva

Este princípio que explicitamente existia no art. 202 da Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº. 01/69, apenas figurava implicitamente e que na Constituição de 1988 foi restaurado e incluído no § 1º, do art. 145<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

Evidentemente, este princípio é imanente ao tributo da espécie tributaria (imposto) incidindo sempre sobre uma atividade, situação ou operação onde haja a exteriorização da capacidade contributiva ou econômica. Capacidade econômica não se confunde com capacidade financeira.

Entendemos que a redação como colocada na nova Carta Magna obriga o legislador, sempre que possível, a graduar na instituição do imposto, levando em consideração a capacidade contributiva do contribuinte. Em outras palavras, esse sempre que possível deve ser entendido como, sendo possível, o legislador tem o dever legal de graduar o peso da tributação, segundo a capacidade contributiva do contribuinte eleito.

Essa graduação tem limites no respeito aos direitos e garantias individuais do contribuinte, ou quando essa graduação acaba tornando-se, com efeito, confiscatório, o que é proibido pela atual Carta Magna.

Este saudável princípio, além de ser o ingrediente fundamental na implementação do princípio da isonomia ou da igualdade, aparece como instrumento de realização da justiça fiscal, que acabará por desembocar na realização da justiça social.

Tributar com maior ônus o detentor de maior capacidade contributiva, até no plano econômico, aparece como única forma para se buscar a melhor distribuição da renda e diminuir a desigualdade social.

---

(...)

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

#### 4.3.4. Proibição de confisco

Na Constituição anterior, este princípio era implícito, pois o confisco atenta contra o direito de propriedade e a segurança jurídica.

Assim, a tributação jamais pode ter conotação confiscatória, inclusive sob pena de descaracterizar a natureza tributaria e ingressar no campo da punição ou da penalidade.

Na Constituição de 1988, o princípio da vedação do confisco, ou tributo com conotação confiscatória, foi inserido expressamente no art. 150, IV<sup>20</sup>.

Com efeito, na tributação, a cobrança fiscal deve-se limitar a participar de um percentual ou de uma parte da riqueza produzida pelo contribuinte e não confiscar toda a renda ou patrimônio, pois isso desvirtua a própria natureza do tributo. Mesmo na previsão da alíquota progressiva do IPTU do art. 182, § 4º, II<sup>21</sup>, da CF, a progressividade não poderá chegar aos limites do confisco.

---

<sup>20</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

(...)

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

<sup>21</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

(...)

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

#### 4.3.5. Irretroatividade

Tradicional diretriz jurídica baseia-se no art. 6<sup>o</sup><sup>22</sup>, da LICC.

A Constituição Federal categoricamente veda a emissão de lei retroativa que possa desprestigiar direitos e interesses dos cidadãos, ao reiterar a referida norma art. 5<sup>o</sup>, XXXVI, CF/88<sup>23</sup>, que consagra as garantias dos contribuintes, ao proibir a cobrança de tributos "em relação a fatos geradores ocorridos antes do

---

#### **22 Decreto Lei nº 4.657 de 04 de Setembro de 1942. - Lei de Introdução ao Código Civil.**

Art. 6<sup>o</sup> - A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1<sup>o</sup> - Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2<sup>o</sup> - Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§ 3<sup>o</sup> - Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

<sup>23</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 5<sup>o</sup> 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:

(...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado” art 150, III, a<sup>24</sup>, CF/88.

A lei tributária, como regra, só pode incidir, gravar, onerar os fatos futuros, mantendo íntima vinculação com o apontado princípio da anterioridade, com o escopo de permitir segurança e certeza às situações tributárias concernentes às suas atividades e interesses.

O CTN art. 106, I e II<sup>25</sup> dispõe sobre os casos em que a legislação será aplicada a casos pretéritos, como norma de natureza interpretativa, e as situações de retroatividade benigna (exclusão de situação infracional, mineração de penalidades), de conformidade com a sistemática do Código Penal art. 2º, parágrafo único<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...) dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

<sup>25</sup> Lei nº 5. 172, de 25 de Outubro de 1966. – Código Tributário Nacional.

Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito:

**I - em qualquer caso, quando seja expressamente interpretativa,  
excluída a aplicação de penalidade à infração dos dispositivos  
interpretados;**

II - tratando-se de ato não definitivamente julgado:

a) quando deixe de defini-lo como infração;

b) quando deixe de tratá-lo como contrário a qualquer exigência de ação ou omissão, desde que não tenha sido fraudulento e não tenha implicado em falta de pagamento de tributo;

c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática.

<sup>26</sup> Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940. - Código Penal Brasileiro.

Art. 2º - Ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória.

**Parágrafo único - A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o  
agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por  
sentença condenatória transitada em julgado.**

#### 4.3.6. Isonomia

O princípio da isonomia representa um dos pilares do Estado de Direito, estabelecendo a Constituição Federal a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza entre brasileiros e estrangeiros residentes no país art. 5º, caput<sup>27</sup>, inclusive entre homens e mulheres no que concerne a direitos e obrigações art. 5º, I<sup>28</sup>, vedando aos poderes públicos criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si art. 19, II<sup>29</sup>. Também constituem objetivos fundamentais do Estado, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como evitar a discriminação de nacionalidade, raça, sexo, cor e idade art. 3º, III<sup>30</sup>, da Constituição.

A lei deve reger com iguais disposições os mesmos ônus e as mesmas vantagens - situações idênticas - e, reciprocamente, distinguir, na repartição de

---

<sup>27</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 5º 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:

<sup>28</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 5º 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:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

<sup>29</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

### **Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:**

(...)

II - recusar fê aos documentos públicos;

<sup>30</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

### **Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:**

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

encargos e benefícios as situações que sejam entre si distintas, de sorte a aquinhoá-las ou gravá-las em proporção às suas diversidades.

#### 4.3.7. Uniformidade geográfica

A uniformidade da tributação é princípio amparado pela nossa Constituição Federal, no art. 151, itens I, II e III<sup>31</sup>.

Em primeiro lugar, é vedado a União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional, que implique distinção ou preferência de um outro Estado ou Município, em prejuízo, logicamente, de um ou de outro.

Entretanto, isto não tem nada a ver com os incentivos fiscais, política hoje amplamente empregada para o desenvolvimento de algumas regiões. O mesmo se diga em relação ao previsto no art. 152<sup>32</sup> da CF, que tributa veículos importados com alíquota maior do IPVA, sem agressão ao princípio da uniformidade.

---

<sup>31</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.  
Art. 151. É vedado à União:

- I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;**

II - tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes;

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

<sup>32</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 152. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

Em segundo lugar, é vedado também a União tributar a renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal e os proventos dos agentes dos Estados e Municípios, em níveis ou percentagens superiores ao adotado pela própria União. Essa restrição se estende, também, a incidência de imposto sobre rendimentos e proventos dos servidores, em níveis superiores ou desiguais, seja em razão da função, ou pelo fato de serem servidores municipais, estaduais ou federais.

A cerca disto a preservação da unidade nacional recomenda que a União não faça distinção entre os que habitam o território brasileiro, em razão do Estado ou do Município a que se vinculam. Do contrário, a diferença de tratamento, ao privilegiar alguns em detrimento de outros, gerará forçosamente a discórdia e as dissidências que animarão propósitos secessionistas.

Com a introdução deste princípio constitucional, em matéria tributaria pretende-se evitar a guerra fiscal entre Estados ou entre Municípios, o que acabaria por resultar num tratamento desigual aos seus habitantes.

#### 4.3.8. Implícitos

Existem, no texto constitucional, algumas diretrizes que não estão expressas, mas implícitas, e que são fundamentais na aplicação e na interpretação da legislação tributária.

Tais diretrizes, possuindo uma abrangência maior, aparecem como verdadeiros princípios implícitos:

a) Princípio da rigidez do sistema tributário: a rigidez do sistema tem dupla conotação. A primeira relacionada com a impossibilidade de alteração de

algumas regras constitucionais art. 60, § 4º, itens I a IV<sup>33</sup>, da CF/88 e a segunda relacionada com a previsão analítica e exaustiva no tratamento da matéria tributária, inclusive, no que se refere à distribuição das competências tributárias entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

b) Princípio da segurança jurídica: as normas tributárias, como regra, devem obedecer ao princípio da segurança jurídica, que em outras palavras significa o respeito a estabilidade das relações ou a não surpresa. Na dobra deste princípio, estão incluídos a legalidade, a irretroatividade, a anterioridade da lei etc.

c) Princípio da proporcionalidade: quem melhor desenvolveu e escreveu sobre este importante princípio, destaque-se Paulo Bonavides. Jellinek esclarece com simplicidade o conteúdo e a extensão deste princípio quando diz que “não se usa um canhão para matar uma mosca”, ou, em outras palavras, visa-se a proibição do excesso. Este princípio, apesar de implícito, aplica-se abundantemente na resolução das questões tributárias.

d) Ainda aparecem como princípios implícitos o da certeza do direito, da ampla defesa ou do devido processo legal, da isonomia das pessoas jurídicas de direito público, da supremacia do interesse público sobre o particular, da indisponibilidade do interesse público, da tipicidade, da estrita legalidade, da territorialidade da tributação, da indelegabilidade da competência tributária, da supremacia da Constituição, da necessidade de respeito aos direitos

---

<sup>33</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

fundamentais, da autonomia das pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), dentre outros.

#### 4.4. Princípios ambientais

##### 4.4.1. Prevenção ou Precaução

Este verdadeiramente é o maior e o mais importante princípio do ordenamento jurídico ambiental, visto que, parte do pressuposto incontestável de que a prevenção é o grande objetivo de todas as normas ambientais, pois, uma vez desequilibrado o meio ambiente, a reparação ou a recomposição é, na maior parte das vezes, difícil, ou praticamente impossível torná-la "*a quo*", podendo os efeitos serem apenas amenizados, isto é, restaurar parcialmente na medida do possível.

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Licenciamento, Avaliação dos Impactos Ambientais, Zoneamento etc.) estão fundados nesse princípio, além de tantos outros institutos e normas ambientais.

É este o princípio que deve orientar, antes de qualquer coisa, o interprete do Direito Ambiental.

##### 4.4.2. Função sócio-ambiental da propriedade

A função social da propriedade é a idéia central que confere coerência e racionalidade ao sistema de atos normativos e administrativos que visam a organização conveniente dos espaços habitáveis. Função social da propriedade consiste no fato de que deva ela cumprir o destino economicamente útil, produtivo, de maneira a satisfazer as necessidades sociais atingíveis em sua espécie.

Nesse sentido pode-se fazer uma primeira afirmação de que a função social da propriedade é tomada como necessidade de que o uso da propriedade responda a uma plena utilização, otimizando ou tentando otimizar os recursos disponíveis em mãos dos proprietários ou possuidores. Num segundo sentido é possível também concluir que a expressão “função social” da propriedade pode ter seu conteúdo vinculado a objetivos de justiça social: vale dizer, comprometido com o projeto de uma sociedade mais igualitária ou menos desequilibrada, de forma a proporcionar ampliação de oportunidades a todos os cidadãos independentemente da utilização produtiva que porventura já esteja tendo.

A propriedade deve ser usada de forma social, isto é, pela sociedade, mas de forma não prejudicial ao meio ambiente.

#### 4.4.3. Cooperação

Significa dizer que todos, o Estado e a Sociedade, através de seus entes e organismos, devem colaborar para a implementação da legislação ambiental, pois este não é só papel do governo ou das autoridades, mas de cada um e de todos nós.

Onde o Estado tem a obrigação de fiscalizar e punir, mas em contra partida a sociedade por sua vez tem a obrigação de auxiliar a fiscalização e mais ainda a de não poluir o meio ambiente.

#### 4.4.4. Seletividade e Essencialidade

Outra proteção ao equilíbrio ambiental pode ser ofertada pelos critérios da “seletividade” e da “essencialidade”, que apesar de velhos conhecidos do Direito

Tributário, passam a ser redimencionados em razão do bem jurídico tutelado (*in casu* o meio ambiente ecologicamente equilibrado).

Tributo seletivo é aquele cujas alíquotas são diferenciadas em função do objeto constante da hipótese de incidência. Aqui não importa o contribuinte, mas, tão somente, as características do bem ou serviço a ser tributado.

A fixação das alíquotas do tributo com função ecológica, deve se pautar, por analogia, no princípio (ou sub-princípio) da "essencialidade", pelo qual o produto terá uma cobrança fiscal mais ou menos acentuada de acordo com a necessidade de consumo que o mesmo exerce sobre a população em geral (produtos com matéria prima a base de fumo, por exemplo, possuem alíquota mais alta do que o açúcar).

E em caso inverso, os produtos que favoreçam o controle da poluição (biodegradáveis, produzidos de forma orgânica, etc.), devem ter uma alíquota proporcional à preservação auferida. Afinal, o Estado estimula a "produção", o que se procura coibir é a desvinculação desta com a "sustentabilidade" do crescimento econômico obtido.

Com a utilização do princípio da seletividade em prol do ambiente, o particular se verá estimulado à produção de bens dentro de um padrão sustentável, e aquele que não se enquadrar nas condições exigidas pela norma jurídica, sofrerá, por via inversa, uma oneração tributária.

#### 4.4.5. Publicidade e da participação popular

Importa afirmar que não se podem admitir segredos em questões ambientais, pois afetam a vida de todos. Tudo deve ser feito, principalmente, pelo Poder Público, com a maior transparência possível, de modo a permitir a

participação na discussão dos projetos e problemas dos cidadãos de um modo geral. O governo por obrigação constitucional, deve tornar pública as futuras decisões que irão afetar o meio ambiente e com isso a população mobiliza-se a tomar partido a respeito do assunto, sempre levando em conta a necessidade de um meio ambiente saudável.

#### 4.4.6. Progressividade

Mesmo não configurando uma inovação propriamente dita ao Direito Tributário, tal como verificado com os princípios da seletividade e da essencialidade, a progressividade deve aqui ser aquilatada tendo por base a proteção ambiental, o que lhe atribuí um aspecto diverso.

Muito utilizado para o atendimento da função social da propriedade, o princípio da progressividade do tributo consiste no aumento gradual de alíquotas, na medida em que se expande a base tributável (como regra geral, a base imponible é sempre compatível com as possibilidades econômicas do contribuinte - paga mais quem possui mais bens) ou consoante o atendimento das exigências que emanam da sociedade no momento histórico vivido.

Um bom exemplo de aplicação da progressividade tributária, é o artigo 47 da Lei nº 10.257/01<sup>34</sup>, que regulamenta os artigos 182<sup>35</sup> e 183<sup>36</sup> da Constituição, na medida em que prevê a diferenciação dos tributos sobre imóveis urbanos, bem como das tarifas relativas a serviços públicos urbanos, conforme o atendimento do “interesse social”.

Sob o prisma ambientalístico, pode-se justificar a implementação da lei nas normas de zoneamento urbano, estimulando a ocupação do solo em classes homogêneas (áreas: industriais, residenciais, comerciais) de modo a facilitar o controle das externalidades negativas, no desconto sobre o valor do IPTU, para o indivíduo que possuir espécie nativa em sua propriedade, e em outras hipóteses congêneres, desde que munidas de propósitos preservacionistas.

#### 4.4.7. *In dudio pro natura*

---

<sup>34</sup> Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

<sup>35</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>36</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

É uma regra fundamental de interpretação da legislação ambiental, que leva para a preponderância do interesse maior da sociedade em detrimento do interesse individual e menor do empreendedor ou de um dado projeto.

Isto é na dúvida em relação a uma decisão que poderá afetar o meio ambiente de forma extremamente prejudicial e devemos optar a não executar a ação.

#### 4.4.8. Princípio do poluidor-pagador

Como último dos princípios elencados, *numerus apertus*, temos o princípio do poluidor-pagador, expressamente agasalhado pelo art. 225, § 3º<sup>37</sup>, da Constituição Federal, cuja influência no Direito Tributário é de extrema importância para a graduação do tributo, conforme o índice de poluição provocado em razão do produto propriamente dito (não biodegradável) ou mesmo seu processo de fabricação (dificuldade de reintegração dos resíduos ao meio).

Importante salientar que a aplicação de tal princípio, em matéria tributária, cinge-se ao campo da legalidade, no que se refere a "poluição permitida" pelo ordenamento, através de parâmetros estabelecidos em Resoluções do CONAMA e outros dispositivos quantificadores, ou de acordo com a tolerabilidade verificada em cada caso. Não existe tributo sobre a prática de fato vedado pela

---

<sup>37</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

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.

(...)

§ 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.

lei, pois, neste caso, estar-se-ia aplicando uma sanção ao particular, o que não se coaduna com a idéia de tributação.

Determinados quais os níveis permitidos de poluição - pois não existe atividade isenta de prejuízo ecológico, o princípio do poluidor-pagador terá aplicação na majoração dos tributos referentes às atividades de maior potencial degradador.

Existe duas facetas do princípio do poluidor-pagador. Num sentido impositivo o princípio não significa o dever estatal de cobrar do poluidor (no caso, tributar) contribuições públicas em função de sua atividade objetivamente poluidora de forma a fazê-lo arcar com o custo dos serviços públicos gerais ou específicos necessários à preservação e recuperação ambientais nesta perspectiva, o princípio se adequa à tributação fiscal.

Em sentido oposto, sentido este seletivo, o princípio determina prioritariamente ao Poder público que gradue a tributação de forma a incentivar atividades, processos produtivos ou consumos "ecologicamente corretos", e desestimulando o emprego de tecnologias defasadas, a produção e o consumo de bens. É que a tributação ordinatória propicia redução da dualidade da sociedade e das economias pouco desenvolvidas.

#### 4.4.9. Princípio da equivalência ou equilíbrio

O princípio do equilíbrio, conhecido também como princípio da equivalência ou ainda princípio do custo/benefício, princípio pelo qual devem ser pesadas todas as implicações de uma intervenção no meio ambiente, buscando-se adotar a solução que melhor concilie um resultado globalmente

positivo. O melhor exemplo disso é o desmatamento de uma área para que se possa construir uma vila popular, o que fazer desmatar ou construir.

#### 4.5. Princípios internacionais ambientais

A Declaração do Meio Ambiente<sup>38</sup>, firmou 26 princípios fundamentais de proteção ambiental, que influíram na elaboração do capítulo do meio ambiente da Constituição Brasileira de 1988.

##### 4.5.1. Primeiro Princípio

O Homem tem o direito fundamental à liberdade, a igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

##### 4.5.2. Segundo princípio

Os recursos naturais da Terra, inclusos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou regulamentação segundo seja mais conveniente.

##### 4.5.3. Terceiro princípio

---

<sup>38</sup> Declaração do meio ambiente, adotada pela Conferencia das Nações Unidas, em Estocolmo, em junho de 1972.

Deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra para produzir recursos vitais renováveis.

#### 4.5.4. Quarto princípio

O Homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar prudentemente o patrimônio representado pela flora e pela fauna silvestre, bem como pelo seu habitat, que se encontram atualmente em grave perigo em virtude de uma conjugação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao se planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir-se uma importância específica a conservação da natureza, aí estão incluídas a flora e a fauna silvestre.

#### 4.5.5. Quinto princípio

Os recursos não-renováveis da Terra devem ser empregados de maneira a se evitar o perigo de seu esgotamento e a se assegurar a toda a humanidade a participação nos benefícios de tal emprego.

#### 4.5.6. Sexto princípio

Deve-se pôr um fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais e, ainda, à liberação de calor em quantidades ou concentrações tais que o meio não tenha condições para neutralizá-las, a fim de não se causar danos graves ou irreparáveis aos ecossistemas. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a contaminação.

#### 4.5.7. Sétimo princípio

Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a contaminação dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do

homem, causar danos aos seres vivos e a vida marinha, limitar as possibilidades de lazer ou obstar a outras utilizações legítimas do mar.

#### 4.5.8. Oitavo princípio

O desenvolvimento econômico ou social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar na Terra condições favoráveis para melhorar a qualidade de vida.

#### 4.5.9. Nono princípio

As deficiências do meio originadas pelas condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas e a melhor maneira de superá-los é o desenvolvimento acelerado pela transferência de volume considerável de assistência financeira e tecnológica que complemente os esforços internos dos países em desenvolvimento, bem como qualquer outra ajuda que oportunamente possa se fazer necessária.

#### 4.5.10. Décimo princípio

Para os países em desenvolvimento, a estabilidade dos preços e a obtenção de adequada receita dos produtos básicos e de matérias-primas são elementos essenciais para a organização do meio, uma vez que se deve levar em conta tanto os fatores econômicos como os processos ecológicos.

#### 4.5.11. Décimo primeiro princípio

As políticas ambientais de todos os Estados deveriam orientar-se para o aumento do potencial de crescimento dos países em desenvolvimento e não deveriam cortar esse potencial nem obstaculizar a obtenção de melhores condições de vida para todas, e os Estados e organizações internacionais

deveriam tomar todas as providências competentes com vistas a chegar a um acordo a fim de enfrentar as conseqüências econômicas que pudessem advir, tanto no plano nacional quanto no internacional, da aplicação de medidas ambientais.

#### 4.5.12. Décimo segundo princípio

Deve-se destinar recursos à conservação e melhora do meio, levando em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e o montante de gastos que a inclusão de medidas de conservação do meio em seus planos de desenvolvimento lhes possa acarretar, bem como a necessidade de lhes prestar, quando o solicitem, maior assistência técnica e financeira de caráter internacional voltada para esse fim.

#### 4.5.13. Décimo terceiro princípio

A fim de lograr uma administração mais racional dos recursos e melhorar, assim, as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação do seu desenvolvimento a fim de assegurar à compatibilidade desse processo com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente em benefício de sua população.

#### 4.5.14. Décimo quarto princípio

O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar às diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio.

#### 4.5.15. Décimo quinto princípio

Deve-se aplicar o planejamento tanto na ocupação do solo para fins agrícolas como na urbanização com vistas a evitar efeitos prejudiciais sobre o meio e a obter o máximo benefício social, econômico e ambiental para todos.

#### 4.5.16. Décimo sexto princípio

Nas regiões onde existe o risco de altas taxas de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas da população prejudicarem o meio ou o desenvolvimento, ou onde a baixa densidade populacional possa impedir a melhora do meio e obstaculizar a desenvolvimento, deveriam ser aplicadas políticas demográficas que mantivessem o respeito pelos direitos humanos fundamentais e ao mesmo tempo contassem com a aprovação dos governos interessados.

#### 4.5.17. Décimo sétimo princípio

Deve ser confiada as instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais do Estado, com a finalidade de melhorar a qualidade do meio.

#### 4.5.18. Décimo oitavo princípio

Como parte de contribuição que é lícito esperar da ciência e da tecnologia para o desenvolvimento econômico e social, devem elas ser utilizadas para

descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio, para a solução dos problemas ambientais e para o bem comum da humanidade.

#### 4.5.19. Décimo nono princípio

É indispensável um trabalho de educação em questões ambientais, dirigido seja às gerações jovens, seja aos adultos, a qual dê a devida atenção aos setores menos privilegiados da população, a fim de favorecer a formação de uma opinião pública bem informada e uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade para com a proteção e melhora do meio em toda a sua dimensão humana.

#### 4.5.20. Vigésimo princípio

Devem ser fomentados em todos os países, especialmente nos em desenvolvimento, a pesquisa e o progresso científico referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais quanto multinacionais. A esse respeito o livre intercâmbio de informações e de experiências científicas atualizadas deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais; a tecnologia ambiental deve ser colocada a serviço dos países em desenvolvimento em condições tais que favoreçam sua ampla difusão e sem representar, por outro lado, uma carga econômica excessiva para esses países.

#### 4.5.21. Vigésimo primeiro princípio

Consoante a Carta das Nações Unidas e os princípios de Direito Internacional, os Estados tem o direito soberano de explorar os seus recursos de acordo com a sua política ambiental e tem a obrigação de se assegurar de que as atividades levadas a cabo dentro de suas jurisdições ou sob o seu controle não

prejudiquem o meio de outros Estados ou o de zonas situadas fora das jurisdições nacionais.

#### 4.5.22. Vigésimo segundo princípio

Os Estados devem cooperar para o contínuo desenvolvimento do Direito Internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas de contaminação e de outros danos ambientais por atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados e zonas situadas fora de suas jurisdições.

#### 4.5.23. Vigésimo terceiro princípio

Sem prejuízo dos princípios gerais que possam ser acordados pela comunidade internacional, bem como dos critérios e níveis mínimos a serem definidos em nível nacional, será sempre indispensável considerar os sistemas de valores prevalentes em cada país e discutir a aplicabilidade de certas normas que possam ser válidas para os países mais avançados, porém inadequadas ou de alto custo social para os países em desenvolvimento.

#### 4.5.24. Vigésimo quarto princípio

Todos os países, grandes ou pequenos, devem empenhar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade na solução das questões internacionais relativas a proteção e melhora do meio. É indispensável cooperar mediante acordos multilaterais e bilaterais e por outros meios apropriados a fim de evitar, eliminar ou reduzir e controlar eficazmente os efeitos prejudiciais que as

atividades que se realizem em qualquer esfera possam acarretar para o meio, levando na devida conta a soberania e os interesses de todos os Estados.

#### 4.5.25. Vigésimo quinto princípio

Os Estados deverão estar assegurados de que as organizações internacionais realizem um trabalho coordenado, eficaz e dinâmico na conservação e melhora do meio.

#### 4.5.26. Vigésimo sexto princípio

Deve-se livrar o homem e o meio humano dos efeitos das armas nucleares e dos demais meios de destruição maciça. Os Estados devem procurar chegar rapidamente a um acordo, nos organismos internacionais competentes, sobre a eliminação e completa destruição das mesmas armas.

### 5. Classificação dos tributos sob a ótica ambiental

Encargos sobre efluentes ou então *effluent charges*, e encargos administrativos ou *administrative charges*: cobrados em face das atividades públicas de controle, autorização, registro e fiscalização, inclusive quanto às descargas poluentes líquidas, aéreas ou sonoras. Em âmbito tributário, taxas de polícia, haja vista seu caráter de contrapartida às atividades públicas supracitadas aos contribuintes poluidores.

Encargos de usuário ou *user charges*: cobrados pela utilização dos sistemas de esgotamento sanitário público. Em esfera tributária, taxas pela utilização dos serviços de coleta, tratamento e disposição do esgoto.

Encargos sobre produtos ou *product charges*: cobrados sobre o preço de produtos poluentes; um sistema de graduação de alíquotas "*tax differentiation*" permite incentivar-se ou desestimular-se a produção e consumo de bens mais ou menos importante face às políticas ambientais.

Adicionais ambientais ou então *environmental surtaxes*: cobrados como majoração do imposto de renda.

Na área tributária, *product charge* e *environmental surtaxes*, são os impostos referidos a atividades econômicas dos contribuintes ou ao seu resultado.

## 6. Funções da tributação

### 6.1. Fiscalidade

É a natural utilização da tributação como instrumento de arrecadação das receitas necessárias ao custeio das atividades do Estado, isto é, a criação do tributo é exclusivamente para atender o abastecimento dos cofres públicos, sem levar em conta interesses sociais, políticos ou econômicos.

“Fiscal ou fiscalidade é quando o principal objetivo é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado.”<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Hugo de Brito Machado, “Função do Tributo”, Curso de Direito Tributário, 21ª Edição, Editora Malheiros, 2002, p. 68.

## 6.2. Parafiscalidade

Quando a lei tributaria nomeia sujeito ativo diverso da pessoa que a expediu, atribuindo-lhe a disponibilidade dos recursos auferidos, para o implemento de seus objetivos peculiares denomina-se parafiscalidade. Todas as espécies tributarias podem ser objeto de parafiscalidade. Tomemos como exemplo a contribuição previdenciária que assume o papel de imposto para o empregador e de taxa para o empregado. Quando não utilizar os recursos arrecadados e os repassar aos cofres públicos, será pessoa auxiliar e não caso de parafiscalidade.

Resumindo, parafiscalidade é quando a tributação visa a custear atividades de interesse público desenvolvidas por entidades paraestatais, como as que cuidam da previdência social (INSS) e da fiscalização de profissões regulamentadas (CREA, OAB, etc.). Esta é a razão pela qual as contribuições ainda são, indevidamente, chamadas de "parafiscais".

"Parafiscal ou parafiscalidade é quando o seu objetivo é a arrecadação de recursos para o custeio de atividades que em princípio, não integram funções próprias do Estado, mas este as desenvolve através de entidades específicas."<sup>40</sup>

## 6.3. Extrafiscalidade

A extrafiscalidade é utilizada com finalidade adicional, que é a de incentivar ou desestimular determinadas atividades, onerando ou desonerando a importação de determinados bens, por exemplo; ou tributando de forma mais gravosa produtos nocivos à saúde, como os cigarros, isto é, quando os objetivos

---

<sup>40</sup> Hugo de Brito Machado, "Função do Tributo", Curso de Direito Tributário, 21ª Edição, Editora Malheiros, 2002, p. 68.

são alheios aos meramente arrecadatários, ou seja, quando se pretende prestigiar situações sociais, política e economicamente valiosas.

O direito tributário pode e deve, através da extrafiscalidade, influir no comportamento dos entes econômicos de sorte a incentivar iniciativas positivas, e desestimular as nocivas ao Bem comum. Sem dúvida, entre os meios de prevenção e combate à poluição, o tributo surge como instrumento eficiente tanto para proporcionar ao Estado recurso para agir “tributação fiscal”, como fundamentalmente para estimular condutas não-poluidoras e desestimular as poluidoras “tributação extrafiscal”, encontrando para tal sólidos fundamentos na doutrina Kelseniana<sup>41</sup> da sanção premial ou recompensatória, por sua vez estribada no princípio da equivalência, assim, o Estado reconhece o esforço do cidadão em cumprir a lei, e não apenas castigar aquele que resiste; tributa-se menos, a título de prêmio, quem não polui ou polui relativamente pouco. É essa doutrina que justifica, em geral, os incentivos fiscais, que, do contrário, seriam privilégios incompatíveis com o princípio da Igualdade.

“Extrafiscal ou extrafiscalidade é quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, buscando um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros.”<sup>42</sup>

“É melhor incentivar que penalizar, estimular o investimento no controle da contaminação do que sancionar com penalidades cujas exigências tem por efeito asfixiar a atividade industrial, quando não criam elas um clima de incerteza sobre as consequências da sua execução.”<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> “O prêmio e o castigo podem compreender-se no conceito de sanção” – Hans Kelsen. Teoria Pura do Direito. Coimbra, 4ª edição portuguesa, pp. 48-49.

<sup>42</sup> Hugo de Brito Machado, “Função do Tributo”, Curso de Direito Tributário, 21ª Edição, Editora Malheiros, 2002, p. 68.

<sup>43</sup> La Tributación como Instrumento Aplicado al Mejoramiento Del medio Ambiente. Eco Tributación, in Anales de las XXVII Jornadas de finanzas Publicas, Facultad de Ciencias Economicas, Universidad Nacional de

## 7. Conclusão

O Poder Público vem conseguindo, em verdade, algum progresso com relação ao tema abordado, trazendo-o para a implementação prática, como bem retratam os diversos incentivos no pagamento diferenciado de impostos, sejam estes total ou parcial, para todo aquele que praticar conduta de preservação prevista na lei, dentro da hipótese de incidência tributária.

Limitando-se a extrafiscalidade em âmbito ambiental tributário, o Estado deve beneficiar não somente os proprietários de imóveis rurais, mas sim também os proprietários de imóveis urbanos, desde que haja em suas propriedades o cunho da preservação, seja ela tipicamente preservação de matas, rios ou fauna, ou até mesmo se for em casos que se utilizem os recursos naturais de forma sustentável, ecologicamente correta, a não prejudicar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

Onde há aqueles que protegem o meio ambiente, extraíndo ou fabricando produtos ecologicamente corretos, e assim preservando e beneficiando a natureza, como por exemplo, a comercialização de produtos que não degenerem o eco-sistema, e também a extração de forma sistemática, os governos sejam

---

cordoba, Cordoba, 1994, p. 1.7.

estes, federal, estadual ou municipal, devem incorporar no sistema tributário uma forma de incentivo podendo o incentivo ser em forma de redução ou isenção total de tributos. Já nos casos inversos isto é em processos de produção em que o produto final e ou o meio produtivo e até na forma de extração, sejam danosos ao meio ambiente os tributos devem possuir uma carga pecuniária maior, pois se constata que a melhor forma de conscientização não vem do poder de polícia do Estado, mas sim na forma de incentivo fiscal.

Um exemplo micro territorial isto é no caso de municípios, é a redução de tributos mais especificamente o IPTU, que pode ser parcialmente ou totalmente em forma de desconto para quem em sua propriedade possuir áreas não impermeabilizadas por pisos, concreto, ou outros materiais, mas sim permeabilizados para que haja uma absorção das águas geradas pelas chuvas, onde estas áreas devam possuir vegetação rasteira, cultivo de árvores, desde que essas áreas não possuam o cunho econômico, não gerem lucro ao seu proprietário, isto é devam ser apenas residenciais. Porém esta forma de incentivo será estudada em uma próxima fase acadêmica.

## **VI - Bibliografia**

- AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*, 8ª ed. São Paulo: Saraiva 2002.
- ANGRELLI, Vanuza Murta. *Coletânea de legislação ambiental, vols. 1 e 2*, Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos 2005.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de direito ambiental: doutrina, legislação e jurisprudência*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar 1992.
- BASTO, Celso Ribeiro. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*, 6ª ed. São Paulo: Saraiva 1998.
- CARDOSO, Hélio Apoliano. *Do meio ambiente, breve teoria, jurisprudência e legislação*, Campinas-SP: Sevanda 2002.
- CARVALHO, Carlos Gomes de. *Legislação ambiental brasileira, vols. 1, 2 e 3*, 2ª ed. Campinas SP: Millennium 2002.
- CARVALHO, Carlos Gomes de. *O meio ambiente nos tribunais*, São Paulo: Método 2003.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*, 14ª ed. São Paulo: Saraiva 2002.
- CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*, 13ª ed. São Paulo: Malheiros 1999.

CASSONE, Vittorio. *Direito tributário*, 13ª ed. São Paulo: Atlas 2001.

DOMINGUES DE OLIVEIRA, J. M. *Direito tributário e meio ambiente*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar 1999.

ESPINDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*, 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais 2002.

FALÇÃO, Amílcar. *Introdução ao direito tributário*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense 1994.

\_\_\_\_\_. *Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária 2002.

FIORILLO, Celso A. Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de direito ambiental e legislação aplicável*, 2ª ed. São Paulo: Max Limonad 1999.

FIORILLO, Celso A. Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, 6ª ed. São Paulo: Saraiva 2005.

HORADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*, 9ª ed. São Paulo: Atlas 2002.

HORADA, Kiyoshi. *Direito urbanístico*, 1ª ed. São Paulo: NDJ 2005.

ICHIHARA, Yoshiaki. *Direito tributário*, 8ª ed. São Paulo: Atlas 1999.

JIORILHO, Celso Antonio P. *Curso de direito tributário brasileiro*, 3ª ed. São Paulo: Saraiva 2002.

JUNGSTEDT, Luiz Oliveira Castro. *Direito ambiental*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Thex 2002.

LERIVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de direito ambiental brasileiro*, 3ª ed. São Paulo: Saraiva 2005.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*, 21ª ed. São Paulo: Malheiros 2002.

- MACHADO, Paulo Afonso L. *Direito ambiental brasileiro*, 13ª ed. São Paulo: Malheiros 2005.
- MARTUSCELLI, Fernando José Dutra. *Elementos de direito tributário*, 1ª ed. Campinas-SP: Bookseller 2001.
- MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente direito e dever fundamental*, Porto Alegre: Editora do Advogado 2004.
- MELO, José Eduardo Soares de. *Curso de direito tributário*, 3ª ed. São Paulo: Dialética 2002.
- MEIO ambiente e sistema tributário novas perspectivas, São Paulo: SENAC: 2002.
- MILORÉ, Edis. *Direito do ambiente*, 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais 2005.
- NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de direito tributário*, 15ª ed. São Paulo: Saraiva 1999.
- NORMAS para apresentação de documentos, vols. 2 e 7. Curitiba: UFRP 2001.
- PRADO, Luiz Regis. *Direito Penal do ambiente*, São Paulo: Revista dos Tribunais 2005.
- PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo de Tarso de Lara. *Manual de direito ambiental*, 2ª ed. Curitiba: Juruá 2002.
- ROSA JR., Luiz Emygdio F. da. *Manual de direito financeiro e direito tributário*, 13ª ed. Rio de Janeiro: Renovar 1999.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*, 4ª ed. São Paulo: Malheiros 2002.
- SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de direito ambiental*, São Paulo: Saraiva 2002.

SOARES, Claudia Dias. *O imposto ambiental: direito fiscal do ambiente*,  
Coimbra: Almedina 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*, 9ª ed. São  
Paulo: Renovar 2002.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)> Acesso em:  
25 Jan. 2005.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938org.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938org.htm)> Acesso em: 25 Jan.  
2005.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>  
Acesso em: 01 Fev. 2005.

<http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri>> Acesso em: 05 Jul. 2005.

<http://www.cepa.usp.br/legislacao/federal.shtml>> Acesso em 06 de Jul. 2005.

[http://www.bebedouro.sp.gov.br/servicos/serv\\_planej\\_obras\\_legislacao.php](http://www.bebedouro.sp.gov.br/servicos/serv_planej_obras_legislacao.php)>  
Acesso em 06 de jul. 2005.

<http://www.economiabr.net>> Acesso em 19 de Jul. 2005.

[http://www.jornaldomeioambiente.com.br/TerceiroSetor/ambientalismoabrasil.  
asp](http://www.jornaldomeioambiente.com.br/TerceiroSetor/ambientalismoabrasil.asp)> Acesso em 11 de Set. 2005.

<http://www.ambiente.sp.gov.br>> Acesso em 11 de Set. 2005.

<http://www.sadireito.com>> Acesso em 12 de Out. 2005.

[http://www.cjf.gov.br/Bvirtual/asp/SaidaCat.asp?cod=3&codintermed=6&id=po  
rt#Direito%20Tributário](http://www.cjf.gov.br/Bvirtual/asp/SaidaCat.asp?cod=3&codintermed=6&id=port#Direito%20Tributário)> Acesso em 12 de Out. 2005.

[http://www.cjf.gov.br/Bvirtual/asp/SaidaCat.asp?cod=3&codintermed=6&id=po  
rt#Direito%20Ambiental](http://www.cjf.gov.br/Bvirtual/asp/SaidaCat.asp?cod=3&codintermed=6&id=port#Direito%20Ambiental)> Acesso em 12 de Out. 2005.

<http://www.sadireito.com>> Acesso em 12 de Out. 2005.

<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4627>> Acesso em 12 de Out. 2005.

<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4466> > Acesso em 13 de Out. 2005.

[www.tributario.net](http://www.tributario.net). > Acesso em 13 de Out. 2005.

VII - Anexos

## Anexo A\*

### Desenvolvimento x meio ambiente

#### O difícil equilíbrio entre desenvolvimento e meio-ambiente

Na terceira reportagem da série sobre os obstáculos ao crescimento do Brasil, Roberto Kovalick mostra o dilema: bilhões de reais em investimentos estão parados por falta de licença ambiental.

É um daqueles lugares deslumbrantes do Brasil: o Tapajós. Um rio de águas claras e tranquilas, areia branca. Em volta, a exuberância da Floresta Amazônica. Privilegiada pela natureza, Santarém, no Pará, está bem na fronteira de uma guerra. Entre os que têm fé no crescimento - os empresários - e os que pregam a preservação. O padre é um deles.

"Estamos vendo o meio ambiente destruído, a floresta desertificada", lamenta o padre Edilberto Sena.

"Falar em destruição disso aqui de maneira rapidinha, fácil, é besteira", diz Renato Dantas, da Associação Comercial de Santarém.

"Santarém está toda feita pela natureza para ser turística", afirma padre Dantas.

"Se vai parar o desenvolvimento nos dêem outra, alternativa de vida, nos paguem o famoso imposto ecológico", pede Renato.

A guerra começou com o terminal de embarque de grãos. Para construí-lo, uma empresa americana recebeu licença dos órgãos ambientais do município e do Estado. Mas o Ministério Público entrou com uma ação porque faltou um estudo de impacto ambiental. O caso foi parar no Supremo Tribunal Federal em Brasília.

A BR-163 liga Santarém a Cuiabá. Aberta na década de 70, nunca foi asfaltada. Entre outros motivos porque fica no meio da Floresta Amazônica. A estrada ficou esquecida durante 30 anos, mas agora ficou importante porque é o caminho mais curto para exportar a soja produzida em Mato Grosso. Entre a floresta e a soja, entre o asfalto e ponte de madeira, os moradores da região têm escolhas difíceis de fazer.

A estrada é uma das piores do Brasil. Em alguns trechos, os motoristas não conseguem ver o caminho. Pontes que parecem que vão desabar.

"De vez em quando tem um buraco, aí temos que parar o caminhão para ver se não tem um carro pequeno dentro, senão passamos por cima", diz um caminhoneiro.

"Até agora está bom. Tem que ver quando chove. É péssimo mesmo", reclama outro.

O motorista sofre, a natureza também. Só a possibilidade de Santarém se tornar um centro agrícola já fez o preço do hectare de terra pular de R\$ 70 há cinco anos para R\$ 3 mil agora. E a fumaça das queimadas para dar espaço às lavouras faz Santarém quase desaparecer do horizonte.

"Não é correto tratar meio ambiente como barreira ou obstáculo. Meio ambiente é uma solução. Quando você não encara corretamente os ativos ambientais no futuro, você vai estar prejudicando seu próprio investimento", afirma a ministra do Meio Ambiente, Marina Silva.

Não é bem o que pensam muitos empresários. Reclamam que muitos projetos não andam, por causa da dificuldade de conseguir licenças ambientais.

"As dificuldades que temos para construir uma estrada. Criou-se uma posição ambientalista exagerada e que impede a realização dos investimentos. É preciso haver uma visão mais clara de quais são as reais restrições que nós devemos seriamente obedecer. Mas não essa coisa, muitas vezes, meio inexplicável", aponta Pratiní de Moraes, da Associação Brasileira de Exportadores, de Carne.

O Ibama nega que esteja dificultado a liberação de licenças. Diz que aumentou o número de fiscais de 07 para 70, para que elas saiam mais rapidamente.

"Não dá para transformar o Rio Amazonas em Rio Tietê, esse tipo de desenvolvimento nós não queremos", afirma Marcus Barros, presidente do Ibama.

Nessa disputa, todos têm seus motivos e o Brasil tem pressa de encontrar uma solução.

## Anexo B\*\*

### 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.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art 1º - Esta Lei, com fundamento no art. 8º, item XVII, alíneas *c*, *h* e *i*, da Constituição Federal, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente e institui o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

#### **DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

## **DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único - As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

## **DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - Órgão Superior: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente;

II - Órgão Central: a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, do Ministério do Interior, à qual cabe promover, disciplinar e avaliar a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente;

III - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal, direta ou indireta, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, cujas entidades estejam, total ou parcialmente, associadas às de preservação da qualidade ambiental ou de disciplinamento do uso de recursos ambientais;

IV - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e de controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental;

V - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição.

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º - Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º - De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico e científico às atividades da SEMA.

## **DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Art 7º - É criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, cuja composição, organização, competência e funcionamento serão estabelecidos, em regulamento, pelo Poder Executivo.

Parágrafo único - Integrarão, também, o CONAMA:

a) representantes dos Governos dos Estados, indicados de acordo com o estabelecido em regulamento, podendo ser adotado um critério de delegação por regiões, com indicação alternativa do representante comum, garantida sempre a participação de um representante dos Estados em cujo território haja área crítica de poluição, assim considerada por decreto federal;

b) Presidentes das Confederações Nacionais da Indústria, da Agricultura e do Comércio, bem como das Confederações Nacionais dos Trabalhadores na Indústria, na Agricultura e no Comércio;

c) Presidentes da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza;

d) dois representantes de Associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e de combate à poluição, a serem nomeados pelo Presidente da República.

Art 8º Incluir-se-ão entre as competências do CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta da SEMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pela SEMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a entidades privadas, as informações indispensáveis ao exame da matéria;

III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pela SEMA;

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; (VETADO);

V - determinar, mediante representação da SEMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

## **DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Art 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º - Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA.

§ 3º - O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º - Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, quando relativo a pólos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

Art 11 - Compete à SEMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA.

§ 1º - A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pela SEMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.

§ 2º - Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

Art 12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Parágrafo único - As entidades e órgãos referidos no " *caput* " deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

Art 13 - O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo único - Os órgãos, entidades, e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

§ 2º - No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias previstas neste artigo.

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprindo resolução do CONAMA.

§ 4º - Nos casos de poluição provocada pelo derramamento ou lançamento de detritos ou óleo em águas brasileiras, por embarcações e terminais marítimos ou fluviais, prevalecer o disposto na Lei nº 5.357, de 17 de novembro de 1967.

Art 15 - É da competência exclusiva do Presidente da República, a suspensão prevista no inciso IV do artigo anterior por prazo superior a 30 (trinta) dias.

§ 1º - O Ministro de Estado do Interior, mediante proposta do Secretário do Meio Ambiente e/ou por provocação dos governos locais, poderá suspender as atividades referidas neste artigo por prazo não excedente a 30 (trinta) dias.

§ 2º - Da decisão proferida com base no parágrafo anterior caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, para o Presidente da República.

Art 16 - Os Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios poderão adotar medidas de emergência, visando a reduzir, nos limites necessários, ou paralisar, pelo prazo máximo de 15 (quinze) dias, as atividades poluidoras.

Parágrafo único - Da decisão proferida com base neste artigo, caberá recurso, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, ao Ministro do Interior.

Art 17 - É instituído, sob a administração da SEMA, o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem à consultoria técnica sobre problemas ecológicos ou ambientais e à indústria ou comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Art 18 - São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da SEMA, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações.

Parágrafo único - As pessoas físicas ou jurídicas que, de qualquer modo, degradarem reservas ou estações ecológicas, bem como outras áreas declaradas como de relevante interesse ecológico, estão sujeitas às penalidades previstas no art. 14 desta Lei.

Art 19 -(VETADO).

Art 20 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art 21 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 31 de agosto de 1981; 160º da Independência e 93º da República.

JOÃO FIGUEIREDO  
*Mário David Andreazza*

Anexo C\*\*\*

## **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

### **PREÂMBULO**

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e

individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

(...)

**TÍTULO VI**  
**Da Tributação e do Orçamento**  
**CAPÍTULO I**  
**DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**  
**Seção I**  
**DOS PRINCÍPIOS GERAIS**

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;

b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - será opcional para o contribuinte;

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes

Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.

Art. 147. Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.

Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o *caput* deste artigo:

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação;

II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;

III - poderão ter alíquotas:

a) *ad valorem*, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro;

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada.

§ 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada a pessoa jurídica, na forma da lei.

§ 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez.

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o *caput*, na fatura de consumo de energia elétrica.

## Seção II

### DAS LIMITAÇÕES DO PODER DE TRIBUTAR

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b);

IV - utilizar tributo com efeito de confisco;

V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público;

VI - instituir impostos sobre:

a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

b) templos de qualquer culto;  
c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

§ 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

§ 2º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 3º - As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel.

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

§ 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

§ 7.º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

II - tributar a renda das obrigações da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a remuneração e os proventos dos respectivos agentes públicos, em níveis superiores aos que fixar para suas obrigações e para seus agentes;

III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 152. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

## Seção III

### DOS IMPOSTOS DA UNIÃO

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

§ 1º - É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

§ 2º - O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;

§ 3º - O imposto previsto no inciso IV:

I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;

II - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;

III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.

IV - terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei.

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*:

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel;

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal

§ 5º - O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do "caput" deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - setenta por cento para o Município de origem.

Art. 154. A União poderá instituir:

I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

## Seção IV

### DOS IMPOSTOS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

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

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

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

III - propriedade de veículos automotores.

§ 1.º O imposto previsto no inciso I:

I - relativamente a bens imóveis e respectivos direitos, compete ao Estado da situação do bem, ou ao Distrito Federal

II - relativamente a bens móveis, títulos e créditos, compete ao Estado onde se processar o inventário ou arrolamento, ou tiver domicílio o doador, ou ao Distrito Federal;

III - terá competência para sua instituição regulada por lei complementar:

a) se o doador tiver domicílio ou residência no exterior;

b) se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior;

IV - terá suas alíquotas máximas fixadas pelo Senado Federal;

§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

I - será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;

II - a isenção ou não-incidência, salvo determinação em contrário da legislação:

a) não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;

b) acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;

III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

IV - resolução do Senado Federal, de iniciativa do Presidente da República ou de um terço dos Senadores, aprovada pela maioria absoluta de seus membros, estabelecerá as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação;

V - é facultado ao Senado Federal:

a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros;

b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros;

VI - salvo deliberação em contrário dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do disposto no inciso XII, "g", as alíquotas internas, nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais;

VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto;

b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII - na hipótese da alínea "a" do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;

IX - incidirá também:

a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço;

b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;

c) sobre o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153, § 5º;

d) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita;

XI - não compreenderá, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos;

XII - cabe à lei complementar:

a) definir seus contribuintes;

b) dispor sobre substituição tributária;

c) disciplinar o regime de compensação do imposto;

d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços;

e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, "a";

f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias;

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b);

i) fixar a base de cálculo, de modo que o montante do imposto a integre, também na importação do exterior de bem, mercadoria ou serviço.

§ 3º À exceção dos impostos de que tratam o inciso II do *caput* deste artigo e o art. 153, I e II, nenhum outro imposto poderá incidir sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País.

§ 4º Na hipótese do inciso XII, h, observar-se-á o seguinte:

I - nas operações com os lubrificantes e combustíveis derivados de petróleo, o imposto caberá ao Estado onde ocorrer o consumo;

II - nas operações interestaduais, entre contribuintes, com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, o imposto será repartido entre os Estados de origem e de destino, mantendo-se a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com as demais mercadorias;

III - nas operações interestaduais com gás natural e seus derivados, e lubrificantes e combustíveis não incluídos no inciso I deste parágrafo, destinadas a não contribuinte, o imposto caberá ao Estado de origem;

IV - as alíquotas do imposto serão definidas mediante deliberação dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, *g*, observando-se o seguinte:

a) serão uniformes em todo o território nacional, podendo ser diferenciadas por produto;

b) poderão ser específicas, por unidade de medida adotada, ou *ad valorem*, incidindo sobre o valor da operação ou sobre o preço que o produto ou seu similar alcançaria em uma venda em condições de livre concorrência;

c) poderão ser reduzidas e restabelecidas, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, *b*.

§ 5º As regras necessárias à aplicação do disposto no § 4º, inclusive as relativas à apuração e à destinação do imposto, serão estabelecidas mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do § 2º, XII, *g*.

§ 6º O imposto previsto no inciso III:

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização.

## Seção V

### DOS IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel;

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

§ 2º - O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do *caput* deste artigo, cabe à lei complementar:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

## Seção VI

### DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

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

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

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

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

III - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

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

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.

Art. 161. Cabe à lei complementar:

I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

## Anexo D\*\*\*\*

### **E o que é perante a doutrina nacional um tributo extrafiscal ?**

Há muito que vem se discutindo os institutos da fiscalidade, extrafiscalidade e da parafiscalidade como critério finalístico dos tributos. Entretanto, até o presente momento não se chegou a nenhum denominador comum no que pertine aos seus respectivas definições e valores finalísticos que o legislador desejou imprimir na lei tributária. Ademais, poucas são as referências doutrinárias no direito positivo que tratam o tema substancialmente. Portanto, diante de tal abordagem passarei a tratar as escassas abordagens de poucos doutrinadores que ousaram tratar do assunto., que muitas vezes vem tratando os institutos comparativamente.

Ora, a ilustre doutrinadora Misabel Derzi em nota de atualização do livro de Aliomar Baleeiro, preleciona que o tributo é extrafiscal quando não almeja prioritariamente prover o Estado dos meios financeiros adequados a seu custeio, mas antes visa a ordenar a propriedade de acordo com a sua função social ou a intervirem dados conjunturais (injetando ou absorvendo a moeda em circulação) ou estruturais da economia.

Um tributo é fiscal quando a sua cobrança visa tão somente a arrecadação de recursos financeiros para os cofres públicos, com o objetivo de sustentar os encargos que são próprios do órgão da Administração. Para Hugo Brito Machado <sup>(10)</sup>, o tributo é fiscal "quando seu principal objetivo é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado.

O tributo parafiscal, ou simplesmente a parafiscalidade, para o juiz federal Reis Friede <sup>(11)</sup>, ocorre quando a arrecadação tributária se desenvolve com o fim de obter recursos para

sustentar encargos que não são específicos da administração direta do Estado, mas que decorrem de atividades que interessam ao governo sejam desenvolvidas. Diz-se que tais imposições revestem-se de característica parafiscal, porque se destinam à sustentação de encargo paralelos aos da administração centralizada.

Ruy Barbosa Nogueira <sup>(12)</sup> conceitua exações parafiscais como contribuições cobradas 'por autarquias, órgãos paraestatais de controle da economia, profissionais ou sociais, para custear seu financiamento autônomo".

Roque Antônio Carraza prolata a opinio juris que as contribuições parafiscais não se constituem numa nova modalidade de tributos, podendo, pois, revestir-se da natureza de imposto ou taxa em virtude de serem simplesmente cobradas por terceiros.

Rubens Gomes de Souza <sup>(13)</sup>, citado por Fábio Fanucchi, entende a parafiscalidade como "a forma mais moderna de exercício do poder tributário com finalidades extrafiscais."

Ademais, a extrafiscalidade caracteriza-se pelo exercício da cobrança para atender a outros interesses que não os de mera arrecadação de recursos financeiros. O interesse geralmente manifestado com a extrafiscalidade é o de correção de situações sociais ou econômicas anômalas.

Diz ainda Hugo de Brito Machado que "o tributo é extrafiscal quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, para buscar um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros". Endossa ainda esta posição o doutrinador Paulo de Barros Carvalho <sup>(14)</sup> afirmando que "a forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade".

Por fim, minha opinio juris é que as contribuições extrafiscais deverão atender as necessidades na condução da economia ou correção de situações sociais indesejadas ou mesmo possibilidade de fomento a certas atividades ou ramo de atividades de acordo com o preceituado na Constituição. Já as contribuições parafiscais são aquelas que se destinam exclusivamente ao custeio de atividades paralelas à administração pública direta.



- \* Anexo A, extraído de forma integral do site: [http://jornalnacional.globo.com/Jornalismo/JN/0,,AA8\\_9987\\_-3586-254423,00.html](http://jornalnacional.globo.com/Jornalismo/JN/0,,AA8_9987_-3586-254423,00.html)> Acesso em 27 Jan. 2005.
- \*\* Anexo B, extraído de forma integral do site: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938org.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938org.htm) > Acesso em: 25 Jan. 2005.
- \* \*\* Anexo C, extraído de forma parcial do site: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)> Acesso em 01 Fev. 2005.
- \* \*\*\* Anexo D, extraído de forma parcial do site: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4627>  
> Acesso em 12 Out. 2005.