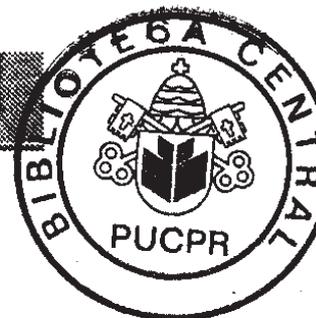




Pontifícia Universidade Católica do Paraná



Denis Grujičić Marčelja

Tributação socioambientalmente orientada

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada no programa de Pós-graduação em Direito da PUC/PR, Curso de Mestrado em Direito Econômico e Social, linha de pesquisa de Direitos Socioambientais, como requisito parcial para obtenção de grau de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Catalano Botelho Ferraz

Curitiba

Agosto de 2005



Denis Grujić Marčelja

Tributação socioambientalmente orientada

Dissertação apresentada no programa de Pós-graduação em Direito da PUC/PR, Curso de Mestrado em Direito Econômico e Social, linha de pesquisa de Direitos Socioambientais, como requisito parcial para obtenção de grau de mestre. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada:

Prof. Dr. Roberto Catalano Botelho Ferraz

Orientador

Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – PUC/PR

Prof. Dr. Dalton Luiz Dallazem

Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – PUC/PR

Prof. Dr. Luis Eduardo Schoueri

Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito
da Universidade de São Paulo – USP.

Curitiba, agosto de 2005

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da Universidade, do autor e do orientador.

Denis Grujičić Marčelja

Graduou-se em Direito pela PUC/PR em 2000. Cursou o programa de pós-graduação em MBA em Sistemas de Gestão Ambiental, pela PUC/PR, no ano de 2001. Em 2002, cursou, pela PUC/PR, no programa de pós-graduação, a especialização em Direito Empresarial, com concentração em Direito Tributário. Participou de diversos congressos e simpósios sobre direito tributário e ambiental, ganhando 1º lugar no concurso de monografias do II Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, São Paulo, 2004, organizado pelo Instituto Nacional de Direito Público, com o tema “Possibilidade da Responsabilização Penal da Pessoa Jurídica”.

Ficha Catalográfica

Marčelja, Denis Grujičić
M314t Tributação socioambientalmente orientada / Denis Grujičić Marčelja ;
2005 orientador, Roberto Catalano Botelho Ferraz. -- 2005.

224 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) -- Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2005

Inclui bibliografia

1. Direito tributário. 2. Tributos. 3. Direito ambiental. 4. Direito econômico. I. Ferraz, Roberto Catalano Botelho. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Social. III. Título.

CDD (Dóris) 4. ed. -- 341.39

Dedico este estudo: aos meus pais, Wilim e Vera, irmãos, Karen e Ivan; aos meus avós, Zivojin e Jelena (*in memoriam*, ambos), Franjo e Darinka (*in memoriam*); ao Ir. Virgílio Josué Balestro; ao sr. Dino Segre (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

No homem mais céptico, incrédulo e cínico, se esconde um louco sentimental; o homem mais cheio de paradoxos encerra dois seres: o que pensa e o que age: o primeiro lança suas idéias audaciosas, sustenta verdades arruinadoras; o segundo age não acolhendo as idéias avançadas do outro, mas acha mais cômodo fechar os olhos, aceitar a moral, os costumes, o modo de pensar corrente, tradicional, comum, e iludir-se, acreditando que as idéias do outro se adaptam aos casos de todos os homens, menos ao seu.

Os homens mais cépticos, anarquistas, rebeldes, na sua ideologia, são quase sempre caturras na vida, quando se trata de aplicar os seus sistemas. São, trocando os valores, como aquele pastor, que, provocado por alguém do público enquanto pregava contra o duelo, mandou desafiá-lo; são como aqueles tais que desprezam o dinheiro, descubrem a avareza e a especulação em todos os gestos de outrem, e vão procurar os freges para não dar gorjeta aos garçons.

Por sorte, a elaboração deste estudo não foi cerceada por estas ditas criaturas incrédulas, o que me leva a agradecer a muitos por isso. Em verdade, a arte do agradecimento queda-se inefável quando a obrigação mínima que nos é exigida é balbuciar um simples 'obrigado'. Mais que isso, agradecer a sinceridade com que se é estimulado na realização de algo prazeroso.

Agradecimentos a Deus, pelas pessoas que colocou em meu caminho.

Obrigado a meus pais e irmãos, que em tudo me estimulam e continuam a apoiar. Em vocês tenho a esperança e a certeza de que a dedicação e o esforço trazem consigo o gérmen da felicidade. Devo-lhes a alegria de ver realizado mais um estudo.

Não me posso esquecer de agradecer igualmente a meu mestre Virgílio Josué Balestro, professor e amigo, a quem muito estimo e admiro. No mais alto calor do combate torna-se difícil lembrar de todas as regras, mas os ensinamentos que me passaste revelam-se em cada letra exposta; muito obrigado.

Agradecimentos a Roberto Ferraz, que me despertou o interesse pelo assunto aqui discutido, dando-me a oportunidade de compartilhar de seus conhecimentos e meios para o meu aprendizado.

Gostaria de mencionar meus agradecimentos a Tiago Boldo, Carina Frahm, Leonel Vinícius Jaeger Betti Junior, Márcio Daniel Corrêa e Jaquira Tariana Varela. Todas as crianças são sonhadoras, mas, crescendo, algumas se conservam crianças: são os poetas; as outras se tornam Homens: são os taverneiros. Os poetas continuam a içar no espaço as pandorgas das suas páginas da vida; mas os taverneiros os prendem à terra com um fio e os observam com o binóculo da moral. Agradeço imensamente pelos entusiasmos e auxílios, pelas discussões e críticas, meus amigos e poetas.

Resumo

Marčelja, Denis Grujičić; Ferraz, Roberto Catalano Botelho (orientador). **Tributação Socioambientalmente Orientada**. Curitiba, 2005. 217 p. Dissertação de Mestrado - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Para se conhecer completamente as grandes criações, devem-se tê-las examinadas não só depois de concluídas, mas também durante suas evoluções: à arte que envolve a escultura antecederam anos de estudo, de conversas, de cultura; para se obter o mais fino colar de ouro, urge que alguém desça à mina e retire a matéria-bruta do meio ambiente. Definindo as características e a importância de bens socioambientais (meios) à preservação da vida (fim), o presente trabalho apresenta forma de o Direito os tutelar por meio de instrumentos econômicos, em especial por via tributária.

A relação intrínseca entre meio ambiente e economia possibilita a atuação eficaz do tributo, seja em sua forma indutora ou repressora de condutas. Analisadas as peculiaridades de cada espécie tributária no intuito protetivo, concluiu-se que a dogmática jurídica tributária atual, conjugada com política ambiental, prodigaliza melhores resultados práticos no que tange às taxas e às contribuições de intervenção no domínio econômico.

Palavras-chave

Bens socioambientais; cultura; economia; instrumentos econômicos; tributo justo; imposto; taxa; contribuição de melhoria; empréstimos compulsórios; contribuições especiais; empresa.

Résumé

Marčelja, Denis Grujičić; Ferraz, Roberto Catalano Botelho (orientador). **Tributação Socioambientalmente Orientada**. Curitiba, 2005. 217 p. Dissertação de Mestrado - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Pour connaître complètement les grandes déatations, on doit les avoir examiné non seulement après leur conclusion, mais aussi durant leurs évolutions: à l'art qui englobe la sculpture précédèrent des années d'études, de discussions, de culture, et, pour pouvoir obtenir le collier d'or le plus raffiné, il est nécessaire de descendre à la mine et en retirer la matière brute. Définissant les caractéristiques et l'importance des ressources naturelles (les moyens) pour la préservation de la vie (le fin), ce travail présente comment le Droit peut les protéger grâce à des outils économiques, et particulièrement par moyen tributaire.

La relation intrinsèque entre l'environnement et l'économie permet le fonctionnement du tribut, que ce soit sous sa forme inductive ou repressive de comportement. Une fois analysées les particularités de chaque espèce tributaire dans la protection, on conclue que la dogmatique juridique actuelle, cojugée avec la politique environnementale, engendre de meilleurs résultats pratiques, en vue des objectifs des taxes et des contributions d'intervention dans le domaine économique.

Mots Clefs

Biens environnementaux, culture, économie, outils économiques, juste tribut, impôt, taxe, contribution d'amélioration, prêts compulsifs, contributions spéciales, entreprise.

Sumário

| | |
|--|----|
| 1. Introdução | 14 |
| 2. Visão constitucional do meio ambiente | 16 |
| 3. A cultura como bem ambiental | 23 |
| 3.1. Apresentação do tema | 23 |
| 3.2. Cultura global | 25 |
| 3.3. Cultura local | 29 |
| 3.4. Meio ambiente cultural e a dignidade da pessoa humana | 32 |
| 3.5. A lei Rouanet – Lei nº 8.313/91 | 38 |
| 4. A economia e o direito ambiental | 42 |
| 4.1. Visão geral sobre o direito econômico | 42 |
| 4.1.1. Meio ambiente e instrumentos econômicos | 46 |
| 4.2. Mecanismos públicos de proteção ambiental | 48 |
| 4.2.1. A proteção penal | 50 |
| 4.2.2. Instrumentos administrativos – o poder de polícia | 52 |
| 4.2.3. Instrumentos econômicos | 56 |
| 4.2.3.1. O molde dos instrumentos econômicos | 59 |
| 4.2.3.2. Aceitabilidade política dos instrumentos econômicos | 67 |
| 4.2.3.3. Efeitos distribuição da receita fiscal | 69 |
| 4.2.3.4. <i>Commodities</i> ambientais e a inclusão social | 70 |
| 5. Bases para uma política tributária ambiental | 75 |
| 5.1. Conscientização da gestão ambiental | 75 |
| 5.2. Questões políticas da legitimidade do poder fiscal | 78 |
| 5.3. Questões sociológicas da legitimidade do poder fiscal | 81 |
| 5.4. Questões sobre a vinculação da receita tributária | 84 |

| | |
|---|-----|
| 5.5. Tributo socioambiental – a internalização das externalidades | 86 |
| 6. Tributos em espécie e a proteção ambiental | 91 |
| 6.1. Conceito jurídico de tributo | 91 |
| 6.2. Imposto | 94 |
| 6.3. Taxa | 104 |
| 6.3.1. Serviço público específico e divisível | 108 |
| 6.3.2. Questões sobre divisibilidade e especificidade da taxa | 110 |
| 6.3.3. Exemplos da taxa ambiental | 113 |
| 6.4. Contribuição de melhoria | 122 |
| 6.5. Empréstimo compulsório | 128 |
| 6.6. Contribuições especiais | 132 |
| 6.6.1. Validação constitucional finalística | 137 |
| 6.6.2. Novas espécies tributárias? | 141 |
| 6.6.3. Contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE | 143 |
| 7. A empresa e o bem socioambiental | 151 |
| 8. Conclusão | 157 |
| 9. Referências bibliográficas | 163 |
| 10. Anexo 1 | 169 |
| 11. Anexo 2 | 173 |
| 12. Anexo 3 | 192 |
| 13. Anexo 4 | 204 |
| 14. Anexo 5 | 207 |
| 15. Anexo 6 | 213 |

LISTA DE ABREVIACÕES

- a. C. – antes de Cristo
- ADA – Ato Declaratório Ambiental
- art. – artigo
- CCX – *Chicago Climate Exchange*
- CFC – cloro-fluor-carbono
- CIDE – Contribuição de intervenção no domínio econômico
- CNIC – Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
- CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
- CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
- CONTRAN – Conselho Nacional de Trânsito
- Coord. – Coordenador
- CO₂ – gás carbônico
- CTN – Código Tributário Nacional
- DETRAN – Departamento de Trânsito dos Estados e do Distrito Federal
- EC – Emenda constitucional
- ed. – edição
- h.i. – hipótese de incidência
- IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário
- ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
- IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
- IPTU – Imposto predial e territorial urbano
- IRPF – Imposto de renda de pessoa física
- IRPJ – Imposto de renda de pessoa jurídica
- ITR – Imposto territorial rural
- MDL – Mecanismo de desenvolvimento limpo
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- ONG – Organização não governamental

Op. Cit. – *opus citatis* (obra citada)

Org. – organizador

p. – página

PET – Polietileno Tereftalato

PRONAC – Programa Nacional de Apoio à Cultura

Rel. - Relator

TCFA – Taxa de controle e fiscalização ambiental

TFA – Taxa de fiscalização ambiental

TRF – Tribunal Regional Federal

TSA – Taxa de Serviços Administrativos

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

V.g. – *verbi gratia* (por exemplo)

*Criados com tranquilidade, num ambiente estreito,
De repente somos lançados no mundo;
Banham-nos cem mil vagas,
Tudo nos excita, diversas coisas nos agradam,
Diversas coisas nos desgostam, e de hora em hora
Varia o sentimento, que facilmente se inquieta;
Sentimos, e o que por nós foi sentido,
O variado tumulto do mundo leva consigo.*

Goethe

INTRODUÇÃO

Nunca, até a hora presente, a humanidade como um todo se mostrou mais inquieta e nunca produziu de maneira tão semelhante a Deus. Testemunhar essas mudanças dinâmicas, cada vez mais cheias de surpresas, torna mais acurada a tarefa do Direito de zelar pelo seu objeto maior: a vida.

Se afundarmos no curso dos séculos, vemos que, enquanto a 'moral' se aperfeiçoa, o preço da vida e da dor é o único que diminui autenticamente. A retórica capitalista trouxe exemplos de descaso, onde a opulência era conquistada por meios não muito ortodoxos, seja dilapidando a natureza, seja avassalando povos e culturas, seja impondo necessidades e metas. No momento em que houve a reflexão sobre a relação existente entre economia e meio ambiente, aqueles que almejavam conquistar a grandiosidade econômica se viram barrados por normas impeditivas, obrigando o luxo do 'progresso' a permanecer nos primeiros detentores.

Mais que uma relação comprovada, a economia é intrínseca ao meio ambiente. Observações históricas demonstram que plagas pródigas em recursos naturais foram às que mais se destacaram economicamente, como o caso da abundância de pinheiros aos fenícios e da extraordinária reserva de carvão mineral na Grã-Bretanha pré-Revolução Industrial.

À medida que grassava a nova economia, onde de início a 'mão invisível' teria o condão de agir por si só, as conseqüências que daí advieram refletem-se naquilo que é hoje de todo conhecido: destruição de estoques de grãos para elevação de preços; pesca e caça predatória; extração desenfreada para atendimento de demanda; utilização de produtos químicos para melhor apresentação final da mercadoria; manipulação genética visando à otimização produtiva; imposição cultural e superficialidade de valores etc.

Não se vai descer a minúcias sobre os prós e contras do capitalismo atual, até porque tal assunto renderia não uma dissertação, que sim um tratado. O presente trabalho, pois, tem a função principal de comprovar a eficácia da

utilização de instrumentos econômicos – em especial a via tributária (espécies de tributo) – para a proteção de bens socioambientais.

O Estado, desde que avocou a responsabilidade pela realização de valores sociais e democráticos, acabou por gerar a conseqüente necessidade da manutenção de tais condições. Porém, como se torna efetiva uma política econômica e ambiental? A dogmática jurídica tributária atual é apta àquilo que se pretende proteger? De que maneira defender bens imateriais relativos à cultura de um povo? Quem são os titulares dos bens socioambientais? Que é bem socioambiental? São temas que se vão apresentando na primeira metade do trabalho.

A implementação de sistema jurídico-político de proteção ambiental por via tributária deve partir do conhecimento de seu objeto, vale dizer, do tributo em si e daquilo que se almeja tutelar. Tratar juridicamente o tributo traz conseqüências não perceptíveis de início, as quais podem ou auxiliar ou tornar inócuas a sua utilização indutora, dependendo da espécie analisada. De que modo, portanto, definir tributo e suas espécies? Qual a conseqüência prática de tal definição à proteção de bens socioambientais? Há como vincular a receita obtida? Como internalizar os custos da degradação ambiental ao poluidor? Que vantagens tem a empresa que atende à indução normativa tributária? Tais análises restam à segunda metade do trabalho.

Durante a realização do estudo, o sucesso de alguns países que implementaram políticas preservacionistas teve o condão de fazer crer ao autor que a atenção, o carinho e o desvelo, características indissociáveis à realização eficaz de qualquer tarefa, são mais que necessários ao desenvolvimento sustentável, pois antes de depender de atuação estatal, vale lembrar que a garantia do bem-estar social é sempre subjetiva, isto é, do acionista, do quotista, do proprietário, do cliente, do funcionário, do patrão, do pai de família etc, sendo reflexo da cultura de um povo.

Enfim, *ecce opum!* Do que é aqui sumariamente apresentado como forma indutora à leitura deste trabalho, espera-se que o teor que agora segue seja suficiente para despertar o interesse no assunto, cuja seriedade afeta não só estudiosos do Direito, que sim a humanidade.

VISÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE

Para muitos, a simples existência da carta constitucional já seria o bastante para definir as prioridades de determinada nação. O que estivesse aí exposto definiria de modo sucinto a forma do Estado e seu governo, os direitos fundamentais do homem, a forma de exercício e aquisição do poder *et cetera*.

Conquanto a constituição brasileira pudesse falar tão-somente do conjunto de normas que organizariam os elementos constitutivos do Estado, ela foi pródiga ao abranger assuntos variados ao interesse nacional, elevando, desse modo, à rigidez constitucional, temas como tutela dos direitos dos índios, tutela dos direitos de família, do meio ambiente, do desporto, da cultura, dentre outros.

Na medida em que tais assuntos são recebidos na Constituição, sempre que eles forem debatidos há que se ressaltar a supremacia da Lei Maior em nosso ordenamento jurídico. Nos dizeres de SILVA,

“...nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos”.¹

Desse modo, a Constituição Federal estabelece o conjunto de regras e princípios básicos que limitam o conviver do indivíduo em prol da sociedade. Entretanto, por que há a existência de princípios no Direito?

Pois bem, não sendo o Direito uma ciência exata, à proporção que ele se torna cada dia mais abstrato, não sendo mais possível sua aplicação a casos determinados e pré-formados pela legislação (onde se recorre grandes vezes à analogia e às outras possibilidades de interpretações reguladas pela hermenêutica jurídica), são necessários princípios que regulamentem a aplicação das normas. Princípios, pois, são fundamentos que explicam a existência do Estado, sendo o

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 12ª edição. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 49.

“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 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” .²

Na leitura do capítulo constitucional destinado ao meio ambiente³, percebe-se que os princípios aí esculpidos convergem primordialmente à finalidade básica de proteção da vida, garantindo a existência digna para os seres humanos desta e das futuras gerações, tendo o compromisso de se observar o desenvolvimento econômico sustentável, principalmente no que tange às atividades de pessoas jurídicas, malfeitoras sumas aos mais radicais na luta pela preservação ambiental. Mas quando o direito começou a ser percebido com visão futura? Historicamente falando, no direito das sucessões e no direito previdenciário, mas não num enfoque protetivo da vida, e sim da economia.

Ora, embora o princípio seja a substância da coisa esperada, na prática ele é o argumento de algo que não aparece. Estampado em letras claras na Carta Maior que: a) todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida (art. 225, *caput*); b) as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais (art. 225, §3º) e; c) “a lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular” (art. 173, §5º), a realidade que hoje grassa destoa-se grandemente do que é desejado.

Curioso observar que, quando em discussão a tutela de bens jurídicos sociais, há que se sopesar a aplicação de princípios que, por vezes, podem parecer antinômicos. Entretanto, na análise dos julgados que envolvem o bem-estar

² MÉLLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998 p. 45.

³ No entender de Fiorillo e Rodrigues, “assim, pois, como não há, dentro do Estado Democrático de Direito, a nosso ver, outra regra jurídica-normativa que possa sobrepor-se ao texto constitucional, mister se faz que saibamos todas as nuances relativas ao conceito geral de meio ambiente, tendo por base o vértice de pirâmide do nosso ordenamento jurídico”. FIORILLO, C.; RODRIGUES, M. A. *Direito Ambiental e Patrimônio Genético*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1996. p. 29.

social, deve haver a aplicação de certa proporcionalidade entre os princípios constitucionais, na forma de método orientador de julgamentos. A norma não tem um sentido em si, abstraído das relações sociais; é a partir do contexto real que o “dever-ser” se impõe, enaltecendo principalmente os princípios da livre iniciativa e o da dignidade humana, quando em questão o progresso econômico e o bem-estar social.

Dentro da idéia do “dever-ser”, o Estado tem a necessidade de definir os direitos fundamentais do homem, concretizando-os quando produz e faz executar normas voltadas à sua realização. Das transformações surgidas no campo do Direito, talvez a de maior relevância tenha sido a percepção funcional da norma, deixando mais estática sua antiga visão estrutural, característica do século XIX; se outrora a norma agia *porque* algo ocorreu, hoje se pode dizer que, dentro das novas funções avocadas pelo Estado, a norma age também *para que* algo ocorra.

Em consulta realizada para a Confederação Nacional do Sistema Financeiro, DERANI expõe com clareza a aplicação da proporcionalidade entre princípios ao afirmar que

“...na concretização de direitos fundamentais, pela vinculação da ação das pessoas às normas implementadoras destes direitos, não cabem alegações sobre supostos conflitos com outros princípios normativos. Não há possibilidade permitida pela Constituição de negação de um direito fundamental fundada na necessidade de aplicação de outro direito fundamental. A destinação dos direitos fundamentais é a efetivação dos valores que expressam. A complexidade e a pluralidade dos valores envolvidos na concretização dos direitos fundamentais requerem a ponderação entre os diferentes princípios, como um método de adequação. A ponderação entre valores é necessária, para evitar que a escolha de um princípio seja a negação da validade de outro, o que descaracterizaria toda estrutura constitucional”⁴ (grifou-se).

O ponto característico da valoração principiológica está em que eles são tidos como mandados de otimização, caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus e que a medida devida de seu cumprimento não só depende das possibilidades reais como também das jurídicas. No momento em que dependem das possibilidades reais, é justamente o caso concreto que define a proporcionalidade de aplicação, tendo em conta que ordenam algo que deve ser

⁴ DERANI, Cristiane. *Consulta realizada a pedido da CONSIF – Confederação Nacional do Sistema Financeiro*. [S.L.: s.n.], [19–]. p. 20.

realizado na maior medida possível; atende-se à valoração, pois, atentando sempre para a dimensão real da norma jurídica, impondo a verificação do princípio constitucional, controlando o seu excesso pela aplicação ponderada dos demais. Seriam os princípios, como expõe SCHOUERI, “qual forças com vetores diversos, cuja resultante indicará a direção a ser seguida pelo fenômeno físico; os princípios jurídicos atuam também num feixe, cabendo ao intérprete determinar a direção que dali resulta”.⁵

Existe na doutrina jurídica brasileira a divisão entre princípio base e princípio essência. *Grosso modo*, distinguem-se pelo fato de que aquele deve respaldar uma estrutura específica de atuação, uma forma pela qual determinada atividade deve se orientar, ao passo que este está ligado aos escopos ótimos da sociedade organizada sob a regência da Constituição.

Ilustrando a aplicação prática dessa distinção, VALLE analisa os princípios da livre iniciativa e da dignidade humana:

“ (...) a liberdade de empresa é vista como base do processo de desenvolvimento econômico, como instrumento que permite à ordem econômica alcançar os fins constitucionalmente traçados. É, portanto, um meio de alcançar esses fins. Mas qual é esse fim? (...) todo o capítulo da ordem econômica da Constituição Federal atrela o objetivo de desenvolvimento econômico com o de justiça social (...). Assim, a essência da ordem econômica, a sua finalidade máxima, está em alcançar a justiça social. (...) Toda norma constitucional ou infra-constitucional deve ter como objetivo-mor o alcance desses fins”.⁶

A livre iniciativa constitui a base do sistema econômico ocidentalizado, prodigalizando às empresas o livre exercício dentro do capitalismo vigente, almejando sempre o fim social, que é a essência. À medida que determinada atividade econômica põe em xeque o bem-estar da comunidade, embora esteja agindo dentro do princípio da livre iniciativa, qualifica-se de modo inconstitucional; haja vista o desrespeito ao princípio essência do sistema jurídico. Nesse caso, a análise da realidade irá direcionar a aplicação da repressão

⁵ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Contribuições ao Estudo do Regime Jurídico das Normas Tributárias Indutoras como Instrumento de Intervenção sobre o Domínio Econômico*. São Paulo, 2002. Tese (Professor Titular do Departamento de Direito Econômico e Financeiro, área de Legislação Tributária) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. p. 54.

⁶ VALLE, Raul Silva Telles do. *Mineração em Território Quilombola: Uma Análise Jurídica do Problema*. LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 124-125.

escolhida pela política social, seja de caráter administrativo, seja penal, como sói acontecer em países como Inglaterra e EUA, Venezuela e México, Cuba e Colômbia, Japão e China, cujas dogmáticas penais adotam a responsabilização da pessoa jurídica.

Seriam inúmeras as dificuldades que poderiam aqui ser debatidas quanto à preservação ambiental ⁷. Há que se ressaltar, porém, dois tópicos que, de maneira geral, estancam o evoluir da proteção de tudo aquilo que a concerne: o interesse econômico e a dificuldade jurídica propriamente dita.

Com efeito, o Direito, sucintamente definido, é instrumento hábil à solução de conflitos de interesses e valores, de questões sociais e, em último ponto, de questões políticas. O direito ambiental constitui ramo novo na normatização jurídica, possuindo características inusitadas no que se refere à estruturação do Direito, interferindo, de certo modo, na antiga conceituação liberal, em especial nos princípios atinentes às condições do exercício da propriedade privada.

Ora bem, sendo a propriedade privada o bastião de uma sociedade capitalista, basta a comparação para se chegar ao alvo da questão que aqui se debate, sobre o afinco com que a propriedade em nosso ordenamento jurídico é legislada, não recebendo a mesma sorte o objeto jurídico vida, por exemplo. O Direito, nesse tópico, é ainda servil da economia.

Não obstante tais análises, o próprio ordenamento jurídico, por vezes, dificulta o escopo preservacionista. Seria um tanto quanto aventuroso levantar este debate, mas se tentará expor breve comentário à causa dessa afirmação.

O ramo do direito ambiental tem suas peculiaridades. Dentro de sua natureza protetiva, o direito ambiental age com a prudência necessária para que o dano ambiental não ocorra, o que se estampa no princípio da precaução – *in dubio pro securitate*.

Precaução, pois, é cuidado; previne-se sempre que não se deseja certo resultado. No que toca à tutela ambiental, o princípio norteador, regente da política econômica conjugada com a proteção do meio (educação ambiental), há de ser o princípio da precaução.

⁷ Utiliza-se a expressão ambiental em sentido geral, abarcando o meio ambiente do trabalho, o meio ambiente natural e cultural, artificial e genético.

Prudência poderia muito bem ser o termo utilizado para a dinamização prática de tal princípio. O uso de materiais naturais, se regido de bom senso, deve ser efetuado visando ao bem-estar de presentes e futuras gerações; é o afastamento do perigo, do risco, que não abrange tão-somente situações atuais, mas futuras, pois o cálculo de sustentabilidade deve-se moldar perante a idéia de exploração constante do meio. "Precaução ambiental é necessariamente modificação do modo de desenvolvimento da atividade econômica", segundo DERANI.⁸

O direito processual, porém, que se desenvolve perante os tribunais para obtenção da tutela jurídica estatal, necessita de provas para que a realização da ordem jurídica e dos direitos seja reconhecida. O dito risco provável, portanto, queda-se um tanto quanto custoso de ser comprovado. Como tornar efetiva a prova de uma precaução geral? O Direito, por si só, não tem possibilidades de auferir veracidade às probabilidades que o direito ambiental alberga. Filosofias à parte, na área probatória o direito ambiental torna-se ciência leiga, devendo procurar respaldo em outras ciências que o tentem auxiliar nesta empreitada.

Ademais, o Homem, por sua própria natureza, tende a se orientar nos riscos pelo amparo de experiências passadas, historicamente estabelecidas. Fácil é comprovar a probabilidade de acidente de determinado motorista que tenta atravessar o cruzamento sem que tome a devida precaução de ver se há alguém vindo. Entretanto, as novas situações de risco, digam-se ambientais, não são assim. Não há experiências passadas para guiar as probabilidades, e mesmo que existam, podem elas ser infinitamente discutidas, dependendo do interesse econômico, como o caso do efeito estufa e dos alimentos geneticamente modificados, em referência ao meio ambiente natural e genético, respectivamente. Ou mesmo a farra do boi e a rinha de galo, cujas naturezas exprimem o patrimônio cultural de parte da população brasileira.⁹

⁸ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p.166.

⁹ Exemplo de expressão do patrimônio cultural brasileiro é a discussão da constitucionalidade de lei gaúcha (art. 2º da Lei Estadual nº 11.915/03) que permite o sacrifício de animais em rituais de religiões africanas, como demonstra a notícia: "A lei que permite o sacrifício de animais por religiões originárias da África foi considerada ontem constitucional pelo Tribunal de Justiça. Em uma disputa apertada, acompanhada com nervosismo por defensores de animais e pais-de-santo, 14 dos 25 desembargadores votaram como os religiosos desejavam. A questão pode

São obstáculos peculiares, pois, que comprovam mais uma vez que o meio ambiente urge tanta importância à sociedade propriamente dita quanto ao Direito em si.

3

A CULTURA COMO BEM AMBIENTAL

“... a cultura não subsiste num ambiente hostil, e não há nada melhor para preservar o ambiente do que uma cultura a ele adaptada”.¹⁰

3.1

Apresentação do tema

Conquanto a contagem de 100 anos, no avaliar de um contexto histórico, pouco signifique, pode-se dizer que as mudanças no cenário mundial neste último século ocorreram em velocidade surpreendente. O avanço das democracias em todas as latitudes, o afrouxamento das relações Leste-Oeste com a conseqüente diminuição do perigo da chamada Guerra Fria, a universalidade do consumo sob o conceito de ‘aldeia global’, a grande interdependência econômica entre os países, a guerra do comércio e o perigo da escalada do protecionismo entre os parceiros do comércio internacional, a explosão da imigração na Europa, a formação de blocos políticos-econômicos, a ecologia como tema central de inúmeros projetos e debates juntamente com a exigência da formação de consciência mundial, o pânico decorrente de doenças geradoras de exclusão social (*virus sociologicus*)... São inúmeras, enfim, as transformações ocorridas na humanidade em tão pouco tempo.

Chega-se à conclusão, portanto, de que as relações internacionais nunca estiveram tão afinadas como na atualidade, processo esse que recebeu a alcunha popular de globalização.

Transformada em uma das chaves da atualidade, o fato da globalização tem o condão de passar a idéia de um complexo conjunto de processos interligados. E embora pensem alguns que tal realidade deve-se tão-somente aos tempos

¹⁰ MARÉS Filho, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Socioambiental. LIMA, André (Org.). O Direito para o Brasil Socioambiental.. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 25.

modernos, a 'globalização' provém de séculos, como bem demonstra o evoluir das relações públicas da humanidade. Que seriam, pois, as grandes navegações, que prodigalizaram o conhecimento de novas rotas comerciais e o contato com outros povos, outras culturas?¹¹ Antes disso, o movimento cruzadista, que engendrou a aproximação do Ocidente com o Oriente, o qual era, à época, muito mais avançado em quesitos científicos¹². Enfim, exemplos desse processo mundial não faltam à História.

Percebe-se que o contato entre os povos é algo que ocorre de forma natural, diferenciando-se apenas nos motivos que o impelem (geralmente a busca de riquezas e de melhores condições). Se outrora a sociedade dividia-se entre proprietários e não proprietários, as conquistas do Homem nas revoluções deixaram claras as novas tendências e imposições.

Com efeito, a Declaração de 1789, adotada pela Assembléia Constituinte Francesa, foi o passo primordial para a extensão dos Direitos do Homem e do Cidadão. O que a destacou na conquista dos Direitos Fundamentais foi a sua vocação universalizante: não se rendia a determinadas classes, a certos nacionais, e sim à chegada de uma nova sociedade ideal, ciente de seus deveres universais; seria o indivíduo com seus Direitos Fundamentais garantidos em qualquer lugar que estivesse.

Talvez essa sociedade ideal esteja distante para os mais céticos, mas o que importa afirmar é que o reconhecimento de uma inter-relação entre as diferentes nações, em prol de suposto objetivo comum (proteção ambiental, combate à fome, controle de doenças etc), torna-se, com o passar do tempo, uma disputa no afã de impor determinadas condutas, seja como forma de autenticação do poder, seja como modo de resistência a tal jugo. Uma vez 'comprovadas' as eficiências de tais condutas, tornam-se elas ditames estruturais para autenticação do poder daqueles que as criaram, deixando o luxo da 'verdade' para os primeiros

¹¹ Refere-se aqui à cultura como o conjunto de características que diferenciam um grupo de outro.

¹² Exemplos da superioridade científica do Oriente sobre o Ocidente à época das Cruzadas são fornecidos por Asimov. Dentre eles: "os moinhos de vento provavelmente só se tornaram conhecidos na Europa no século XII, quando os cruzados trouxeram a idéia do Oriente"; "o mel era usado como sinônimo de tudo o que era agradável na Antiguidade e na Idade Média por ser o único adoçante então disponível no Ocidente. O açúcar só chegou à Europa no século XII, quando os cruzados o trouxeram do Oriente". ASIMOV, Isaac. *O Livro dos Fatos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981. p. 75-77.

detentores. Assim, cria-se a cultura, uma nova cultura no lusco-fusco de uma transição entre sombras e luzes: entre as sombras de uma ignorância socialmente estruturada, onde a razão muitas vezes vive em constante ostracismo, e as luzes de uma nova época que se respalda na imposição cultural como meta, gerando aqueles que à cultura se adaptam e outros a ela excluídos.

3.2

Cultura global

Durante suas conquistas, Alexandre, o Grande, obrigava seus generais a se casarem com as mulheres dos povos vencidos, de modo que a dominação não se restringisse tão-somente à aniquilação da resistência bélica masculina, mas que grassasse pelos campos da imposição cultural, permitindo, assim, maior controle.

Na análise da distância temporal entre o conquistador macedônio e a atualidade, vê-se que as estratégias impositivas pouco diferem, sendo sempre impostas pelo grupo dominante àqueles (minorias) que careceram de 'resistência', sendo constantemente alvos de certas atitudes, complacentes ou hostis, que variam entre a caricatura e o extermínio.

FEATHERSTONE, no intuito de definir e indagar a existência de cultura global, convida à análise diversos autores que, embora partam de premissas muitas vezes igualitárias, não convergem ao mesmo ponto em suas conclusões, o que enobrece a discussão acadêmica sobre o tema, onde teses e antíteses são por vezes apresentadas, como os discursos de WALLERSTEIN e BOYNE sobre diferentes panoramas e fatores influenciadores na definição do vernáculo cultural, agregando para sua definição até mesmo quesitos como, v. g., determinismo geográfico e interesses vitais. São seus argumentos, respectivamente:

“(...) cultura (sentido I) o conjunto de características que diferenciam um grupo do outro, e como cultura (sentido II), determinado conjunto de fenômenos que são

diferentes de (e “superiores” a) um outro conjunto de fenômenos dentro de qualquer outro grupo”.¹³

“Entretanto, será que o conceito de cultura possui apenas essas duas tonalidades? Se o conceito de cultura girasse apenas em torno dos problemas de harmonia e de diferença internas e externas, então, talvez, a resposta poderia ser afirmativa. Todavia, não se refere a cultura também à definição e à busca de interesses considerados (dentro de um complexo cultural sócio-histórico específico) vitais, autônomos e específicos aos agentes que os buscam? Num outro aspecto, não sustentam os etólogos que a cultura humana pode ser estudada como parte do comportamento animal? Ainda sob outro ângulo, não será necessário incluir o ambiente físico em toda e qualquer definição de cultura?”¹⁴

Culpado do blefe que envenenou, certo modo, o estilo de vida da população mundial, o sucesso do capitalismo, do consumismo, do futurismo e demais *ismos* – que nada mais são que a moeda falsa de uma ideologia – abriram campo para concorrências que prezam pela imposição cultural. Ora, se as experiências soviéticas e americanas demonstraram a possibilidade de novos imperialismos culturais na superação de nacionalismos, o projeto de uma comunidade verdadeiramente globalizada está-se tornando cada vez mais presente, sem necessariamente estar ligada a algum lugar ou período.

De fato, a simples análise do meio competitivo do mercado internacional já tem a capacidade de demonstrar o quão padronizada está-se tornando a exigência consumista criada por uma imposição cultural. Sem possuir propriamente uma memória, o processo criado pela aproximação global limita a atuação do Direito aos seus nacionais, não sendo estranha a colocação de que o Direito (entendido aqui nas regulamentações internacionais) pode vir a se transformar em mera técnica. A difusão desse modelo americanizado estimula uma lógica meritocrática, onde as boas maneiras e as conexões sociais perderam a sua importância em favor da competência técnica.

Ora bem, o ordenamento jurídico do Estado é a substância da sociedade, encarada como fator dinâmico, espelhando o hábito social; ele apenas legitima prática já existente. E como poderia ser classificada a sociedade hoje? Dentro de todas as mudanças ocorridas em curto espaço de tempo, com revoluções, golpes de Estado etc, a sociedade pode ser classificada, primeira vista, pela perda de sua

¹³ FEATHERSTONE, Mike. (org.). *Cultura Global: Nacionalismo, Globalização e Modernidade*. 3ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 43.

certeza, sem concentração de valores, sem previsibilidade, diferentemente do que ocorria séculos atrás. A sociedade molda seus ideais; não é necessário instigá-la nem provocar seus baixos instintos – basta abrir uma válvula; a força (lei) comprime esses sentimentos; quando se libertam com a revolução, v.g., a população não adquire instintos excepcionais, criados do nada, sem mais nem menos, mas apenas revela aquilo que era e que as leis tinham domado à força. E a sociedade capitalista é a mais pródiga em revoluções, pois não é apenas positivista e científica: é também destruidora de profissões e corporações. Essa essência da sociedade moderna torna cada vez mais difícil a tarefa do Direito, que é fim (a política constitui o meio); eis por que se apresenta grande a dificuldade de racionalizar o atual comportamento social. Na medida em que a sociedade se torna laica, abandonando valores morais e religiosos pré-estabelecidos, há certo desencanto do jurídico, que terá de trabalhar essa forma de produção normativa. Além de fixar condutas, como no século XIX, o Direito hoje fixa objetivos sociais, adaptando a sociedade ao modo eficiente de condutas, não mais de maneira estática, mas dinâmica, permitindo maior negociação entre os agentes sociais.

Como se pode perceber, o terreno fértil que é o capitalismo atual, onde a imagem e a superficialidade valem como exaltação máxima de valores, engendra forças para que as empresas (ou demais agentes), de *per si*, escolham seus livres meios para atuação no mercado, ‘culturizando’ aquilo que a pesquisa de marketing abarca na sociedade. O lamentável, porém, é perceber que a moral e a ética receberam rotulações, como frascos farmacêuticos, hoje indicados para doenças de competição econômica, que visam tão-somente a atender às necessidades criadas pela humanidade, deixando claro que o Direito e seus profissionais não mais detêm o monopólio sobre a regulamentação formal das relações sociais, bem como a sociologia que obteve abrangência maior de estudo: a humanidade, em seus problemas globais, inserida na internacionalização.

Tenta-se, aqui, expor a idéia cada vez mais hialina da tendência do reencontro da ética com a cultura (ver tópico 4.2.3.4.). No processo atual de um ideário socioambiental, há a renovação do prestígio da teoria ética. De fato,

¹⁴ FEATHERSTONE, Mike. (org.). Op. cit. p. 70.

ultrapassando fatores que se delimitam tão-só no campo do discurso acadêmico, a ética gere negócios e provê rendas, delimita a participação no mercado e expõe formas de conduta. Superou-se o limite da ética tradicional, que se ocupava com universos relativamente pequenos, como família, vizinhos, conterrâneos, patricios etc, retrabalhando os conceitos em escala universalizante. O afã da sociedade contemplada ao ano de 1789, desnuda de suas filosofias políticas, faz-se mais palpável. É nesse contexto, portanto, que se tenta desenvolver a cultura global: não como atitudes típicas de determinadas regiões, mas como condutas e pensamentos igualitários em prol de benesses a todos.

Afinal, há ou não a cultura global? Pelo que foi até agora exposto, pode-se dizer que se a cultura for entendida como o conjunto de características que diferenciam um grupo do outro, não seria necessário grande esforço para chegar à conclusão de que a cultura global só seria viável pela criação de um estado universal, o que se torna um tanto quanto improvável. No intuito de poder consentir com a existência de uma cultura global, essa deverá ser tida como um conjunto de processos que sustentam a permuta e o fluxo de mercadorias, de pessoas, de informações, de conhecimentos etc.

Não seria estranho, portanto, entender o conceito de cultura global como algo oportunista. Na medida em que abarca o conjunto de informações, mercadorias etc, aqueles que não possuem a capacidade de participação de tal relacionamento, excluídos estarão dele. Corre-se o risco, pois, de se cair em uma lógica maniqueísta - excluídos e incluídos, minorias e majorias - que reflete apenas uma das faces do conceito de cultura, mas que atinge a formação de sua tentativa global.

De fato, o poder da cultura global, por detrás de cuja sistemática escondem-se todos os panoramas das distinções impostas, tem o condão de separar esses grupos binários de acordo com o grau de acessibilidade aos recursos. Impedindo, de certa maneira, a aceitabilidade social, o sistema detentor de tal poder poderia criar barreiras impeditivas às oportunidades, seja de grupos minoritários clássicos (imigrantes, índios, negros etc), seja aos ditos modernos (homossexuais, idosos, portadores do HIV,...). O sistema capitalista, responsável por esse exílio social, castra do meio aqueles que não mais detêm perspectivas de crescimento, de consumo, inviabilizando-lhes, pois, as oportunidades.

O caso de ter sido essa forma de aldeia global imposta sobre certas áreas do mundo é, obviamente, um problema crucial. Não há como negar que a idéia de processo cultural tido na obra organizada por FEATHERSTONE está ocorrendo, o que fornece um modelo mínimo de globalização. O problema, porém, apresenta-se no fato da abrangência de tal processo, que não possui passado comum, bem como na possibilidade de ameaçar tornar irrelevantes todas as tradições e histórias. Quer-se crer que a ética e a moral aludidas anteriormente sirvam de ideal ao respaldo da cultura global.

3.3

Cultura local

“Quando até mesmo amor e sexualidade, tanto na ciência quanto no cotidiano, são pensados cada vez mais como categorias econômicas e estimados segundo critérios econômicos, a ‘comercialização da alma’ parece irresistível. Não há mais, é lícito pensar, nenhum oásis emocional, cultural ou comunitário alheio às garras econômicas: o cálculo orientado pelo lucro abstrato e a política empresarial de custos perfazem, no início do século 21, todo o circuito da existência. Dessa tendência social à plena economização nasceu, evidentemente, um novo tipo de socialização: o modelo da família nuclear fordista (mãe, pai, um filho, um cachorro, um carro) foi reduzido ao modelo de celibato pós-moderno assexuado (‘mônada hermética’, um computador, um celular)”.¹⁵

No início da história capitalista, existindo a mão-de-obra barata, a exploração tornava-se o estribilho do enriquecimento de poucos afortunados. Mostrava-se mais uma vez que o calendário burguês sempre esteve em total desacordo com o da natureza: ao passo que para esta um jovem se torna púbere aos dezesseis anos, para a sociedade de então ele só o fazia quando obtinha capacidade produtiva, quando conseguia, bem cedo, segurar alguma ferramenta entre as mãos. O número de excluídos fazia-se diuturnamente.

E o jogo aritmético atual continua muito franco: ou se está incluso em tal sistema, com as possibilidades que ele prodigaliza, ou se está fora. Uma vez que todos os Estados ‘podem’ se desenvolver, como os Estados subdesenvolvidos.

teriam a condição fazê-lo? *Grosso modo*, copiando o modelo daqueles que já o são, moldando-se à cultura daqueles que persistem em tal sistema, tomando-a como o bom exemplo.

Assim, não é mais estranho encontrar nas ruas de Nova Deli alguma promoção especial do McDia Feliz. Não causa mais espanto deparar-se em Moscou com o eficiente sistema *fast food* - cada vez mais *fast* e menos *food*. Porém, que carne consta no sanduíche da Índia? Que comida está no cardápio do russo? Eis os fatores locais, que ditam ainda certos modos de sobrevivência do capitalismo nas diferentes plagas.

A cultura local, pois, tem a possibilidade de se preservar. Certo é que cada localidade guarda suas peculiaridades e costumes. E embora o consumo esteja-se dando dentro do conceito de aldeia global, melhor destaque têm aqueles que o incitam respeitando, mesmo que em doses homeopáticas, o costume local. Cogitou-se da grave ameaça à falência das lanchonetes que apostaram na Euro Disney, v.g., em razão da desatenção dada aos hábitos locais, onde famílias costumam levar o lanche de casa.

A cultura Homer Simpson, cativante e sedutora, avassaladora e bestialógica, é o ícone da ideologia consumista, onde hábitos são diuturnamente empurrados para consumidores cujas consciências há muito perderam o gume e se acham indefesas. Vende-se cultura. Alugam-se tradições. Prostituem-se ideologias.

Cada povo possui o seu modo de viver, seus hábitos, seu patrimônio histórico-cultural. Embora as conquistas sejam necessárias para a História, o que a atualidade faz é simplesmente modificar as armas utilizadas: substituiu-se o arco e flecha de outrora pela dominação cultural, a qual muitas vezes apresenta-se envolta em papel de presente com a denominação de 'civilização'.

Mas que é a civilização senão a forma de obter, mediante arte e desvelo, da matéria grosseira da vida o que ela encerra de mais fino, mais delicado, mais sutil? E cada povo tem o seu modo de fazê-lo, o seu *modus operandi*, que pode muito bem ser determinado por quesitos meteorológicos, geográficos etc. Dando lastro em tais teses, MOOG traz, em brilhante exposição sobre o tema, o modo

¹⁵ KURZ, Robert. Disponível em <<http://obeco.planetaclix.pt/rkurz77.htm>> Acesso em: 22/08/2003.

com que determinismos geográficos (para se ater somente nesse exemplo) diferenciaram o quesito cultura entre os povos ibéricos e anglo-saxônicos:

“Os climas quentes ou temperados, por isso que não obrigam a pensar em termos de fogo e aquecimento, não devem acelerar o advento industrial na mesma medida dos climas frios, onde o homem é periodicamente obrigado a pensar em termos de aquecimento e combustível. Em outras palavras: aquilo que do ângulo do bem-estar físico parece um mal, do ponto de vista da elaboração de progresso acaba sendo uma grande bênção”.¹⁶

Talvez tal exemplo não seja tão pródigo para determinar a grandiosidade da diversificação dos métodos utilizados pelos povos no seu desenvolvimento, mas o que vale ressaltar é que o reconhecimento de uma cooperação entre as diferentes culturas, em prol dos mesmos intuitos, é primordial para a sustentabilidade, principalmente no que se refere ao tema central deste trabalho: defesa de bens socioambientais.

Assim, a proteção dos Direitos Humanos, conjugada com o cuidado do patrimônio socioambiental¹⁷, requer atualmente do Direito Pátrio e Internacional soluções aos problemas que grassam para a desgraça da descendência dos povos.

No que toca ao Brasil, nação que detém um dos mais altos índices de disparidades sociais e um dos patrimônios socioambientais mais diversificados, queda-se um tanto quanto difícil estabelecer prioridades no quesito política ambiental. A contínua dificuldade da população e de seus governantes em classificar com discernimento o que lhes é primordial afeta com certa veemência o que tentativas de tratados internacionais prezam.

O meio ambiente começa a ser garantido para presentes e futuras gerações. Despertou-se a importância da identidade dos povos, da diversidade de culturas, no intuito de dar condições de um futuro ao passado, onde tradições seculares, v.g., passam de geração a geração; onde o pai conta ao filho a sua história própria, que não massificada.

E a criança não julga. Registra, como numa máquina fotográfica, mas só a revelará quinze anos depois. O afeto que certos filhos não sentem pelas suas

¹⁶ MOOG, Vianna. *Bandeirantes e Pioneiros – Paralelo entre Duas Culturas*. 2ª ed. 1ª impressão. Porto Alegre: Editora Globo, 1961. p. 34.

¹⁷ Abarca a expressão: o meio ambiente do trabalho, o meio ambiente natural e cultural, artificial e genético.

tradições diluiu-se pelos reagentes desta operação química comercial e imediatista. Enquanto não se preserva aquilo que é nato e típico, o que define determinado povo, cria-se o risco de perder uma história, uma origem, cujas raízes não mais terão o condão de nutrir os frutos que daí advierem. Serão costumes que simplesmente adentrarão livros de história como épocas nostálgicas para alguns, ou retrógradas para outros.

Mas nunca se fica conhecendo um povo ou uma cidade no que eles têm de mais oculto, por meio de livros, nem mesmo lareando com o maior interesse, e sim verdadeiramente só se o conhece por meio das suas melhores pessoas.

3.4

Melo ambiente cultural e a dignidade da pessoa humana

Assinada em Paris, no ano de 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem constitui a mais importante conquista dos Direitos Humanos fundamentais ao nível internacional. Porém, a idéia de Direitos Humanos não se estabilizou nesse documento, surgindo diversas cartas de direitos no âmbito internacional: a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a Declaração Islâmica Universal dos Direitos do Homem, Declaração Universal dos Direitos dos Povos, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, a Declaração Solene dos Povos Indígenas do Mundo etc.

Das cartas citadas acima, vale destacar alguns artigos redigidos na Declaração Universal dos Direitos dos Povos (*Déclaration d'Alger, 4 juillet 1976*):

- “Art. 2º - Todo povo tem direito ao respeito por sua identidade nacional e cultural.
- Art. 13 - Todo povo tem o direito de falar sua língua, de preservar e desenvolver sua cultura, contribuindo assim para o enriquecimento da cultura da humanidade.
- Art. 15 - Todo povo tem direito a que não se lhe imponha uma cultura estrangeira.
- Art. 19 - Quando, no seio de um Estado, um povo constitui minoria, tem direito ao respeito por sua identidade, suas tradições, sua língua e seu patrimônio cultural”.¹⁸

¹⁸ Tradução livre de: “Article 2 – Tout peuple a droit au respect de son identité nationale et culturelle. Article 13 – Tout peuple a le droit de parler sa langue, de préserver, de développer sa

Ressalta-se que a originalidade mais profunda de tal Declaração reside em seu caráter global, universal; não somente por sua influência geográfica, mas sobretudo pela vontade de não deixar de lado nenhum aspecto essencial da vida dos povos. Frequentemente separados, os elementos políticos, econômicos e sociais, culturais e ecológicos são solidamente ligados entre si. Disto se deve, sobretudo, desacreditar a ficção segundo a qual o governo que exerce regularmente o poder sobre determinado território fala validamente pelo nome de um povo cujos direitos ataca.

Além da fraseologia das constituições nacionais ou do preâmbulo da Carta das Nações Unidas, os autores da Declaração de Alger tiveram a preocupação de pesquisar o novo sujeito do direito internacional – o povo – cujos direitos coletivos frequentemente eram conduzidos pelos direitos individuais clássicos.

Influenciado pelas tendências humanitaristas e sociais que surgiam no contexto da época, o poder constituinte originário brasileiro de 1988, inovando ao chamar à rigidez constitucional alguns temas que diferem quanto aos assuntos materialmente constitucionais, conforme dito páginas acima, conferiu destaque à proteção do patrimônio cultural, cujo assunto foi assim redigido:

“Art. 215 – O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Art. 216 – Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

culture, contribuant ainsi à l'enrichissement de la culture de l'humanité. Article 15 – Tout peuple a le droit de ne pas se voir imposer une culture qui lui soit étrangère. Article 19 – Lorsqu'un peuple constitue une minorité au sein d'un État, il a droit au respect de son identité, de ses traditions, de sa langue et de son patrimoine culturel”.

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artísticas-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação¹⁹

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º - A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º - Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos

§ 6º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais;

II – serviço de dívida;

III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.” (grifou-se).

A multiplicidade de atores no plano não só nacional, como também internacional, a defenderem com liberdade democrática seus legítimos interesses comuns e a contribuírem ao bem comum, abre caminho a uma nova era. O advento desta é marcado pela busca de soluções globais a problemas globais. E tal era provém de grande evolução do pensamento jurídico, desde a visão individualista até os hoje conhecidos direitos ontológica e legalmente metaindividuais.

No auxílio da compreensão de tal tema, faz-se necessária breve explanação do desenvolvimento dos direitos humanos no ordenamento jurídico mundial. Assim, diz-se que os direitos humanos possuem gerações distintas, conforme as mutações das ideologias sociais, as quais foram didaticamente divididas em três gerações. Apresentando, pois, suas fases evolutivas, constata-se que a primeira geração consagra-se com os direitos à liberdade negativa como oposição à atuação estatal. O indivíduo era visto como ser independente do

¹⁹ Anexo ao trabalho, consta o Decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000, que institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, bem como cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial.

Estado, consumando-se com as idéias liberais da Revolução Francesa, conforme mencionado alhures, com a Declaração de 1789, a qual continha 17 artigos que proclamavam os princípios da liberdade e da igualdade formal, da propriedade e da legalidade, bem como das garantias individuais liberais em uma concepção individualista.

A segunda geração recebeu a alcunha de direitos sociais, culturais e econômicos, vinculados à positividade da ação estatal, onde havia a preocupação com a igualdade material. Nesse período, nasceu o Estado Social, "Welfare State", como a Alemanha de Hitler, a Itália de Mussolini e o Brasil de Getúlio Vargas, dentre outros.

Durante muito tempo, pensou-se que tais gerações eram incompatíveis entre si; haja vista que a liberdade não podia ser efetivada juntamente com a igualdade. Porém, comprovando a possibilidade de um ordenamento jurídico comportar dita incompatibilidade, a Constituição Federal de 1988, onde o constituinte equilibrou a liberdade do indivíduo frente ao Estado, enaltecendo sua importância social, conseguiu sopesar assuntos que outrora eram tidos como refratários. Exemplo disso pode ser demonstrado pela consagração da propriedade privada limitada pela sua função social.

O conceito de evolução, para qualquer ramo da ciência, pode ser definido, *grosso modo*, como o desenvolvimento ou a transformação de algo anterior para determinado estágio, o mais das vezes, melhor que o antecessor, ou mais adequado às condições presentes. Pode-se dizer, com certo número de acerto, que a terceira geração de direitos constitui evolução em relação aos seus antepassados. Composta por direitos de solidariedade, vinculados ao desenvolvimento, à paz internacional, ao meio ambiente saudável, à comunicação, que são os direitos ontologicamente metaindividuais, a terceira geração de direitos veio prodigalizar maior respaldo às exigências comuns da humanidade. Tais direitos são indeterminados e indivisíveis, não pertencendo a nenhum indivíduo particularmente, sendo de todos e de ninguém (direitos difusos e coletivos).

A terceira geração de tais direitos teve o condão de proteger a dignidade da pessoa humana, as quais foram pela Constituição Federal de 1988 albergadas, quando se lê que

“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”.

O ordenamento jurídico brasileiro tem como regra o respeito ao sistema constitucional. Seria tautológico daí concluir que todas as demais regras, sejam elas ambientais ou não, só teriam validade de acordo com as normas constitucionais, ou seja, se não forem de encontro ao que dita o Texto Maior. Pelas exposições até agora redigidas, percebe-se que a elaboração normativa segue as inspirações políticas de época; se outrora a elaboração de normas jurídicas prendia-se ao quesito romântico de Justiça, a atualidade retira a venda dos olhos desta, deixando-a espiar pela fresta dos *lobbies*. O Direito positivo, pois, nada mais é que produto cultural e econômico.

Seria impossível, portanto, falar de direito ambiental sem questionar dois tópicos que o engendram: a dignidade da pessoa humana e o fator econômico.

Sumariamente, o fator econômico, quando relacionado a quesitos culturais, ficou exposto no desenvolver dos tópicos anteriores deste trabalho, possibilitando a comprovação de que o sistema capitalista é a mola mestra por detrás de cujo teorema desenvolve-se toda a vida. Porém, para que esta não evolua em ambiente sem rei nem roque, faz-se necessária a tutela de quesitos que dignifiquem a existência da pessoa humana dentro dos moldes ideológicos dos direitos humanos de terceira geração.

Nesse meio, a felicidade acaba sendo a lógica da pessoa humana, ao passo que, fazendo-se comparação análoga à lógica do sistema capitalista, tem este o lucro como escopo primordial. Ao Direito, pois, cabe gerir tais lógicas, impondo certos freios ao capitalismo (eis um dos campos de atuação das normas indutoras tributárias, *v.g.*).

O art. 6º da Constituição Federal de 1988 – a primeira da História brasileira a dignificar a pessoa humana – traz em sua redação o conteúdo dos direitos sociais:

“Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (grifou-se).

Atualmente, a preocupação relacionada aos Direitos Humanos é a eficácia destes perante as sociedades regidas por essas normas, uma vez que já existem números expressivos de documentos que positivam tais direitos, porém sem serem plenamente observados.

Assim, criou-se com a Carta Magna o bem socioambiental, que é o bem reputado como fundamental à sadia qualidade de vida.

A vida, pois, impõe à coletividade o seu cuidado, sua defesa e preservação, evitando o dano. Eis a especificidade do direito ambiental, que tem como regra a preservação, mas em contrapartida o capital. Preserva-se o espírito em oposição ao material. E cada povo, incluso ou não no capitalismo global, tem o seu espírito a ser preservado. Essa é a essência da preservação do patrimônio cultural! No intuito de definir o bem abarcado pela expressão ‘patrimônio cultural’, RODRIGUES explica que:

“A idéia central do conceito antropológico de cultura é a de que os homens são animais de um tipo muito especial, cuja particularidade deriva do fato de possuírem muito poucas orientações intrínsecas, geneticamente transmitidas, para organizar seu comportamento. Não possuindo essas orientações genéticas, organizam sua conduta coletiva através de sistemas simbólicos que criam e transmitem sob a forma de regras. Produz-se, assim, uma forma específica de adaptação e utilização do ambiente que envolve tanto a produção de conhecimentos como a de técnicas, isto é, comportamentos padronizados, que são aprendidos e transformados por cada geração. Nesse sentido é que o homem construiu, através de sistemas simbólicos, um ambiente artificial no qual vive e o qual está continuamente transformando. A cultura é, propriamente, esse movimento de criação, transmissão e reformulação desse ambiente artificial”.²⁰

Hoje se constroem computadores que cabem numa das mãos e aviões que fazem algumas dezenas de quilômetros por minuto; mas os valores espirituais faliram; nos jovens secaram o amor à terra, o respeito da família, o culto do passado, dando-se-lhes um ensinamento puramente materialista; não lhes ensinaram a comemorar os defuntos, a cultivar as tradições, a seguir os conselhos dos maiores. As meninas não sabem mais vestir as bonecas; os

rapazes falam às moças com o cigarro nos dentes... Há, por vezes, a chacota e a caricatura dos que prezam pela manutenção do património cultural.

Desde milênios não haviam as civilizações migrado de um país para outro? Toda vez que a árvore foi derrubada pelo machado não se salvaram as sementes e, com isso, não se garantiram novas flores e novos frutos? O que as gerações fizeram antes de nós e em torno de nós, como bem lembra SWEIG, nunca se há perdido inteiramente, desde que reste uma única semente.²¹

No artigo constitucional referente à proteção cultural, cujo teor foi copiado em páginas anteriores, tutelam-se as formas de expressão, os modos de fazer, criar e viver. No que se refere ao Brasil, nação que detém uma das mais variadas formas de manifestações culturais, seria ingênuo crer que não existam caricaturas de determinados grupos culturais em razão de outros. Porém, quando o lúdico beira o escárnio, pode-se dizer acertadamente que o bem ambiental está a sofrer certo dano, seja material ou espiritual.

3.5

A Lei Rouanet – Lei nº 8.313/91

Toda língua contém o seu provérbio para determinadas situações, o que prova, certo modo, que o empirismo da sociologia popular, ainda que parta de diferentes premissas, muitas vezes chega às mesmas conclusões. Assim que se tem o *charité bien ordonné commence par soi-même*, ou o inglês *charity begins at home* e o conhecido *a boa caridade começa em casa*.

Comum na Roma Antiga e no Renascimento, o mecenas era tido como o fornecedor da coragem material de artistas e intelectuais que, por intermédio de suas obras, podiam deixar à posteridade as melhores virtudes daquele que os financiavam. Assim, comum é ver retratados nos mais respeitados quadros

²⁰ RODRIGUES, J. E. R. Patrimônio Cultural: Análise de Alguns Aspectos Polêmicos. *Revista de Direito Ambiental*, Ano 6, janeiro-março 2001. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 175.

²¹ ZWEIG, Stefan. *O mundo que eu vi – minhas memórias*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1942. p. 431.

renascentistas o rosto da mulher do rico comerciante na pintura de alguma Virgem Maria, ou então o rosto do desafeto do patrocinador na figura de Judas etc. Tal investimento era recuperado com o prestígio social obtido, fato que contribuía com a divulgação da atividade ou empresa que representava o mecenas.

Analogicamente, vê-se que os motivos que impelem o fomento privado de determinada atividade não sofreram grandes distorções no evoluir da História. A partir das constituições instituidoras do Bem-Estar Social (no Brasil, a Constituição Federal de 1934), a propriedade privada deixou de ser absoluta e foi relativizada pelo interesse público ou bem comum. Conceitos como 'função social da propriedade' começaram a fazer parte do dia-a-dia, seja de pessoas físicas, seja de pessoas jurídicas. Visando à competitividade, – fruto natural decorrente do capitalismo – empresas começaram a dispor de tempo e dinheiro para assuntos que constitucionalmente caberiam ao Estado, como o fornecimento de educação, lazer, saúde, etc.

Interessa, entretanto, revelar que por mais simpática que determinada organização possa parecer ao interesse social, ela sempre visa ao lucro, e por assim agir, não é de se assustar quando tais organizações praticam atitudes que grassam contra a imagem cidadã que tentam zelar: queima do estoque de safras agrícolas, somente para a elevação do preço; mudança de sede para onde os insumos e a mão-de-obra sejam mais baratos etc. Embora assim seja, não se pode culpar a organização, pois tais atitudes almejam o ganho, que faz parte de sua natureza. Porém, se há incentivo político por parte do governo ao fomento socioambiental, principalmente no que tange aos tributos, como se demonstrará oportunamente, forte é a propensão de as empresas aderirem ao projeto. É a imposição de uma cultura, de uma meta.

De fato, o tributo configura o estribilho desestimulante da canção existencial de inúmeras empresas. O Estado, ao se utilizar da extrafiscalidade tributária (característica indutora do tributo, que não a meramente arrecadatória), tem o condão de estimular certas atitudes dos contribuintes, de modo que aqueles que atenderem aos anseios estatais recebam o benefício legal prometido.

De modo geral, a renda obtida por meio dos tributos – quando não vinculada àquilo que lhe deu origem – é destinada para a manutenção e estruturação das atividades constitucionalmente previstas às pessoas políticas, quais sejam,

fomentar lazer, saúde e educação, v.g., aos cidadãos e estrangeiros residentes no país.

Ora, se o contribuinte, por meio de suas atividades, já realiza o que é obrigação do Estado, a justificativa lógica para a arrecadação tributária queda-se fraca; eis por que a concessão de isenções ou reduções de alíquotas dos tributos devidos pelos particulares quando atendidos certos escopos sociais legalmente previstos se faz necessária.

A atuação no social (objeto de atividade do chamado Terceiro Setor) difere muito na atuação do mercado no que se refere à pesquisa de investimentos. Não se vai incutir nova necessidade aos consumidores/cidadãos, mas analisar as que já existem, tarefa esta que geralmente começa dentro da própria casa/empresa.

Auxiliando tal pesquisa, a Lei nº 8.313/91 fornece ao novo mecenas os campos onde seu investimento pode ser ofertado, recebendo com isto a devida redução tributária no Imposto de Renda, vale dizer, 4% de abatimento do valor total devido por pessoa jurídica e 6% para pessoa física. Conquanto exista essa diferença percentual que leva em conta tão-só valores de receita, vale lembrar que a responsabilidade social é sempre subjetiva, isto é, do acionista, do quotista, do proprietário, do cliente, do funcionário, pelo simples fato de requerer dedicação e carinho.

Explanando o funcionamento da lei em questão, o Ministério da Cultura disponibiliza em seu *site* a definição:

“A Lei nº 8.313/91 permite que os projetos aprovados pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) recebam patrocínios e doações de empresas e pessoas, que poderão abater, ainda que parcialmente, os benefícios concedidos do Imposto de Renda devido.

Podem candidatar-se aos benefícios da Lei pessoas físicas, empresas e instituições com ou sem fins lucrativos, de natureza cultural, e entidades públicas da Administração indireta, tais como Fundações, Autarquias e Institutos, desde que dotados de personalidade jurídica própria e, também, de natureza cultural. Os projetos devem destinar-se a desenvolver as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural brasileiro, e os estudos e métodos de interpretação da realidade cultural, bem como contribuir para propiciar meios que permitam o conhecimento dos bens e valores artísticos e culturais, compreendendo, os seguintes segmentos:

I – teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres;

II – produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres;

III – literatura, inclusive obras de referência;

IV – música;

V – artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres;

VI – folclore e artesanato;

VII – patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos;

VIII – humanidades; e

IX – rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não comercial.

O projeto deve ter temática centrada nas áreas e segmentos definidos na Lei. Do mesmo modo, o projeto deve trazer benefícios para a população. Além de incrementar a produção, a Lei nº 8.313/91 se destina a democratizar o acesso da população a bens culturais. Mecanismos que facilitem este acesso (ingressos a preços populares ou entradas gratuitas em espetáculos, distribuição de livros para bibliotecas, exposições de artes abertas etc.) são fundamentais para o cumprimento desta finalidade. Faz parte, ainda, da filosofia da Lei a destinação do máximo de recursos possíveis para a atividade-fim, ou seja, o produto cultural”.²²

O funcionamento da lei em questão será oportunamente estudado quando do detalhamento da espécie tributária imposto. Vale a oportunidade para revelar que, desde sua edição, o ano de 2004 foi o recorde em captação: os setores culturais do país captaram R\$ 461 milhões por meio da Lei Rouanet; em 2003 foram captados R\$ 422 milhões.²³

²² Disponível em <<http://www.minc.gov.br/projs/projsb.htm>> Acesso em: 09/03/2005.

ECONOMIA E DIREITO AMBIENTAL

4.1

Visão geral sobre o direito econômico

O conhecido princípio 'não faça a outrem o que não deseja que façam contigo', elaborado por fonte autorizada em aramaico e traduzido em todas as línguas e dialetos do mundo, não teve, nestes últimos vinte séculos, aplicação muito constante, e do seu malogro surgiram tentativas humanas de organizar a convivência social.

O Direito, como parte de uma estrutura social, reúne para sua formação todas as tendências de uma conjuntura política, de atuação constante e dinâmica da sociedade, muitas vezes moldada pelo costume e hábito. De fato, a lei é a palavra e os costumes são as ações da sociedade.

Como não poderia ser diferente, o 'ramo' direito econômico, como todo o Direito em si, tem por finalidade a realização do bem-estar social, sendo este por meio da garantia da liberdade de iniciativa econômica, dentre outras, como bem define a Carta Magna de 1988.²⁴

Vê-se que a produção econômica não se dissocia da produção da vida social, e como tal, deve ser maleável. Fugindo da nostálgica discussão engendrada no séc. XVIII entre estudiosos das Ciências Jurídicas e Econômicas, quanto à complementaridade do Direito com a dinâmica Econômica, OPPETIT esclarece que

"(...) a análise econômica do direito fornece ao jurista um método destinado a lhe permitir o repensar das funções das instituições jurídicas: ela se prende à visão dinâmica do direito, mirada em sua historicidade e aperfeiçoamento, em oposição à visão estática de um sistema fechado em si mesmo, no qual o jurista dificilmente

²³ IstoÉ, 02 de março de 2005. p. 22

²⁴ Assim dispõem o art. 170, *caput*, da Constituição Federal: "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios".

tende a um recenseamento exaustivo das regras estabelecidas do direito e à pesquisa de soluções aos novos problemas jurídicos no interior da disciplina. O método de análise econômica do direito vale-se antes como descrição da realidade: ele procura um quadro de análise para compreender as finalidades e as evoluções do sistema jurídico; por outro lado, ele ambiciona provocar as mudanças legislativas, se revelada uma adequação suficiente entre os modelos e a realidade. Ele pode responder a uma tripla finalidade: crítica (predizer quais serão os efeitos não atendidos de uma lei), normativa (determinar qual legislação deveria ser adotada) e preditiva (predizer qual legislação será adotada)".²⁵

O direito econômico, portanto, caracteriza-se pelo desenvolvimento constante do planejamento da economia; eis por que só pode ser tido como um processo.

E como toda idéia de processo envolve o conceito de temporalidade, de desenvolvimento a partir de determinado ponto a certo fim almejado, o processo econômico também avança sob os mesmos trilhos; haja vista que a sociedade moderna se realiza em algo que exige o fator tempo: o progresso, que nada mais é que a dinâmica da economia.

O progresso, por detrás de cuja atuação escondem-se possíveis razões do malogro ambiental, embora apresente certas vantagens ao comodismo humano, pode ser controlado por meio de intervenções estatais. Como dito em páginas anteriores, o Estado tem o condão de, dentro dos poderes que lhe são peculiares, interferir na ordem de sua sociedade, seja ordem econômica, seja política, seja financeira, ...

O Estado, pois, com o respaldo legal, tem o poder e o dever de interferir na ordem econômica, utilizando-se dos meios disponíveis que o direito econômico lhe propicia, preparando, desse modo, o terreno para que as forças do mercado atuem livremente.

²⁵ OPPETIT, Bruno. Droit et Économie. *Archives de Philosophie du Droit – Droit et Économie*. Tome 37, Paris: Editions Sirey, 1992. p. 23. Tradução livre de: "(...) l'analyse économique du droit fournit au juriste une *méthode* destinée à lui permettre ce repenser les fonctions des Institutions juridiques: elle s'attache à une vision *dynamique* du droit, envisagé dans son historicité et son perfectionnement, par opposition au *statisme* d'un système refermé sur lui-même, dans lequel le juriste ne tend guère qu'au recensement exhaustif des régies du droit étlablt et à recherche des solutions aus problème juridiques nouveaux à l'intérieur de sa discipline. La méthode de l'analyse économique du droit vaut d'abord comme description de la réalité: elle procure un cadre d'analyse pour compendre les finalités et les évolutions du système juridique; en outre, elle ambitionne de provoquer les changements légistifs si se revele une adéqation suffisante entre les modeles et la réalité. Elle peut répondre à une triple finalité: critique (prédire quels seront les effets non attendus d'un loi), normative (déterminer quelle législation devrait être adoptée) et prédictive (prédire quelle législation sera adoptée)".

Os modos de intervenção estatal podem atuar de variadas formas, geralmente estimulando determinadas condutas, como é o caso de incentivos fiscais àqueles que seguem a política almejada, visando ao fim social. Por meio de normas indutoras tributárias, onde ocorre geralmente a inclusão do elemento socioambiental, tem o legislador a capacidade de vincular a certos comportamentos do contribuinte uma consequência, a qual pode ser benéfica (casos em que este atende aos anseios da lei) ou não.

* Seria quimérico, porém, acreditar que as intenções daqueles que têm por escopo o lucro abarcassem por igual dedicação o conjunto, o social. O correto, talvez, seria que a sociedade somente pudesse existir pelos sacrifícios individuais que as leis exigem. Por tal razão, justifica-se a atuação estatal resguardando e promovendo uma atitude social, bem como se explica o porquê de as instituições do direito privado não outorgarem as vias idôneas de proteção do entorno. O direito econômico, por seu fim social e também jurídico, prodigaliza os instrumentos necessários para tanto.

Embora nessa primeira análise o progresso possa constituir o alçômetro do meio ambiente para os mais radicais, deve-se levar em conta que a própria natureza humana não impõe limites às suas necessidades. De fato, o Homem sempre descobriu novas necessidades ou meios para solucionar em melhor eficácia as dificuldades passadas; o que diferencia a atualidade dos tempos anteriores é tão-somente o ritmo na descoberta dessas novas urgências e suas soluções. Como demonstrado em exemplos do capítulo anterior, na medida em que os povos, sob o impulso de novas conquistas, conseguiam o contato e o conhecimento de culturas diferentes, surgia por igual a cognição e a criação de novas necessidades, uma vez que se deparavam com algo novo, novos hábitos, costumes e tradições. Tornam-se, com o passar do tempo, as necessidades propensas a se multiplicarem cada vez mais e mais, como uma progressão geométrica. E isso é facilmente demonstrado na atual fome de consumo que a comunidade globalizada apresenta, com produtos sendo diuturnamente superados, ainda que aptos às necessidades. É a cultura do efêmero, do descartável. É atualidade nova em que, por suas descobertas surpreendentes, e algumas espantosas, queda-se um tanto quanto avassaladora, entre luzes e sombras: entre as sombras do crepúsculo vespertino e as luzes do amanhecer de uma nova civilização.

Nesse contexto vale a lembrança de que não se pode desejar o que se ignora: *ignoti nulla cupido*. Dante Alighieri não sentiu necessidade de fumar um cachimbo. Nem Cleópatra, de passear de Mercedes. Nem Alexandre Magno, de tomar capuccino. Nem Demóstenes, de mascar chiclete... Como se pode observar, o fator 'necessidade' é o primeiro quesito a definir o termo 'economia'.

Ocupando o outro prato da balança, ao contrário da idéia de infinidade e fartura que as necessidades possam apresentar, há que se pesar os recursos utilizados para suprir ditas necessidades. Como se sabe, quando se coloca em pauta a discussão da disponibilidade dos recursos naturais, são estes finitos e severamente limitados. O meio ambiente, pois, volta-se na modernidade como certa ideologia malthusiana, em que as necessidades, por sua própria natureza, caminham em uma progressão geométrica, ao passo que os recursos, quando renováveis, não avançam em tal ritmo.

Os recursos, portanto, apresentam-se na imagem de escassez, onde caberá à economia administrá-los.

Conjugando a escassez com as necessidades humanas, NUSDEO faz interessante relato sobre o livro *The Limits to growth*, realizado sob pedido do chamado Clube de Roma, na década de 70, a uma equipe multidisciplinar do *Massachusetts Institute of Technology*, cujo objetivo era avaliar a possibilidade de virem a se esgotar os recursos naturais do planeta em virtude do saque desordenado sobre eles praticado pela moderna sociedade industrial:

"Segundo a obra, boa parte dos recursos naturais componentes da biosfera, a se manter o ritmo de sua utilização, em um lapso de tempo variável entre 70 e 150 anos acabaria por se esgotar. Como é sabido, em sua maioria, tais recursos não são renováveis, ou seja, eles constituem um estoque fixo, não reponível. É o caso do petróleo e das jazidas minerais em geral. Por outro lado, mesmo os bens renováveis ou recomponíveis acabam tendo a sua capacidade de reciclagem ou de renovação comprometida pela utilização excessiva, gerando o fenômeno da poluição tanto atmosférica quanto aquática e até mesmo a dos solos pela aplicação maciça de agrotóxicos. Concluía, como demonstra o seu título, no sentido de existirem limites ao crescimento econômico, impostos pelo suprimento dos próprios recursos naturais, das chamadas dádivas da natureza, elas também escassas e suscetíveis de serem atacadas pela atividade do homem".²⁶

²⁶ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 27.

Em poucas linhas, fica demonstrado que se faz necessária uma mudança para com a utilização dos recursos, vale dizer, do meio ambiente. É preciso, pois, além de dosar o ânimo das supostas necessidades do homem (sociedade extremamente consumista), saber conciliar opções entre meios alternativos para um mesmo produto, por exemplo, dentro de seu conceito de escassez e utilidade, uma vez que todo bem econômico molda-se dentro desses dois valores.²⁷

Na visão até agora exposta, houve breve introdução ao conceito de economia e à importância que o fator econômico possui na ordem social. Uma vez que todo o Direito converge para essa finalidade, não é de se estranhar que ocorram inter-relações com seus diferentes 'ramos', como o direito tributário, direito do consumidor e demais, que detêm certa essência de direito econômico.

4.1.1

Meio ambiente e instrumentos econômicos - apresentação

Na leitura do artigo constitucional referente à ordem econômica (arts. 170 e seguintes), perante o que já foi aqui exposto, fica perceptível a idéia de que se torna absolutamente inviável propugnar-se por política unicamente monetarista sem se colidir com os fins sociais.

O desenvolvimento econômico, portanto, deve seguir política de uso sustentável dos recursos existentes, objetivando a melhora de qualidade de vida que, como bem define DERANI, "não se reduz a um aumento do poder de consumo".²⁸

Contudo, os instrumentos econômicos utilizados no desenvolver do país, observada desde já a sustentabilidade dos recursos, não podem substituir outros meios de ação na defesa ambiental; haja vista que com estes se combinam. Essa combinação entre instrumentos econômicos e demais meios de ação oferece certas

²⁷ Uma vez que os recursos são escassos e são estes que suprem as necessidades do homem, bem econômico pode ser entendido como todo o recurso escasso que seja dotado de certa utilidade.

²⁸ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 238.

vantagens: a) em primeiro lugar, os instrumentos econômicos têm o poder de ser um incentivo a mais para respeitar normas pré-determinadas; b) a utilização de diversos instrumentos econômicos pode criar incentivos de apoio mútuo, como o caso de programa de reembolso de depósitos para atividades potencialmente poluidoras; c) pode-se, ainda, por meio de acordos, estimular que as indústrias produzam estruturas tendentes a modificar o comportamento que era habitualmente dado ao meio ambiente, adicionando o elemento socioambiental à norma tributária, *verbi gratia*.

O grau de desenvolvimento de tais teorias seria aferido, posteriormente, pelas condições materiais de que dispõe a nação para alcançar o dito bem-estar, de modo que não seria suficiente, no âmbito global, a alegação de incapacidade econômica de determinado Estado como justificativa para se eximir do compromisso mundial de prevenção do dano ambiental: cada qual adentraria em tal escopo dentro de sua capacidade econômica. Desse modo, os ditos instrumentos econômicos têm o poder de alcançar três objetivos, que são definidos dentro da política adotada pelo Estado: “a) maximizar o bem-estar social; b) financiar uma atividade social; e c) induzir um comportamento social”.²⁹

Em função do conteúdo econômico e da acentuação de uma atividade predominantemente econômica, que é o fim destes meios, BORRÁS assim define os estímulos econômicos:

“Todo benefício econômico que se confere, direta ou indiretamente, a alguém, pelo Estado, com a finalidade de acentuar uma atividade predominantemente econômica, tendente ao desenvolvimento econômico e social do país, atividade que de algum modo concerne a quem o defere”.³⁰

Continuando, nos dizeres de DERANI:

“Assim, o acesso à alimentação sadia, oferecida no mercado ou garantida numa política de crédito agrícola compatível a quem vive da produção da terra; a

²⁹ MOTTA, Reinaldo Seroa da. Instrumentos Econômicos e Política Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, n° 20. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 175.

³⁰ BORRÁS, Gabriel Giampietro. *Incentivos Tributarios para el Desarrollo*. Buenos Aires: Depalma, 1976. p. 62. Tradução livre de: “todo beneficio económico que se confiere, directa o indirectamente, a alguien, por el Estado, con la finalidad de acentuar una actividad predominantemente económica, tendiente al desarrollo económico y social del país, actividad que de algún modo concierne a quien se le defiere”.

qualidade da água que se consome e a sua disponibilidade para o lazer; o índice de salubridade (que engorda o referencial de renda sem contudo acrescentar melhora da qualidade de vida a quem recebe) para o investimento em efetiva qualidade de vida no ambiente de trabalho; condições dignas de trabalho; o uso sustentável de recursos naturais renováveis e tratamento adequado aos recursos naturais não renováveis voltado à efetiva melhoria-de vida das pessoas pertencentes à sociedade envolvida são exemplos de indicadores que contribuem à aferição do desenvolvimento propugnado pela ordem econômica constitucionalmente assegurada”.³¹

4.2

Mecanismos públicos de proteção ambiental

Conforme mencionado, o Direito faz parte da ordem política do Estado, e aquilo que ocorre à política repercute no Direito. Essa conjugação serve com grande acerto para apresentar a função que este exerce dentro da sociedade, seja em sua função meramente jurídica, seja social, seja de crítica racional.

Não há como discordar, portanto, que dentre as múltiplas características do Direito encontra-se a prática social. O sistema adotado pelo Estado apenas irá oficializar um movimento que já é atual na sociedade. Dentre esses movimentos está a relação entre os homens em sociedade e destes para com a natureza, o que espelha o modo de produção da vida social; o Direito, legitimidade da política, apenas seguirá prática econômica existente.

De fato, o hábito de apropriação de um povo, na visão econômica, desenvolve o potencial da cultura dentro de uma organização social. Tomando como respaldo o exemplo histórico, pode-se demonstrar a diferente percepção que à época da colonização do Novo Mundo tinham os povos ibéricos e os povos anglo-saxônicos com a natureza: ao passo que aqueles possuíam o ideal de apropriação, de enriquecimento inconseqüente, estes adotavam procedimentos de sustentabilidade, de colonização, cientes de que a plaga lhes renderia subsistência presente e futura.

Percebe-se que a cultura social é fator preponderante quando se trata de meio ambiente e conseqüente economia. Há que se definir, entretanto, até que

³¹ DERANI, Cristiane. Op. cit. p. 238.

ponto o Estado pode impor certa cultura como meta e se a cultura é realmente a meta.

A análise das idéias de mercado dos últimos dois séculos fornece, de modo geral, algumas tentativas que Estados realizaram na imposição/indução de culturas e metas. O liberalismo do século XIX preocupava-se em criar riqueza por intermédio da livre competição no mercado, na certeza de que a maré do progresso levantaria todas as embarcações, independente de seus tamanhos. No século XX predominaria o igualitarismo (herança do Iluminismo), que trouxe como inevitável consequência o dirigismo governamental, supostamente para corrigir as imperfeições do mercado. Em sua forma moderada, o igualitarismo levou à social democracia sob a forma do Estado Providência (*Welfare State*), que busca socializar os resultados da produção; no modo extremo, produziu o comunismo, que socializa os meios de produção e busca impor a idéia socialista de igualdade das pessoas por métodos que geraram aos 'camaradas' pobreza e violência.

No final do século XX ressurgiram tendências liberais sob a forma de capitalismo democrático. Este tem por base a convicção de que somente por meio do mercado se alcança a opulência, ao passo que para a preservação da liberdade o instrumento fundamental é a democracia. Ambos - opulência e liberdade - são valores desejáveis. O mercado pode gerar opulência sem democracia; esta, sem o mercado, pode degenerar em pobreza. Conciliar o mercado, que é o voto econômico, com a democracia, que é o voto político, será certamente a tarefa deste novo século.

O Estado, dentro do poder que lhe é peculiar, pode impor normas que tendam a determinadas condutas, seja no caráter de estímulo de certa atividade, seja no de repreensão. Isso ocorre, v.g., com o direito penal, administrativo, tributário *et cetera*.

Assim, a realidade jurídica brasileira, dentro do âmbito protetivo ambiental, tem-se mostrado um tanto quanto pródiga na criação normativa. Com a elaboração da Lei n° 6.938/81, que definiu a Política Nacional do Meio Ambiente, deu-se grande salto no escopo preservacionista. Ademais, em sendo o Direito uno, o qual é apenas ramificado em áreas de estudo por questões

meramente didáticas, deve ele ser utilizado em sua totalidade para o cuidado ambiental, lembrando sempre das palavras do mestre ANTUNES:

“(...) convém lembrar que o direito não se restringe às normas mas, pelo contrário, o direito é a aplicação concreta dos textos legais. Desta forma, o direito ambiental brasileiro é algo que ainda está por ser feito, pois o grau de eficácia e de suas normas é, por ora, muito pequeno; cabe-nos fazer com que estes se ampliem e se tornem efetivos”.³²

Uma vez demonstrada a íntima afinidade entre o Direito e o meio ambiente, desde já cientes de que as instituições de Direito Privado não viabilizam as vias idôneas, bem como não contribuem para a precaução eficaz de danos ambientais, urge a análise de distintas áreas de Direito Público, em especial as medidas sancionadoras do direito penal e administrativo – avaliando neste o exercício do poder de polícia – finalizando com a análise dos instrumentos econômicos, cujo foco maior serão os instrumentos fiscais. Todos visando ao objetivo comum, conforme suas peculiaridades: a defesa de bens socioambientais.

4.2.1

A proteção penal

No direito penal, a tipificação de condutas contra a natureza demonstra o nível de cultura que o Estado tenta impor à população. Embora o objetivo primordial deste estudo não seja o avaliar dos diversos ramos do direito para a proteção ambiental, vale aqui defender a atuação de alguns mecanismos públicos de proteção, como primeiramente o direito penal, afirmando que este pode ser instrumento hábil para incriminar toda e qualquer conduta ilícita, abarcando conjuntamente as ‘condutas volitivas’ de pessoas jurídicas. Conquanto afirmem os mais radicais que o direito penal deve ser reservado tão-somente para situações

³² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de Direito Ambiental*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 73.

limites, atentando ao princípio da intervenção mínima ³³, bem como à impossibilidade da empresa em cometer ilícitos penais, deve-se esclarecer que o direito penal não tem apenas um caráter limitativo, no sentido de que tudo é proibido, mas também caráter prospectivo, na razão de concretizar ou efetivar os valores ou as normas da Constituição Federal, servindo de instrumento para sua realização efetiva. Isso faz com que o sistema repressivo seja igual para todos, seja pessoa física, seja pessoa jurídica, afastando a malfadada igualdade dos porcos de George Orwell. Se há o convencimento de que a finalidade do sistema penal é tutelar bens jurídicos essenciais ao indivíduo e à coletividade, a intervenção deste para a tutela de bens socioambientais é legítima e necessária. ³⁴

Expondo a atual questão política-dogmática do direito penal, ROCHA esclarece que

“a doutrina tradicional do direito penal vivencia momento de dificuldades diante da moderna política criminal, que exige a superação de seus anteriores paradigmas dogmáticos. Se o edifício teórico-repressivo alcançou seu grau máximo de legitimação na construção que gira em torno da noção de conduta humana, as novas formas de manifestação criminal indicam a necessidade de se ampliar a proteção deferida a determinados bens jurídicos”. ³⁵

Promovendo significativa mudança no paradigma tradicional, a Constituição Federal de 1988 admitiu expressamente a responsabilidade penal da pessoa jurídica. A leitura dos artigos referentes a tal discussão deixa clara a opção política do constituinte originário em deitar a idéia de que a pessoa jurídica não pode delinquir, não tendo razão de ser as infundáveis discussões doutrinárias sobre tal (im)possibilidade. Apesar de considerado morto, o latim possui a capacidade de ser a única língua capaz de transformar a mais decrépita idéia em

³³ “O princípio da intervenção mínima ou da subsidiariedade estabelece que o direito penal só deve atuar na defesa dos bens jurídicos imprescindíveis à coexistência pacífica dos homens e que não podem ser eficazmente protegidos de forma menos gravosa”, conforme PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. Parte Geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 81.

³⁴ Demonstrando o evoluir do direito penal, a Lei nº 9.605/98, admitindo, certo modo, a responsabilidade penal da pessoa jurídica, vinculou a penalização desta com a necessária co-autoria de um de seus agentes (art. 3º), possibilitando igualmente a desconsideração da pessoa jurídica sempre que a personalidade da empresa constituir obstáculo ao ressarcimento de prejuízos ao meio ambiente (art. 4º).

³⁵ ROCHA, Fernando A. N. Galvão da. Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica. **Revista de Direito Ambiental**, v. 27, julho-setembro 2002. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p 70.

pensamento incontestável. Ilustrando debates com tais vernáculos, olvidam-se os defensores do *societas delinquere non potest* que a humanidade, além de avançar nas ciências lingüísticas, evolui em costumes. Se à época de Ulpiano valiam-se de tais 'súmulas', atualmente seria dificultada a tutela de determinados bens jurídicos.

A ganância humana produz um sem número de conseqüências irreparáveis no concernente ao meio ambiente. O próprio sistema de produção moderno é algo que diretamente influi na depredação mais célere dos recursos naturais. Transformações de grandes rios em depositários de esgotos, desertificação, emissão de poluentes, exploração desenfreada de recursos minerais... Lê-se o catálogo de todas as catástrofes que se possam imaginar, mas ainda não se chega na última página.

Enfrenta-se a época tal qual ela se nos apresenta; se os instrumentos tradicionais de tutela de bens jurídicos de interesse social não mais surtem efeitos, apresenta-se a razão necessária à alcunha do direito penal: *ultima ratio*.

4.2.2

Instrumentos administrativos – o poder de polícia

A Carta Magna de 1988, dispondo sobre o assunto meio ambiente, chamou à responsabilidade não só o Poder Público³⁶, que sim toda a coletividade. Demonstrando a atuação do Poder Público nesse intento, FREITAS estabelece que

“... se é verdade que o ideal é que a coletividade tenha noção de seu relevante papel em tal atividade, verdade é, também, que nem todos possuem consciência da importância da questão. Disto resulta que, na realidade, ao Poder Público é que cabe o papel principal na tutela do ambiente sadio. De sua ação adequada e

³⁶ “Poder Público é fruto do Estado de Direito, aquele Estado constitucionalmente organizado, respeitador de uma determinada ordem jurídica, que garante um mínimo de previsibilidade aos seus atos e generaliza o campo de ação de todos os cidadãos. É o *modus operandi* deste Estado, uma vez que não há nem pode haver Estado sem poder”. Derani, Cristiane. Op. cit. p. 263.

responsável deverá resultar, inclusive, efeito pedagógico ao atuar no sentido do fortalecimento da consciência ecológica do povo”.³⁷

Assim que todos os entes da federação – União, Estados e Distrito Federal³⁸ – podem exercer a proteção ambiental nos limites do poder de polícia administrativa, conforme dita o art. 23, inciso VI, da Constituição Federal.

Como bem lembrado pelo ilustre professor, o interesse individual muitas vezes não possui a mesma intenção que o interesse coletivo, cabendo à Administração Pública realizar a sintonia fina entre ambos, disciplinando e restringindo, em favor do interesse público, direitos e liberdades individuais. Tem-se, assim, o que doutrinariamente se chama ‘poder de polícia’.

A etimologia do termo remete à histórica noção de Estado em que o arbítrio do soberano se fazia mediante o amparo da vontade de Deus. O Estado de Polícia, que aumenta as receitas e centraliza despoticamente os recursos na pessoa do soberano ou ditador, foi o modelo de transição do feudalismo para o absolutismo dos séculos XVIII e XIX.

À medida que a homeopática desagregação do mundo feudal possibilitou a centralização do poder político nas mãos dos soberanos, criaram-se as condições necessárias para o amadurecimento de nova classe que, embora ainda submissa à autoridade exercida sem limites nem freios, teve o condão de transformar e exigir a segurança para suas atividades.

Marcó máximo da força desta nova classe foi a revolução culminada em França pela sentença que obrigava a população à dieta de brioques. As transformações jurídicas e políticas que se seguiram ajudaram a criar a divisão dicotômica entre o público e o privado, dando à idéia de Estado que se tem hoje suas obrigações para com a população. Tem-se a segurança mediante a instituição de leis; finaliza-se o arbítrio mediante a materialização de normas abstratas e iguais para todos; passa-se do Estado de Polícia ao Estado de Direito.

³⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 1993. p. 17.

³⁸ Os Municípios não são tidos como entes da Federação. Nos dizeres de José Afonso da Silva, “...passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma uma federação”. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12ª edição. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 451. Logicamente que, dentro de suas competências, os Municípios também

Tanto as relações privadas quanto as públicas passam a ser geridas por meio de leis, ficando livres da vontade singular de um dominante ou de determinado grupo autocrático. O Estado assume a nova realidade protetora-repressora, onde a idéia de interesse público passa a dominar sobre o interesse particular, servindo como suporte para a redução de desigualdades sociais e garantia da efetividade de alguns direitos mínimos. Forja-se o contorno da definição do que hoje se tem por 'poder de polícia'.

Ilustrando a formação deste poder limitador da Administração Pública, ANTUNES expõe que

“(...) o conceito de poder de polícia passa a ser vinculado a prerrogativas e deveres da administração pública enquanto tendente a assegurar um mínimo de coesão social, dentro dos limites do estado de direito. Observe-se que a atuação da polícia não pode, *a priori*, ser definida, uma vez que, ao longo do tempo, as matérias submetidas ao interesse público são variáveis, como é variável o próprio estado e sua organização. Sendo o moderno poder de polícia decorrência do próprio funcionamento do estado de direito, está, *ipso iure*, submetido ao princípio fundamental do *rechtstaat*, que é o da *legalidade*”.³⁹

A administração pública iguala-se à locomotiva, que não anda senão sobre os trilhos (leis). Em determinados momentos os trilhos podem ofertar diferentes caminhos à locomotiva; esta poderá escolher qual deles seguir, mas sem jamais sair dos trilhos. Assim ocorre com o controle direto por meio do exercício do poder de polícia, onde o Estado atua, preventiva ou repressivamente, visando à limitação dos direitos de propriedade e de liberdade do particular em prol da ordem pública genericamente considerada.

Conforme estabelece CARRAZZA, “para que o exercício dos direitos de uns não prejudique o exercício dos direitos de outros, permite-se que o Estado expeça regras, harmonizando este exercício com o *interesse público primário*”⁴⁰.

Assim, observada sempre a previsão normativa, quando os agentes públicos, desempenhando sua função administrativa, realizam exames, perícias, vistorias, avaliações etc, nada mais fazem do que preparar o ato de polícia em si. Desse

podem exercer a função protetiva do meio ambiente. Quis-se aqui, tão-somente, adequar a linguagem técnica.

³⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. cit. p. 32.

⁴⁰ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 313.

modo, o poder de polícia será realizado de acordo com essas atividades, seja autorizando-as, seja permitindo ou não determinado ato, seja homologando-as etc. A prática efetiva, portanto, do poder de polícia é que engendrará a cobrança da taxa, que deverá ser dirigida a determinada pessoa, plenamente identificada.

Além de gerar a cobrança de taxa, o exercício do poder de polícia pode verificar que a atividade dos particulares não se coaduna com que é almejado pela coletividade, o que engendra a aplicação de certas sanções administrativas. Quando o direito à liberdade e/ou à propriedade do particular ameaça os bens socioambientais, as sanções comumente aplicadas, observadas desde logo a proporcionalidade entre sanção e dano, são, conforme redação do art. 72 da Lei nº 9.605/98: advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da flora e fauna, instrumentos, apetrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade; demolição de obra; suspensão parcial ou total de atividades e; restritiva de direitos.

A leitura do texto constitucional referente ao meio ambiente não deixa dúvidas de que a ordem pública ambiental é uma das obrigações do Estado. Infelizmente, acreditar que tão-só a tutela administrativa tem o condão de cuidar de tais conseqüências é igualar-se aos enfermos que acreditam em medicamentos com belos rótulos.

Como se sabe, a administração pública brasileira possui valores que variam de quatro em quatro anos, vale dizer, não alcançou ainda um estágio de evolução que a torne independente dos sabores políticos momentâneos. O princípio da neutralidade, que procura dissociar a atuação dos agentes administrativos aos anseios dos ocupantes transitórios do poder, não foi eficazmente aplicado, mostrando cada vez mais que os padrões éticos atuam estritamente em função do fluxo de caixa. Embora o corpo técnico dos órgãos ambientais de fiscalização seja eficiente e tecnicamente preparado, sua atuação por vezes é tolhida, quando não impedida, pelas injunções políticas-partidárias ou empresariais.

De ressaltar, por outro lado, na contínua lição de SILVA, que

“as emendas constitucionais (EC/19 e EC/20) procuram implementar a chamada administração gerencial, na qual se reconhece estabilidade apenas aos ocupantes de carreiras típicas de Estado, integrantes do chamado núcleo estratégico. Os órgãos ambientais não são considerados órgãos do núcleo estratégico”.⁴¹

4.2.3

Instrumentos econômicos

Se a sociedade tem o condão de corromper o Homem, que de natureza nasce bom, – segundo pensamento clássico de Rousseau – há de se analisar o que tem o poder de corromper a convivência social. Descobrimo-se que a causa deste mal era o acúmulo de poder em poucas mãos, como a lei do mais forte e a autotutela, inúmeras teorias tentaram redimir anos de História, nivelando a igualdade entre os desiguais, sem muita sorte na prática.

Ainda que por centenas de anos o invento de Cresco gerasse tal dicotomia, a ele sempre houve formas de proteção: se a religião se opõe à usura, cria-se outra (calvinismo, v.g., ou mesmo o título denunciativo da obra de Max Weber, “Protestantismo e o Espírito do Capitalismo”); se o sistema prega no papel a igualdade, a prática revela o oposto.

O mercado, tido em sua forma mais usual, sempre existiu na vida humana, ainda que barrado ou regulado de acordo com interesses majoritários. Tal reconhecimento chegou a ser juridicamente tratado quando em 1948 a ONU, ao reconhecer a existência dos Direitos Humanos, enunciou-os como políticos, civis, culturais, sociais e econômicos, denotando que, ao vetusto conceito de direitos naturais, acrescentava-se o Direito Econômico, subjetivo; o Homem é um ser econômico por natureza.

Na proporção em que esta economicidade é nata ao Homem, o Estado, produtor das normas, e o mercado, âmbito das relações humanas, necessitam andar sempre juntos. Nos dizeres de DERANI, “o direito é a instituição e o

⁴¹ SILVA, Fernando Quadros da. Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica: A Lei 9.605, de 13.02.1998 e os Princípios Constitucionais Penais. *Revista de Direito Ambiental*, v. 18, abril-junho 2000. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p 179.

instrumento através do qual Estado e mercado servem-se mutuamente para a reprodução do sistema em que estão inseridos".⁴²

Em sendo o sistema capitalista, onde o lucro é sua essência, razoável é crer que, quanto mais trabalho for realizado, mais produtividade se terá, cabendo ao Estado zelar pela concorrência entre os produtores, garantindo, assim, equilíbrio e segurança no consumo. Sumariamente, tal era o defendido pela teoria keynesiana, onde o investimento aplicado à produção (trabalho, recursos naturais e dinheiro) refletia-se diretamente na certeza de consumo, porquanto ao existir trabalho, havia o conseqüente salário; existindo salário, haveria consumo e lucro. A distribuição econômica, portanto, dependia vitalmente do trabalho (leia-se poder de consumo), que dava a certeza de investimento na produção.⁴³

Como demonstrado em páginas anteriores, seria utópico crer que o objetivo principal daqueles que almejam o lucro abarcasse por igual a dedicação ao social. Embora a responsabilidade social seja atualmente forte bandeira de determinadas empresas, no passado o trabalhador tinha de se submeter a condições não tão apreciadas, sendo normal ver sua função substituída gradativamente por maquinários muito mais eficientes e precisos. Excluindo-se o trabalhador, eliminava-se por igual o salário; inexistindo salário, calava-se o consumo. Produzia-se em escala gigantesca, avassalando recursos e agigantando o número de excluídos.

No momento em que a luta contra o desemprego se transforma no estribilho de promessas políticas, onde a geração de milhões de postos de trabalho é apresentada sem relação alguma com a proteção de bens socioambientais - forma de produzir e para qual demanda - crê-se que a chance da continuidade de desenvolvimento insustentável, até agora engendrada, permanece.

Por todas as razões até agora expostas neste estudo, as questões ambientais tornaram-se restrições de primeira ordem no que toca à atividade econômica. A escassez dos recursos em razão da necessidade de produtos transforma a economia em administradora desta relação na nascente sociedade sustentável.

⁴² DERANI, Cristiane. Op. cit. p. 92.

⁴³ Para boa compreensão do contexto econômico à época entre guerras e pensamento keynesiano, ler: CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa*. v. I. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1994.

A economia, contudo, seguindo modelo traçado pela Constituição de 1988, não fornece prioridade ao interesse meramente especulativo do capital, uma vez que o bem maior a ser tutelado é a vida, o Homem, como sujeito de direitos, dando-se primazia ao interesse social.

Impõe-se ao capital, pois, sua função social, como instrumento que é do Estado para cumprir a obrigação maior de promoção do bem comum. Neste intuito, a Lei das Leis vincula como requisito básico (princípios) ao desenvolvimento da ordem econômica, dentre outros, a busca do pleno emprego, a função social da propriedade, a livre concorrência e a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170).

Um dos meios eficazes para conjugar economia e meio ambiente é a utilização de instrumentos econômicos. Ainda que recebidos com certa polêmica no campo da política ambiental, têm eles a capacidade de complementar estratégias embasadas no controle direto, mas com fundamento diverso: a correção indireta das disfunções ambientais no sistema de preços, conforme ensina HERNÁNDEZ.⁴⁴

Não se vai aqui definir etimologicamente o termo, mas tão-somente demonstrar sua praticidade no intuito protetivo. Os instrumentos econômicos não devem substituir outros meios de ação, pois com eles estão combinados. Essa combinação oferece, de fato, várias vantagens: a) os instrumentos econômicos podem ser um incentivo a mais para respeitar regulamentos que vão além de normas pré-determinadas; b) propiciam o ajuste de nova situação regulamentadora, em especial quando o processo de adoção de um regulamento tende a ser de longo prazo; c) a combinação de diferentes tipos de instrumentos econômicos pode criar uma poderosa série de incentivos de apoio mútuo, como se demonstrará adiante e; d) mediante estratégia combinada, pode-se estimular negociações que conduzam a acordos voluntários com a indústria para modificar seu comportamento frente ao meio ambiente. A combinação dos instrumentos na prática dependerá, logicamente, não só do tipo de agressão ao meio que se quer combater, mas também da situação especial do país considerado e de suas

⁴⁴ HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. *El Tributo como Instrumento de Protección Ambiental*. Granada: Comares, 1998. p. 56.

tradições culturais. Conforme estabelecido páginas acima, cada nação adentraria o sistema protetivo conforme suas possibilidades, não se podendo dele eximir.

De acordo com relatório de estudo apresentado pela OCDE ⁴⁵, a experiência dos países membros mostra que a aplicação de instrumentos econômicos sugere pelo menos três grandes categorias de perguntas relacionadas com: a) o molde de tais instrumentos econômicos; b) o grau de aceitação e; c) os efeitos que produzem sobre a distribuição das receitas. Passa-se, pois, à análise de cada qual.

4.2.3.1

O molde dos instrumentos econômicos

Como sumariamente definido acima, a grande diferença entre os instrumentos administrativos e econômicos é a pressão indireta que estes exercem sobre as atividades contaminantes, cujo ônus é revertido para o custo de seus produtos ou serviços.

A introdução de instrumentos econômicos sugere uma série de questões complexas, qualquer que seja o tipo de instrumento que se aplique. Em se tratando de meio relativamente novo de proteção ambiental, têm o condão de não atrair grandes simpatias, seja da população em geral, seja do poluidor, pois é muito mais fácil fazer compreender a população a matemática retributiva das sanções administrativas e penais que a complexa utilização de dispositivos de mercado; ademais, há por parte do empresariado queixas sobre o custo final elevado dos produtos, o que repercute na competitividade.

Frente às questões ambientais que hoje grassam globalmente, o quesito competitividade ganha força quando atende assuntos relacionados ao verde. Produtos com certificação ambiental, selo de responsabilidade social etc fazem crer que o anticorpo necessário à doença do descaso é justamente aquilo que a induz: o custo final, o lucro. Dentre os vários instrumentos econômicos capazes de interferir indiretamente neste custo final dos produtos ou serviços

⁴⁵ DÉVELOPPEMENT DURABLE, 1997, Paris. *Stratégies de l'OCDE pour le XXI^e siècle*. Paris: [S.L.], 1997. p. 20.

contaminantes, cabe aos governos selecionar aquele que melhor se adapte à aceitação pública e aos escopos preservacionistas, amenizando as discordâncias entre os interesses dos agentes do Estado e da sociedade civil. Ao contrário do que diziam SMITH e RICARDO, os capitalistas de hoje não mais mantêm seus capitais unicamente a serviço do país de origem, pois seus interesses não são mais definidos tão-só por suas relações dentro da comunidade, que sim com o mundo, e este começa a despertar cada vez mais no que tange ao afã protetivo de bens socioambientais.

Ora bem, no intuito de apresentar os mais importantes instrumentos econômicos, segue-se classificação utilizada por HERNÁNDEZ ⁴⁶:

A) *Criação de mercados*: é preciso cumprir uma série de condições técnicas para que se crie um mercado e que se possa, por meio dele, obter recursos para o escopo preservacionista. Em primeiro lugar, urge identificar um produto em especial que seja fácil de quantificar em unidade bem definida. Em segundo lugar, o mercado deve ser suficientemente amplo; por exemplo, se houvesse a possibilidade de levar a cabo transações com refinarias de petróleo, poder-se-ia obter grande êxito com os mecanismos de negociação de emissões de poluentes, como o chumbo. Seguindo a isso, a possibilidade de contar com uma reserva bancária dos 'direitos de emissão' amplia com o tempo os mercados, conquanto gere algumas externalidades negativas, que serão posteriormente analisadas. Em quarto lugar, o sistema deve ser simples e flexível; não se deve introduzir mudanças freqüentes no sistema, em especial para modificar os objetivos ou as normas de atribuição de direitos, pois se as empresas não confiam na estabilidade do valor de mercado de tais ativos, duvidarão ao investir em equipamentos não poluentes. Por último, os administradores do sistema e todos os participantes no mercado devem dispor de uma rede eficiente de informações e de comunicação entre si com o fim de facilitar as transações. Tais tópicos referem-se ao mecanismo de intercâmbio de direitos de emissão.

Discute-se atualmente interessante ramo de mercado no que tange ao meio ambiente. O Brasil tem grandes chances de assumir posição privilegiada junto aos

⁴⁶ HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. Op. cit. p. 59

países que buscam reverter o processo de aquecimento global, pois poderá fornecer a investidores internacionais projetos de redução das emissões dos gases do efeito estufa, como também projetos de seqüestro de carbono. Outros países também têm grandes potencialidades, como a Índia e a China, e serão, com certeza, concorrentes do Brasil nesse novo mercado ambiental que se está formando.

O problema do aquecimento global, e mais especificamente o 'mercado de carbono' que se forma, apresenta dificuldades teóricas e de implementação ainda não resolvidas. O mercado que irá se formar a partir dessa nova '*commodity* ambiental' necessitará de restrições e regulamentações claras a fim de evitar a exclusão de projetos eficazes no combate ao aquecimento global, mas com pequeno interesse para uma operação financeira, como investimentos em educação ambiental ou controle sobre as mudanças do uso da terra.

Existem atualmente vários projetos florestais em andamento no Brasil, com contratos formais entre partes, que visam ao combate ao aumento do acúmulo de CO₂ na atmosfera e que são motivados no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL – derivado de uma proposta brasileira de 'fundo verde'). Cabe lembrar que nenhum desses projetos têm a 'aprovação' do governo brasileiro, em virtude da posição do Brasil sobre a conservação florestal ser elegível para o MDL.

Ainda há controvérsia se projetos florestais poderão ser considerados para efeito de elegibilidade junto ao MDL ou não. Todo projeto florestal que venha a participar no MDL deve atender ao critério da adicionalidade, que exige, para ser considerado MDL, que as taxas de acúmulo de carbono devem ser adicionadas à linha base do projeto, ou seja, devem ocorrer acúmulos adicionais aos que ocorreriam independentemente da existência do Protocolo de Kyoto. Entretanto, a atual posição do governo brasileiro é contra a consideração de conservação de florestas como uma das alternativas elegíveis para o MDL. Embora já existam respostas plausíveis às questões acima, os principais argumentos utilizados pelos negociadores brasileiros são: a) a inclusão de florestas inflacionaria o mercado de carbono, derrubando seu preço; b) existem controvérsias científicas quanto à efetiva capacidade de seqüestro das florestas primárias em estado maduro, assim como sua quantificação e certificação; c) existem dificuldades para medir as

linhas de base, para final averiguar se houve adicional ou não; d) a inclusão de florestas implicaria cercear o desenvolvimento econômico e comprometer a soberania do país. Apesar dos prós e contras, ver-se-á adiante interessante projeto de inclusão no mercado das chamadas '*commodities ambientais*'.⁴⁷

Outro mecanismo de criação de mercado, diverso deste sobre o intercâmbio de direitos de emissão, é a transferência de riscos futuros e incertos de penalidades ambientais às agências de seguros. Como dito alhures neste trabalho, fácil é comprovar a probabilidade de acidente de alguém que tenta cruzar rua movimentada sem verificar a segurança necessária para tanto. Contudo, as novas situações de riscos ambientais não são assim. Não há experiências passadas para guiar as probabilidades, e mesmo que existam, podem elas ser infinitamente discutidas, dependendo do interesse econômico, como o caso do efeito estufa e dos alimentos geneticamente modificados, dentre outros.

Terceiro modo de criação de mercado, que será detalhadamente estudado quando da apresentação do tópico das contribuições de intervenção no domínio econômico, é o mecanismo de intervenção no mercado. Em escorço, trata-se da situação de o Estado intervir diretamente no mercado no intuito de que os produtos ou serviços finais reflitam seus valores ambientais.

B) Sistemas de consignação: talvez o mais simples em teoria, o sistema de consignação consiste na aplicação de sobretaxas em produtos poluentes, as quais são posteriormente devolvidas quando do retorno destes produtos, resíduos ou embalagens. Porém, para que haja eficaz recolhimento posterior, mister que exista

⁴⁷ Adiantando-se na discussão sobre o mecanismo de negociação de direitos de emissão, a Klabin foi a primeira empresa brasileira a adentrar na negociação de créditos de carbono na *Chicago Climate Exchange*, conforme notícia: "A Klabin está se preparando para negociar créditos de carbono na *Chicago Climate Exchange* (CCX), uma bolsa auto-regulada criada nos Estados Unidos, que congrega 52 empresas e organizações não-governamentais de diversos setores e nacionalidades, principalmente na América do Norte. Por meio do CCX, as companhias operam o comércio de emissões de gases causadores do efeito estufa. Na última quarta-feira, a Klabin assinou a carta de adesão para integrar a CCX. A inclusão da empresa na bolsa deve ocorrer até abril. (...) Desde que foi criada, em outubro do ano passado, a CCX vem registrando um aumento significativo no número de negociações. Em dezembro do ano passado, foram negociadas 30 mil toneladas em créditos de carbono. Em janeiro, o número subiu para 80 mil toneladas e atingiu 400 mil toneladas em fevereiro. Hoje, o preço médio do crédito é de US\$ 1,00 por tonelada. De acordo com Poernbacher, estimativas do mercado mostram que, nos próximos dez anos, o preço do crédito poderá chegar a US\$ 20,00". NAKAMURA, Patrícia. *Gazeta Mercantil*, A11, 13 de março de 2004.

uma rede de arrecadação e contabilidade minuciosas, o que faz gerar custos elevados à máquina administrativa; eis por que tal mecanismo sói ter o resultado esperado em países cujos territórios são pequenos ou cuja população não é tão numerosa, como ocorre na Suécia e Noruega, onde existe o sistema de consignação sobre a carcaça de automóveis.

Neste sentido, vale ressaltar o exemplo normativo de Portugal que, por intermédio de Portaria dos Ministérios da Economia e do Ambiente, estabelece regras para o sistema de consignação, definindo quesitos como responsabilidade quando do recolhimento de tais produtos e modo de fazê-lo, além da obrigação do comerciante em fornecer dados estatísticos ao governo sobre os produtos reutilizáveis ou não, postos à venda:

“(…) Capítulo II (Embalagens) 2º *Sistema de consignação*: 1 – Os embaladores e ou os responsáveis pela colocação de produtos no mercado nacional, que empreguem embalagens reutilizáveis para acondicionar os seus produtos devem estabelecer um sistema de consignação que permita recuperar e reutilizar as suas embalagens depois de usadas pelos consumidores.

2 – A consignação envolve necessariamente a cobrança aos consumidores, no acto da compra, de um depósito, que só pode ser reembolsado no acto da devolução. O Governo poderá fixar, por despacho conjunto dos Ministros da Economia e do Meio Ambiente e depois de consultadas as associações representativas dos sectores envolvidos, o valor mínimo do depósito, que deverá ser transmitido ao longo de toda a cadeia de distribuição e que deve estimular a devolução da embalagem, sem ultrapassar o seu valor real.

3 – O distribuidor/comerciante é obrigado a cobrar e a reembolsar o depósito previsto no número anterior, bem como a assegurar a recolha das embalagens usadas, no local de venda, e o seu armazenamento em condições adequadas. (...)

8 – Com o objectivo de assegurar o direito de opção do consumidor, todos os distribuidores/comerciantes que comercializarem bebidas refrigerantes, cervejas, águas minerais, de nascentes ou outras águas embaladas e vinhos de mesa (excluindo aqueles com a classificação de vinho regional e VQPRD) acondicionados em embalagens não reutilizáveis devem comercializar também a mesma categoria de produtos acondicionados em embalagens reutilizáveis.

3º *Responsabilidade*: 1 – No fim do ciclo de retorno, a responsabilidade pelo destino final das embalagens reutilizáveis cabe aos embaladores ou aos responsáveis pela colocação de produtos no mercado nacional.

2 – A responsabilidade prevista no número anterior só cessa mediante declaração de assunção de responsabilidade pela empresa ou entidade a quem as embalagens forem entregues.

4º *Dados estatísticos*: 1 – Os embaladores e ou os responsáveis pela colocação de produtos no mercado nacional devem comunicar ao Instituto dos Resíduos os dados estatísticos referentes às quantidades de embalagens reutilizáveis e não reutilizáveis que coloquem no mercado, às quantidades de embalagens usadas

efectivamente recuperadas e reutilizadas e ainda ás quantidades entregues a entidades que se responsabilizem pela sua valorização ou eliminação” (grifou-se).⁴⁸

No ordenamento jurídico brasileiro, o Código de Defesa do Consumidor estabelece que é assegurado o direito de opção do consumidor a seu fornecedor de serviços e também considera prática abusiva a recusa ao atendimento às demandas dos seus consumidores; eis por que o grifo acima, o que comprova que além das obrigações socioambientais a que está submetido o Estado, cabe também aos cidadãos a consciência de que, por meio da grande arma que é hoje o poder de consumo, pode-se estimular ou refutar a atividade produtiva, analisando se esta beneficia ou agride bens socioambientais.⁴⁹

Dando força à consciência ambiental do cidadão, a União Federal, ao editar a Lei nº 9.974/00, exigiu que o consumidor, ao comprar o agrotóxico, receba nota fiscal onde conste o prazo de um ano para a devolução da embalagem à revenda, já com tríplice lavagem feita. O agricultor pode armazenar as embalagens em sua propriedade até devolvê-las à revendedora, que tem de disponibilizar local adequado para estocá-las, dando posterior comprovante ao comprador de que fez a entrega; a destinação final destas embalagens, recicláveis ou não, fica a cargo do fabricante.

O problema maior que envolve este procedimento reside no fato da fiscalização, cujos esforços consomem bom montante de dinheiro da administração pública.

C) *Subvenções*: ao contrário do tributo, cujos incentivos à prática protetiva advêm de receita pública, as subvenções atuam na esfera da despesa; eis por que sua exclusão do campo de estudo do direito tributário, como bem leciona ATALIBA:

⁴⁸ Portaria nº 29-B/98 dos Ministérios da Economia e do Meio Ambiente, de 15 de janeiro de 1998, Portugal. O texto completo desta Portaria encontra-se anexo ao final do trabalho.

⁴⁹ Existia nos supermercados o setor de vasilhame, onde antigamente o consumidor tinha a opção de pagar mais barato pelo produto caso levasse a garrafa; isso funcionava geralmente com refrigerantes e cervejas, quando aqueles eram fechados em garrafas de vidro e estes lacrados com tampas não rosqueáveis. Ainda há locais que fazem este mecanismo de consignação, mas em número infinitamente menor que épocas passadas, onde não existiam garrafas PET.

“As subvenções, assim como as despesas, têm origem nos cofres públicos, dos quais só saem dinheiros autorizados por lei. Esses dinheiros por sua vez estão confundidos, neles não se distinguindo as procedências. Ingressados os dinheiros nos cofres públicos, não cabe discernir donde vieram. Encerra-se o capítulo ‘receita pública’. Inicia-se nova fase no ‘iter’ dos dinheiros públicos, face esta que se vai esgotar na despesa, regida por outros princípios e normas, sem qualquer conexão jurídica com as fases precedentes”.⁵⁰

Grosso modo, as subvenções são institutos do direito financeiro que o Poder Público, mediante previsão em lei orçamentária (art. 165, § 6º, da Constituição Federal), utiliza no intuito de, no caso ambiental, ajudar os agentes contaminantes no esforço de introduzir modificações para a adaptação aos padrões de sustentabilidade; seria espécie de doação condicionada a certa realização particular almejada pelo Poder Público.

Por ser tema meramente informativo neste trabalho, percorre-se de rota batida, apenas o suficiente para que se possa prosseguir no estudo. Assim, dentre as subvenções que importam, cumpre analisar as de investimento.

As subvenções de investimento são recursos destinados para capitalizar ou incentivar determinadas atividades que em condições normais não seriam realizadas. Assim é o caso, *v.g.*, da disponibilização de dinheiro público para construção de estação de tratamento de efluentes às empresas que os despejam em rio de grande importância na região. Não se trata de manutenção da atividade econômica do particular, que sim do incremento de sua atividade, a qual será revertida em benefício social.

D) Tributos: outra forma que o Estado encontra para o estímulo de preservação ambiental é no que tange aos tributos. Com razão, quando se trata de aspectos pecuniários, o fato de se pagar menos é o que recolhe os maiores sufrágios. A referência que o tributo impõe à matéria ambiental está condicionada à indução de práticas almejadas pelo Poder Público ou ao desestímulo de determinadas atividades, agindo sempre dentro do campo da licitude. Ao contrário da imposição tributária tradicional, que visa à arrecadação de tributos para custear serviços públicos, *v.g.*, a utilização de tributos para a estimulação de certas atividades está orientada pelo denominado tributo

⁵⁰ ATALIBA, Geraldo. *Subvenções. Natureza Jurídica. Não se confundem com as*

extrafiscal. A extrafiscalidade, pois, destina-se para outros fins, que não a simples arrecadação de dinheiro para o erário.

O tributo, como forma de combate à poluição, pode proporcionar tanto seu caráter tradicional como o extrafiscal, seja condicionando o Estado a agir, seja estimulando condutas de preservação e desestimulando atividades poluidoras. É com tal prática que se justificam os incentivos fiscais que, caso contrário, seriam incompatíveis com o princípio da igualdade. Deste modo, ao se efetuar a história da tributação ambiental no Brasil, percebe-se a existência de certos incentivos àqueles que prezam pelo bem-estar social, como é o caso do Decreto nº 755, de 19 de fevereiro de 1993, que estabeleceu diferentes alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados para veículos movidos a gasolina (25% ou 30%, conforme especificações) e para veículos movidos a álcool (20% ou 25%).⁵¹

Não há dúvida de que as reformas fiscais - matéria bastante em pauta em dias atuais - oferecem oportunidade ótima para transformar o sistema impositivo tributário em algo mais 'ecológico'. Dentre as atuações estatais para com o meio ambiente, nos exemplos até agora demonstrados, será realizado neste capítulo pequena exposição sobre a utilização do direito tributário no escopo ecológico; haja vista que tal tópico será objeto de análise da sessão seguinte.

Não se quer aqui fomentar idéias para a criação ou aumento de tributos, até porque isso consistiria atitude nada popular. Porém, tem-se observado que em países primeiro-mundistas, onde a preocupação ambiental alastra-se a passos largos, há o interesse cada vez maior na reestruturação do sistema tributário, adequando mais o meio ambiente no conjunto, sem contudo modificar a pressão fiscal. É a idéia de se gravar os 'males' em lugar dos 'benefícios'.

Nos países membros da OCDE⁵² - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS - têm-se observado importantes vitórias no que concerne à proteção ambiental. A política adotada resume-se na retirada de certos ônus de alguns impostos para gravar, na mesma

isenções. São Paulo: Revista de Direito Público, nº 20, 1976. p. 92.

⁵¹ Conquanto pareça que o objetivo primordial de tal incentivo fiscal seja o cuidado com a qualidade do ar, a elaboração desse diferencial nas alíquotas visava ao estímulo da produção de álcool, de modo a diminuir a importação de petróleo. Não se pode negar, porém, que também contribuiu para a diminuição dos níveis de poluição.

⁵² Innovative Policies for Sustainable Urban Development - The Ecological City. OCDE. Paris, 1996.

proporção, outros tributos destinados ao verde. Nota-se, portanto, certa vinculação da receita obtida por tais 'tributos ecológicos', caracterizados, em sua natureza, pela função indutora à boa prática ambiental. Nos dizeres da OCDE,

“um tributo pertence à categoria dos tributos ambientais se sua base de cálculo é uma unidade física (ou uma medida indireta que a substitua) de qualquer coisa que, em caso de utilização ou de disposição, tem uma repercussão negativa certa sobre o meio ambiente”.⁵³

Porém, a utilização do tributo nesses casos requer ampla informação, com a qual geralmente não se conta. Não só é difícil obter dados sobre o custo marginal dos danos, como também é insuficiente a informação sobre os custos marginais contra a poluição. Em consequência, as autoridades governamentais têm-se visto obrigadas a adotar segunda estratégia e a fixar a razão tributo/custo em função de um objetivo ambiental pré-determinado. Como geralmente, em princípio, não é possível adotar alíquota elevada, os governos soem introduzir aumentos progressivos, fornecendo aos produtores poluentes a oportunidade de proceder às adaptações necessárias para planejar suas mudanças. A definição da base impositiva gera também problemas delicados, em especial quando é difícil medir diretamente a contaminação.

4.2.3.2

Aceitabilidade política dos instrumentos econômicos

A aceitabilidade política dependerá do instrumento considerado, já sem custos, tributos, negociações de direitos de emissão, sistemas de reembolso ou subsídios.

Tributos suscitam polêmicas, inclusive a oposição da indústria. Isso se deve não só ao fato de seus custos serem mais transparentes e mais visíveis que o das regulamentações, sem que a carga financeira para a indústria será em definitivo superior a que impõem os regulamentos, pois tais instrumentos consideram uma

⁵³ OCDE – Écotaxes. Paris, 1996, p. 20

parte dos custos por danos residuais. E se a indústria se mostra também avessa aos tributos socioambientais é porque suspeita que o governo pode seguir mantendo a extrafiscalidade do tributo ainda quando se tenha alcançado o objetivo ambiental. Essa desconfiança frente ao governo explica em grande parte o porquê das indústrias preferirem normas rígidas ou acordos voluntários aos instrumentos econômicos.

A regulamentação costuma oferecer à indústria maior campo de influência sobre a política ambiental que os instrumentos econômicos. De fato, muitos dos regulamentos ambientais são produtos de negociações entre comunidade empresarial e autoridades governamentais do setor do meio ambiente.

Com esse mesmo ponto de vista, a indústria começa atualmente a prestar mais atenção aos acordos voluntários, dos quais é factível beneficiar-se de diversas formas. Por uma parte, pelo fato de participar da regulamentação (e, portanto, de ganhar tempo), o setor industrial terá uma posição mais firme nas negociações sobre os diversos problemas ambientais com os quais deve confrontar-se. Nesse momento estará em posição de influir na definição dos objetivos ambientais e disporá de margem de manobra mais ampla para determinar de que forma cumprirá seus compromissos. Por outra parte, o acordo voluntário proporciona à indústria certo grau de estabilidade na regulamentação, o que estimula a inovação tecnológica. Por fim, tais acordos tendem a dar ao público, em especial aos grupos ecologistas, uma margem favorável da indústria.

Porém, não só a comunidade empresarial se opõe aos tributos ambientais. Com efeito, o público em geral e os ecologistas se opuseram por razões éticas a ditos tributos por considerá-los autorizações para contaminar. Cumpre lembrar que a responsabilidade pelo dano ambiental não deve funcionar com a natureza de alvará, vale dizer, aqueles que têm o poder de efetuar o pagamento pela poluição não se podem valer da redação “paguei, logo poluo”.

Quanto aos mecanismos de negociação de direitos de emissão, que se puseram em marcha nos Estados Unidos e cria agora uma nova “*commodity* ambiental”, têm sido bem aceitos nos meios empresariais, pelo menos na medida em que a distribuição inicial de permissões esteja feita com base nas emissões

passadas (em função dos direitos adquiridos, por exemplo) ⁵⁴. É cada vez mais evidente para o corpo industrial que as negociações dos direitos de emissão podem gerar economias consideráveis em relação ao cumprimento das normas em vigor, conquanto se escondam por detrás de tais regulamentações algumas importantes ponderações, principalmente no quesito de inclusão social, ao se colocar no mercado as chamadas '*commodities ambientais*'.

No que concerne aos subsídios, os meios empresariais o defendem para ajudar as empresas que enfrentam graves dificuldades econômicas com o objetivo de se adaptar às novas exigências em matéria ambiental.

4.2.3.3

Efeitos na distribuição da receita fiscal

A aplicação de instrumentos econômicos pode ter diferentes repercussões sobre os custos e a distribuição do obtido em função de empresas, setores e regiões. Ressalta-se, em momento oportuno, que a distribuição da receita obtida por meio de tributos não cabe ao estudo do direito tributário, que se preocupa tão-somente com a captação de fundos para o erário; a distribuição cabe, sim, ao direito econômico e financeiro.

A maioria dos debates surgidos em torno da adoção de programas de incentivos econômicos versa fundamentalmente sobre as repercussões que estes podem causar na distribuição da receita, como no caso das discussões a respeito de possíveis tributos sobre o carbono: gira ao redor de tal idéia o fato de poder afetar populações menos favorecidas, como a possibilidade de levar mineiros de carvão ao desemprego ou de prejudicar indústrias exportadoras, por exemplo.

⁵⁴ A intenção de criar mercados de emissão de carbono gera a discussão acerca dos direitos de poluir, refletidos na idéia de 'alvará permissivo', o qual é atacado por Marés em interessante passagem: "A transferência do potencial de poluição, que já aparece em alguns setores da economia, deve ser rechaçado prontamente, em primeiro lugar porque não existe direito a poluir até determinado limite e em segundo lugar, porque, em nenhuma hipótese pode ser aceita a possibilidade de ultrapassar o limite apenas porque em outro lugar não se o atingiu". MARÉS Filho, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Socioambiental. LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 47.

Como se vê, mais uma vez, o Direito e a política fiscal, por meio de todos os seus ramos, devem cumprir a função social.

Com efeito, talvez seja necessário tomar medidas compensatórias para assegurar a aceitação política de instrumentos econômicos. No caso de um tributo, dependendo de sua espécie, pode-se utilizar o embolso produzido para incrementar setores e empresas mais afetadas por tal intervenção, como no exemplo dado acima e em explanações durante o desenvolver deste trabalho. Mas esse tipo de medida dever-se-ia conceber, no possível, de tal maneira que não debilite o efeito original de incentivo do tributo, ou seja, sua extrafiscalidade.⁵⁵

4.2.3.4

Commodities ambientais e a inclusão social

Culpada pela história, a Revolução Industrial trouxe no seu evoluir inúmeras conseqüências, malogros e progressos sempiternos que, conquanto prodigalizassem a comodidade da vida a alguns, engendrou também o desenvolver de teses capitalistas, com suas inevitáveis exclusões sociais.

Existindo a mão-de-obra barata, a exploração tornou-se a ladainha do enriquecimento de poucos afortunados.

Ao final do século XIX, muitas empresas ainda se utilizavam dos métodos de produção artesanal, cujos custos eram elevados e não diminuían com o aumento dos volumes de produção. A necessidade exigia método fabril mais eficiente e barato, zelando pela quantidade e, quiçá, qualidade.

Desenvolvida por Henry Ford, a produção em massa engendrou novo conceito de sistema produtivo, incorporando os avanços tecnológicos existentes à época. Esta nova concepção de produção provocou impactos na organização da

⁵⁵ Interessante observar aqui os apontamentos de GRECO acerca da extrafiscalidade em relação à CIDE: "Extrafiscalidade não é conceito que, a meu ver, seja pertinente quando se examinam as contribuições, inclusive as de intervenção. Nestas, o perfil da exigência é diferente e a arrecadação não se põe como parâmetro para aferir o significado e função da exigência. Contribuições não existem em função da arrecadação, mas em função da finalidade a que se preordenam". GRECO, Marco Aurélio (coord.). **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 25.

empresa e na sua relação com o mercado. O sistema de produção em massa, que foi economicamente hegemônico durante grande parte do século XX, exigiu nova forma de organização empresarial, impulsionando o desenvolvimento da logística empresarial. A partir dos anos 70, o cenário macroeconômico mundial começa a se modificar, alterando os parâmetros de competição. As novas exigências de mercado, aumento da qualidade, redução dos prazos de fornecimento e crescente demanda pela redução do tempo de ciclo de desenvolvimento de novos produtos obrigaram as empresas a uma adequação de seus sistemas logísticos, determinando o declínio da supremacia do conceito de produção em massa como forma de conquistar maior lucratividade e rentabilidade.

Em sucinta explanação, vê-se que a produção padronizada, *grosso modo*, norteia o sistema empresarial atual. Tem-se ciclo que torna dinâmica a circulação das riquezas geradas no meio de produção, onde figuram o mercado financeiro, os três setores (agricultura, indústria e comércio) e os assalariados.

No campo social mais amplo, onde figuram essas três personagens, verificam-se ganhos enormes em relação às possibilidades materiais de vida, de bem-estar, uma elevação no nível e no acesso à informação, à saúde, à reivindicação maior no espaço político etc. Contudo, tais benesses restringem-se àqueles que do ciclo fazem parte, vale dizer, as mudanças ocorridas no social também têm apresentado efeitos colaterais danosos, como desemprego, minorias, poluição, degradação ambiental, que ultrapassam as preocupações liliputianas daqueles que não se defrontam com tal realidade.

Nem todos, pois, têm acesso aos produtos que hoje afloram no mercado, que alimentam a fome de consumo do sistema moderno. Cunhou-se, pois, o termo *commodity* às mercadorias padronizadas para a compra e venda; tudo aquilo que é encontrado numa prateleira de supermercado, *v.g.*, pode ser tido como *commodity*, desde que passe por uma série de exigências de comercialização, tributação e transporte, além de enfrentar negociações com os agentes internacionais na sua colocação no mercado externo.

Ora bem, tendo-se a visão geral do que um modelo monetário de *commodity* tradicional pode produzir, econômica e socialmente falando, há que se pensar em alguma forma de fazer com que aqueles que não estão dentro do ciclo participativo de riquezas adentrem no mercado. Explica-se: uma vez que o

conjunto que gera a *commodity* tradicional é formado pelo mercado financeiro, pelos trabalhadores assalariados e pelos três setores produtivos, quem está fora dessa estrutura não tem o poder de comprar uma mercadoria padronizada, pois não possui emprego, não gera renda, é excluído.

Ao se idealizar uma *commodity* ambiental, quer-se fortalecer as relações entre as pessoas e a produção de bens e serviços, dando privilégios ao pólo humano da relação. Ao contrário das '*eco-commodities*', que são produtos fabricados com conceitos ecologicamente corretos e cujos lucros de venda vão para as empresas responsáveis, o modelo das *commodities* ambientais geraria lucros diretamente para os produtores.⁵⁶

Uma das principais defensoras e criadoras do modelo de mercado para as *commodities* ambientais, a economista KHALILI estabelece dois paralelos entre o modelo monetário atual de mercado e o modelo idealizado. Segundo suas lições,

"As *commodities* ambientais contemplam que as fontes produtoras de bens e serviços reconheçam a si próprias como participantes da dinâmica da sociedade onde estão localizadas, e que sua produção deve ser socialmente relevante, como irradiação de sua atividade principal. (...) agregam interesses de bem-estar, dignidade, cidadania, justiça e solidariedade, atraindo parcerias públicas e privadas para a atuação na sociedade onde as fontes de produção de bens e serviços estão inseridas, potencializando a participação de todos, através de meios formais, na multiplicação dos benefícios oriundos dos interesses agregados. (...) são mercadorias originárias de recursos naturais em condições sustentáveis, são os insumos vitais, para garantir a sobrevivência da indústria e da agricultura, e dividem-se em sete matrizes: água, energia, biodiversidade, madeira, minério, reciclagem e controle de emissão de poluentes".⁵⁷

Tendo-se os excluídos, o meio ambiente e o mercado financeiro ocupando os vértices da pirâmide do modelo monetário das *commodities* ambientais, onde os excluídos são o foco de mercado, faz-se necessário um ativador, algo que unifique a plataforma social dos dois modelos, de modo que os excluídos sejam participantes no mercado em condições de igualdade com os trabalhadores. Continuando nos passos de KHALILI,

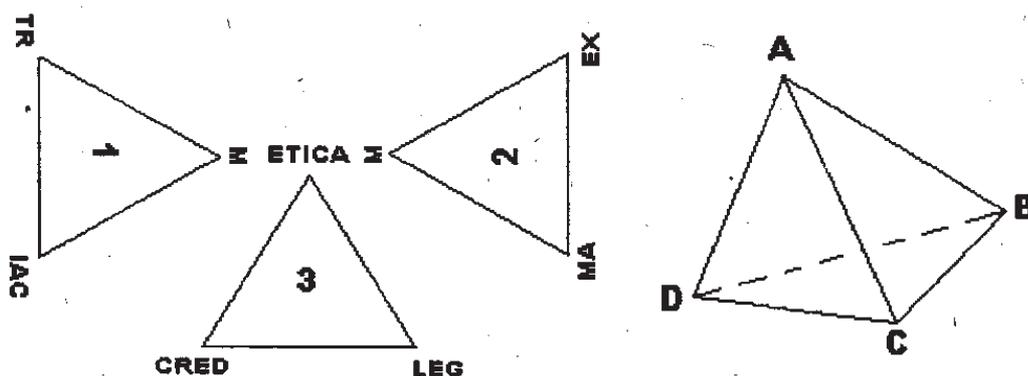
⁵⁶ Ao final do trabalho, há anexo exemplificativo referente a mercado de sandálias cujos lucros voltam-se à população local.

⁵⁷ KHALILI, A. *Estado da Arte: Commodities Ambientais*. Disponível em <<http://www.analisefinanceira.com.br/artigos/ca-eartel.htm>> Acesso em: 11/10/2004.

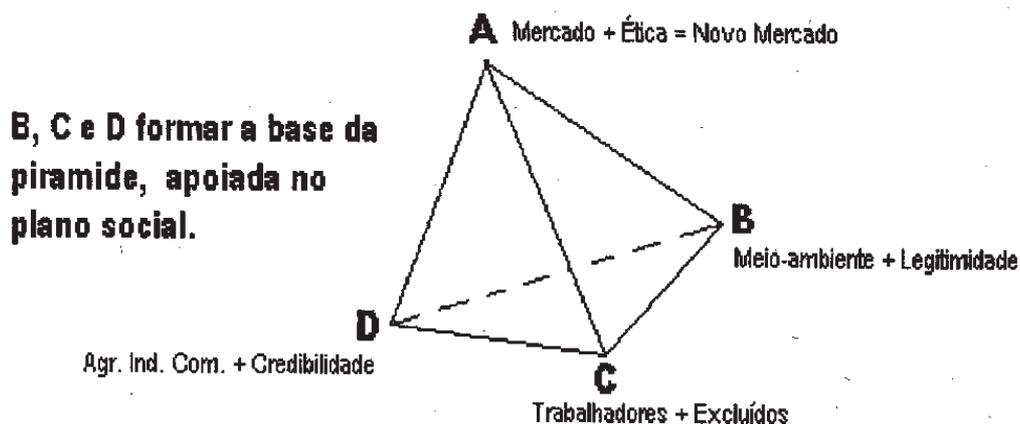
“Um modelo ambiental em separado ou paralelo acabaria por ser induzido a se mover por pressão do modelo tradicional, assim como não teria inércia suficiente para se manter sem o auxílio do tradicional, de modo que a melhor proposta tende a ser a que transmute o tradicional em ambiental, o que pode e deve ocorrer sem destruição, pois as pessoas envolvidas no tradicional são limpas por natureza e pertencem à mesma plataforma social que se quer aplainar. Assim, o desenvolvimento limpo de um mercado financeiro depende mais de operadores de transformação entre os dois modelos, operadores que tenham como vetor as pessoas e não as regras que disciplinem o funcionamento”.

Como operadores de transformação, figuram a legitimidade, a credibilidade e a ética: legitimidade, porquanto o excluído, no intuito de reconhecer a *commodity* ambiental como valor, deve constituir organizações, cooperativas, de modo a possuir representatividade; credibilidade, pois o mercado financeiro só dará respaldo aos excluídos se acreditar que os produtos que estes fornecem geram lucro limpo no mercado; ética, porque em todos os vértices dos modelos monetários existem pessoas que devem ser beneficiadas pelos resultados de seus trabalhos.

Visando ao ingresso dos excluídos, conjugando o modelo tradicional, o modelo monetário ambiental e os operadores de transformação, a economista propõe a formação de uma base social, onde trabalhadores e excluídos participam em igualdade no mercado. Esquematizou-se a unificação dos modelos para melhor compreensão ⁵⁸:



⁵⁸ Desenhos obtidos no site <<http://www.analisefinanceira.com.br/artigos/ca-earte2.htm>>
Acesso em: 11/10/2004.



Assim, onde antes os três setores (agricultura, indústria e comércio) atuavam em detrimento do meio ambiente, v.g. no modelo proposto deverão agir em forma de sustentabilidade, zelando tanto pelos trabalhadores, que tradicionalmente eram o alvo de sua produtividade, quanto pelos excluídos, que agora adentram a base social. O meio ambiente, com a legitimidade, nada mais é que a *commodity* ambiental, um retorno do capital que, produzido de modo sustentável, consegue viabilizar oportunidades de inclusão no mercado àqueles que dele não faziam parte tradicionalmente. Bonito no papel; na prática, há grande dependência de o projeto idealizado de inclusão no mercado de uma *commodity* ambiental cair no ar da graça de algum 'mecenas'.

5

BASES PARA UMA POLÍTICA TRIBUTÁRIA AMBIENTAL

5.1

Conscientização da gestão administrativa

No momento em que a sociedade define a meta para seu desenvolvimento, não é tão-somente tal tópico que se torna relevante; cumpre saber de que forma ela será atingida.

Conforme estabelece NUSDEO,

“... muitas vezes será mais importante e melindroso decidir o meio do que concordar com o fim, o que exige um permanente controle social sobre o processo de formulação e aplicação da política econômica. Esta, fora de controle, pode assumir feições totalitárias, ainda quando formalmente inserida num processo democrático”.⁵⁹

A leitura do texto em destaque permite visualizar a dinâmica estatal, seu caráter intervencionista. Ao contrário do Estado liberal, surgido em decorrência da Revolução Francesa, não mais existe o chamado *laissez-faire*, a mão invisível do Estado liberal, que cria na possibilidade de as relações econômicas se sustentando por si sós.

Atualmente, nenhum trabalho, nenhum objeto social pode ser alcançado pelo individualismo econômico, mas socialmente. A liberdade de iniciativa deve ser vislumbrada pelo coletivo, assim como a concorrência, dentro da pluralidade de recursos, para o bem-estar geral. O Estado atual, portanto, detém o caráter providencial, porque estatui à sociedade seus respectivos valores: abertura de campos de investimento, ensino público, saúde, meio ambiente ecologicamente equilibrado etc, itens determinados na linguagem constitucional econômica, amparados por políticas governamentais que os põe em prática. Em realidade, tal

⁵⁹ NUSDEO, Fábio. *Curso de Economia*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 170.

política nada mais será que a constituição de normas do direito econômico, demonstrando o atual estágio na evolução do Estado.

Assim, o direito econômico agirá implementando, dirigindo, coordenando e organizando as práticas pecuniárias. O Estado, utilizando-se de seus instrumentos constitucionalmente garantidos, organizou todo um complexo jurídico destinado a dar plenas condições a um hialino e contínuo processo decisório descentralizado. Nos dizeres de NUSDEO,

“..., o próprio Estado procurou confinar-se a algumas funções básicas destinadas a dar suporte aos mecanismos de mercado, limitando os pontos ou segmentos de intersecção entre planos político e econômico. Pelo menos assim o colocou a retórica oficial, muito embora, na prática, os governos nem sempre tenham adotado a posição absentéista apregoada pela ortodoxia liberal”.⁶⁰

Cumpre ainda salientar que, dentro das condições que o mercado, a concorrência e a livre iniciativa impõem, o Estado deve condicionar a dinâmica de valores. De fato, embora a Constituição Federal, ao abarcar determinados temas, dando a rigidez que lhes são agora característicos, o caso concreto deve sempre nortear a aplicação de normas que visem ao bem-estar social.

O que se está tentando esclarecer é a problemática que determinadas situações de mercado impõem às decisões jurídicas quando em destaque o meio ambiente e o fim social. Com razão, todos esses assuntos estão atualmente albergados pela Constituição de 1988, sejam como princípios norteadores de políticas governamentais, sejam como regras econômicas. Mas quando elas se digladiam, qual norma, vale dizer, qual princípio ou regra deve possuir maior relevância: o econômico ou o ambiental? Que vale mais: o progresso, cuja etimologia abarca certo ideal de bem-estar, ou o meio ambiente, garantido constitucionalmente?

Tal discussão engendra sempre a questão da gestão política do Estado, sem tocar em tópicos da hermenêutica jurídica. Por vezes, o gestor, para se impor, tem como escopo a obrigação de deixar marcas de sua atuação, principalmente se o objeto que governa detém setores carentes, onde qualquer atuação, conjugada com o marketing que lhe é indissociável e peculiar, sempre é bem vinda e

⁶⁰ NUSDEO, Fábio. Op. cit. p. 185

festejada. Desse ponto de vista, a sociedade só despreza a miséria – as desonras que vexam são a fome, a nudez e as moléstias; o dinheiro tem sempre o seu prestígio, pois ninguém lhe pede a origem.

Ora bem, muitas das obras realizadas por tais governantes - que prezam por sua marca na posteridade – resultam num relativo proveito social, sobretudo sistemas de transporte para vastas extensões. Mas a maioria dos projetos monumentais é absurda: muitas são interrompidas, todas são deficitárias. Os efeitos sobre a paisagem e a natureza, sem falar do erário público, costumam ser avassaladores, pois o planejamento, autocrático, ignora as considerações ecológicas (veja-se a tão mal fadada Trans Amazônica). E de hábito, sempre foram os potentados dos países mais miseráveis que quiseram se eternizar com uma espécie de obra faraônica: estádios cuja capacidade ultrapassa o número da população local; aeroportos de padrão internacional, onde a outra via de acesso costumava ser a jangada.

Ao analisar a questão da megalomania do capitalismo vigente, o sociólogo e ensaísta alemão KURZ expõe a interessante opinião:

“Há quem esteja inclinado a tomar esses fenômenos como típicos produtos do passado, da economia estatal e do totalitarismo político, os quais não teriam mais lugar na época neoliberal da desregulamentação, das reformas de mercado e da democratização global. Mas o caso é justamente o contrário. A queda pelo gigantismo é um traço do capitalismo em geral, inclusive do liberal-democrático. A mania de manipular tudo, que rebaixa o homem e a natureza a simples materiais, e o anseio de dominar um mundo de objetos são inerentes tanto ao totalitarismo econômico do mercado quanto ao totalitarismo político do Estado”.⁶¹

Para os simples, o tão sonhado progresso é ainda um conforto, porque eles só o vêem por meio de tais lendas faraônicas. Entrementes, dado o profundo impacto ambiental que tais atitudes produzem, para permanecer tão-somente no exemplo da administração pública, há sempre que se pesar as conseqüências, sejam elas benéficas ou não para a economia, para a ecologia e para o fim social.

5.2

Questões políticas da legitimidade do poder fiscal

Realizado o cerco do Capitólio no ano de 381 a.C., a capital do Lácio via-se seqüestrada pelos gauleses. A retirada das tropas seria realizada mediante o pagamento de resgate consistente no equivalente do peso dos soldados vencedores em ouro. Sem outra alternativa, Roma cedeu. Entretanto, quando foi realizado o acordo, Breno, general gaulês, foi acusado de utilizar pesos falsos, o que lhe deu a oportunidade de eternizar a sentença *vae victis*, vale dizer, que o vencido está à mercê do vencedor.

Esse foi o nascedouro da idéia de tributo. O garbo e a luxúria do conquistador fazia-se mediante as desgraças dos vencidos que, muitas vezes, pagavam tal dívida com o próprio corpo, na condição de escravos. O homem livre, em decorrência de atos seus ou de seus ancestrais, não estava atado ao jugo vergonhoso do tributo.

Mas Roma prosperou, recuperada anos depois de pagar pela sua libertação. Os patrícios exigiam e exaltavam a magnitude gloriosa de seu sangue; o povo estava feliz com *panem et circensis*; o *Senatus Populusque Romanus* eram o centro do universo – todos os caminhos levavam a Roma; fronteiras do império estendiam-se por todo o continente, até que não existissem mais povos que conquistar, e conseqüentemente, mais dinheiro de onde prover o luxo.

O imperador Augusto bem entendeu que a equação do luxo, portanto, poderia ser resolvida de dois modos: ou conseguindo mais vencidos, ou aumentando a sujeição passiva do tributo. A extensão da cidadania romana a todos os habitantes do império – além dos patrícios - tentou lançar o gérmen do nascimento do princípio ancestral da isonomia tributária, bem como os conseqüentes primórdios da elisão e evasão fiscal.

Em busca de maior renda tributária, Tibério ordenou que cada homem do império levasse sua esposa e filhos para a comunidade de nascimento, no intuito de realizar o censo, a partir do qual seria cobrado um tributo individual. De acordo

⁶¹ KURZ, R. Elefantes Brancos. In <http://www.unicamp.br/nipe/fkurtz1.htm>. 19/05/2002.

com os Santos Evangelhos, foi durante essa época que José retornou à cidade natal de Belém com sua esposa, Maria, quando esta deu à luz Jesus Cristo.

Talvez a tarefa maior da história do tributo tenha sido a de conscientizar seus pagadores de que sua natureza deveria ser transformada de rejeição para aceitação social.

Longe ainda de possuir um mecanismo sistematicamente positivado de arrecadação tributária, a Idade Média concedeu certo grau de aceitabilidade àqueles que habitavam e usufruíam das benesses da terra do senhor feudal, afinal, nada mais 'justo' que se pagasse determinada quantia daquilo que era obtido por algo que de direito não era seu.

A característica de escravidão do tributo, *grosso modo*, deixou-se ficar na recordação histórica no momento em que a relação 'contribuinte x Fisco' se constituiu como direito. Costuma-se tomar como marco de tal transição a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, – um dos frutos mais marcantes da Revolução de 1789 – que trouxe o consentimento tributário em seu art. 14:

“Todos os cidadãos têm o direito de verificar, por eles mesmos ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de acompanhar-lhe o emprego, de lhe determinar a quota, a cobrança e a duração”.

Havia a ciência de que o Estado teria a função de fornecer aos seus cidadãos o bem comum por meio da obtenção de tributos, garantindo assim os preceitos iniciais de liberdade, igualdade e fraternidade. Dentro de uma democracia representativa, o poder conferido à Assembléia Legislativa nada mais teria de fazer que positivizar legitimamente os anseios daqueles que outrora viam-se tolhidos pelo despotismo.

A democracia representativa perdura, bem como o procedimento de eleição dos parlamentares. Parafraçando a cultura popular, segundo a qual as únicas coisas certas na vida são o tributo e a morte, cabe aos cidadãos a escolha de seus representantes que, devidamente eleitos, devem exercer a elaboração normativa tributária.

Entretanto, a voz que muitas vezes se ouve nesta elaboração normativa não é aquela que de modo majoritário contribuiu à ascensão do parlamentar. É preciso

frisar que há elementos outros muito mais fortes que tendem a influenciar a função do Legislativo, permitindo-lhe somente uma autonomia relativa. É preciso, contudo, lembrar que na elaboração das normas tributárias o processo é multiracional e complexo, cujo produto é fruto de interações de numerosas personagens que tratam cada qual segundo sua própria racionalidade, o que muitas vezes faz com que o Executivo seja chamado a ter papel essencial sobre o tema.

É nesse quadro que o poder fiscal pode-se tornar um jogo político para os múltiplos centros de decisão que formam o tecido da sociedade, comprovando que os erros históricos permanecem eternamente jovens: se Roma tributou sua elite para manter o luxo que tinha outrora, hoje o Estado tributa setores mais carentes em privilégio de outros. Questiona-se, pois, a própria justiça do tributo.

Os direitos dos contribuintes evoluíram, sendo hoje amparados por leis e princípios que regulam a atividade do poder de tributar do Estado, fornecendo ao administrado maior segurança jurídica: princípio da legalidade, princípio da igualdade, princípio da capacidade contributiva etc. Mas nem só em virtude dessa evolução deixou-se de lado a discussão acerca da exigibilidade de o Estado efetuar o recolhimento.

Ao elaborar crítica ao direito tributário, BECKER afirma que este expressa lógica relativamente duvidosa. Define, pois, o risco de se partir de premissas ditas 'óbvias' para conclusões que, algumas vezes, divergem. Continua, ao analisar o suposto 'direito adquirido' do Estado em tributar, que erram aqueles que pensam da seguinte forma:

"o Estado tem necessidade de meios financeiros para custear suas atividades e com tal finalidade (aí surge o problema da tributação extrafiscal) tributa e tributa (inclusive extrafiscalmente) porque é Soberano; destas premissas se conclui, obviamente, que o tributo é uma obrigação *ex lege*".⁶²

A função do tributo, como ficou até agora demonstrada no correr do trabalho, sempre foi arrecadar dinheiro. Sua destinação, seja qual for, não compete atualmente ao estudo do direito tributário, que sim à ciência das finanças. Na busca do tributo justo, em especial no setor socioambiental, tentam-se várias

⁶² BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 349.

possibilidades, merecendo melhor análise as opções da afetação da receita obtida e da internalização de custos sociais, como a seguir se expõe.

5.3

Questões sociológicas da legitimidade do poder fiscal

“A legitimidade do poder fiscal é desde muito tempo determinada pelos aspectos sociológicos do tributo e particularmente pelas representações que dele fazem os contribuintes. Nesse caso, esses últimos devem não somente ser persuadidos da necessidade do tributo, mas ainda da justiça do mesmo. Pode-se dizer, nesse ponto de vista, que o tributo legítimo é aquele que pareça justo e necessário” (grifou-se).⁶³

Desde que o Estado obteve a função de zelar pelo bem comum, exaltando como seu objetivo fundamental a construção de sociedade livre e justa, com garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza, redução de desigualdades sociais e regionais e promoção do bem de todos, sem distinção de raça, origem, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, é geralmente bem aceito que o poder fiscal se justifique na medida em que tem por escopo decidir os meios necessários para cobrir as despesas realizadas nestes cuidados.

A discussão pode em seguida levar ao tipo de tributo que se vai instituir, bem como sobre qual categoria de contribuintes recairá o fardo fiscal, sob que hipóteses etc, associando necessariamente a almejada justiça fiscal com a igualdade dos contribuintes perante o tributo.

A noção de justiça fiscal, entretanto, não pode ser relacionada a um objetivo específico. O problema básico é sobretudo a inexistência de medida comum que permita assegurar a definição de justiça em geral e de justiça fiscal e particular.

⁶³ Bouvier, Michel. La Question de l'Impôt Ideal. *Archives de Philosophie du Droit – Droit et Économique*. Tome 37, Paris: Editions Sirey, 1992. p. Tradução livre de: “La légitimité du pouvoir fiscal est depuis longtemps déterminée par les aspects sociologiques de l'impôt et tout particulièrement par les représentations que s'en font les contribuables. A ce titre, ces derniers doivent non seulement être persuadés de la nécessité de l'impôt mais encore de la justice de celui-ci. On peut dire de ce point de vue que l'impôt légitime est celui qui apparaît juste et nécessaire”.

Bem observa, neste sentido, MARINS quando analisa a atuação da Administração Pública :

“Como diz Allorio, à Administração Pública não se pode afigurar estranho o objetivo de realização de justiça, ainda que este não se constitua em sua *finalidade específica* (satisfação de um interesse público que pode assumir a mais variada natureza). Este aspecto, porém, não é excludente de que a Administração tenha na realização de justiça o *fim genérico de sua atuação*. Nesse caso, e aqui realça-se um aspecto de especial importância, quando o fim administrativo específico vem a colidir com o fim genérico de justiça este último deve prevalecer”.⁶⁴

Percebe-se que, visando à justiça fiscal, o ponto principal da arrecadação tributária - que legitima até mesmo o uso de força na sua exigência - é o bem comum, genericamente considerado. Do contrário, se cada grupo específico admite proclamar a necessidade da justiça e da igualdade fiscal, o desacordo surgiria imediatamente quando se tratasse de definir o senso homogêneo em resposta aos imperativos contemporâneos.

A forma encontrada por muitos países cujas legislações fiscais estão em parte voltadas à proteção de bens socioambientais foi a vinculação da receita obtida àquilo que lhe deu origem, o que interfere, dentre outros fatores, no próprio quesito de validação do tributo. Exemplo disto é o conhecido *superfund* dos Estados Unidos da América: trata-se de fundo público (previsão de recursos) destinado à preservação ambiental e ao combate à poluição, fundo este proveniente de parte da arrecadação do imposto de renda, do imposto sobre petróleo e derivados e do imposto sobre produtos químicos perigosos e derivados. Em França há a afetação da receita obtida pelo imposto sobre emissões de poluentes na atmosfera ao serviço de controle da poluição do ar.

Criado pela Lei nº 7.797/89, o Fundo Nacional do Meio Ambiente tem por missão contribuir, como agente financiador e por meio da participação social, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente. Entretanto, nenhum tributo nacional tem sua receita vinculada diretamente à constituição dos recursos de tal fundo, os quais provêm tão-somente de dotações orçamentárias da União, de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que porventura receba de pessoas físicas e jurídicas, de rendimentos de qualquer

natureza que venha a auferir como remuneração decorrente de aplicações do seu patrimônio e outros, destinados por lei.

No direito tributário pátrio, doutrinadores são unânimes em defender a idéia de que a destinação do produto arrecadado não é seu objeto de estudo, o que foi inclusive positivado no art. 4º do Código Tributário Nacional; a regra jurídica que disciplinar a destinação da receita tributária é meramente administrativa, segundo prescrevem, bastando que a hipótese de incidência tributária esteja coadunada com a decretação do tributo prevista na Constituição Federal, seguindo critério tão-somente formal.

Tal regra tem a capacidade de validar o tributo no que tange aos princípios da legalidade e da segurança jurídica do contribuinte; porém, há certos tributos previstos na Constituição Federal cujas receitas devem ser obrigatoriamente destinadas àquilo que lhes deu origem, como é o caso do empréstimo compulsório e das contribuições especiais. Não é suficiente, pois, concordar com a regra absoluta de que a inobservância da destinação da receita em nada pode retirar a validade da cobrança fiscal; é de se analisar (não só administrativa, mas judicialmente) nestas hipóteses o próprio dever de o contribuinte continuar pagando o tributo caso saiba e comprove destinação diversa daquela originariamente estabelecida, o que em muito ajuda na contínua busca do tributo que atenda ao bem comum de modo justo.

Não são outras as conclusões a que chega GUTMANN:

“A justiça dos fins, tão evidente, é a grande ausente da maior parte dos debates sobre o tributo. Entretanto, a justiça dos meios absolutamente não garante a justiça dos fins. Suponhamos, por exemplo, que determinado tributo progressivo permita tributar os altos rendimentos muito mais pesadamente que os baixos, e que se veja nisto uma forma de justiça dentro das modalidades de imposição. Concordaremos que este tributo não seria mais justo para tanto, se tivesse por finalidade financiar o terrorismo (finalidade injusta) ou as atividades de luxo (porque o tributo não seria realmente redistributivo)”.⁶⁵

⁶⁴ MARINS, James. *Direito Processual Tributário (Administrativo e Judicial)*. 3ª ed. Dialética: São Paulo, 2003. p. 90.

⁶⁵ GUTMANN, Daniel. *Droit à la Philosophie de l'Impôt. L'Impôt – Archives de Philosophie du Droit*. Paris: Dalloz. p. 09. Tradução livre de: “La justice des fins, si évidente, est la grande absente de la plupart des débats sur l'impôt. Pourtant, la justice des moyens ne garantit en aucun cas la justice des fins. Supposons, par exemple, qu'un prélèvement obligatoire progressif permette d'obérer les hauts revenus plus lourdement que les bas revenus, et qu'on y voie une forme de justice dans les modalités de l'imposition. On conviendra que ce prélèvement ne serait pas

Em épocas de reforma fiscal, crê-se que o debruçar sobre novas questões pertinentes à busca do tributo justo, principalmente no que toca às possibilidades de vinculação da receita obtida, possa prodigalizar um pouco mais o exercício da cidadania àqueles que atualmente têm de trabalhar 1/3 do ano para cumprir obrigações para com o Fisco, bem como auxiliar moralmente aqueles cujos padrões éticos variam de acordo com a blandícia pecuniária.⁶⁶

5.4

Questões sobre a vinculação da receita tributária

Se a vinculação da receita obtida por meio de tributos parece o modo mais hialino de administrar o dinheiro público, cabe aqui a elaboração de ressalvas àquilo que, primeira vista, promete ser o toque de Midas na busca do tributo justo.

Com razão, o fato de se afetar a receita tributária a órgão, fundo ou despesa, cujos intuitos visam à proteção ou ao incentivo de bens ou atividades sociambientais, sói facilitar a aritmética final na constatação da aplicação do produto obtido; arrecadando-se X, aplicar-se-á X, regra esta que, conforme analisado páginas acima, pode influir no próprio quesito de validade do tributo.

O Estado, desde que avocou a responsabilidade pela realização de valores sociais e democráticos, acabou por gerar a conseqüente necessidade da manutenção de tais condições. E entre o Estado e o indivíduo, isoladamente considerado, há grande variedade de entidades intermediárias que estabelecem interesses e necessidades comuns, fornecendo a gana social e econômica de grupos bem definidos. Formam-se, pois, grupos com necessidades e objetivos contínuos e comuns, os quais devem ser amparados pelo Estado.

juste pour autant, s'il avait pour finalité de financer le terrorisme (finalité injuste) ou les activités de luxe (car le prélèvement ne serait pas réellement redistributif) ".

⁶⁶ CHRISTOVÃO, Daniela. Brasil trabalha 1/3 do ano para o Fisco. *Valor Econômico*, 23/05/2003: "O número de dias do ano que se trabalha para pagar impostos, segundo o estudo do IBPT, é impactante. 'Sempre se procurou saber a razão do ditado popular de que o Brasil só começa a funcionar depois do carnaval', diz o presidente do IBPT, Gilberto Luiz do Amaral. 'Nos anos 70 fizeram uma analogia interessante de que, na verdade, até o carnaval o brasileiro só trabalhava para pagar tributos'. Mas de acordo com o estudo do IBPT, a situação agora é bem pior: para honrar a conta com o Fisco o brasileiro deve trabalhar até o dia das mães".

Uma das formas de que dispõe para tanto é a atuação da chamada Administração Pública indireta ou descentralizada, vale dizer, quando a atividade administrativa é exercida por pessoa ou pessoas distintas do Estado, as quais detêm recursos e patrimônio próprios, seja quando oriundos de repasses realizados pelo próprio Estado, seja quando recebidos como produto de atividade que lhes seja vinculada.

Exercendo atividades que seriam próprias do Estado, o qual se ressarcce por intermédio de tributos, poderia esta administração pública indireta valer-se dos mesmos meios para manter suas funções? É neste sentido a exposição do professor CARRAZZA:

“(...) os tributos quase sempre são arrecadados pela pessoa política que os instituiu. Como, porém, a *capacidade tributária ativa* é delegável por lei, nada obsta a que uma pessoa diversa daquela que criou a exação venha, afinal, a arrecadá-la. Para tanto, basta, fundamentalmente, que a pessoa beneficiada persiga finalidades públicas ou, pelo menos, de interesse público, isto por exigência do *princípio da destinação pública do dinheiro arrecadado mediante o exercício da tributação*. Ora bem, quando uma pessoa que não aquela que criou o tributo vem a arrecadá-lo para si própria, dizemos que está presente o fenômeno da *parafiscalidade*”.⁶⁷

A afetação de um tributo, pois, é certamente uma das marcas características da parafiscalidade. O tributo dito ecológico, angariado por meio da Administração Pública indireta, estaria vinculado aos fins desta administração. É exemplo recente a cobrança pelo uso da água.

Entrementes, tal afetação tem o condão de elevar a arrecadação final, a qual não é controlada diretamente pelo Estado. Ainda que possa parecer eficaz em primeiros instantes, a longo prazo tais ingressos fiscais podem distoar das necessidades dos gastos, o que não é difícil de acontecer, já que o fato de manter a vinculação corresponde ao evoluir dos gastos dedicados a tais fins, pela simples razão do montante arrecadado por ditos tributos. Não se os consideram em função dos benefícios obtidos, com a possibilidade de se dar preferência a outras áreas do gasto público.

Em sucinta definição, se a receita vinculada é instrumento de garantia de recursos à execução do planejamento, por outro lado, o aumento da vinculação

⁶⁷ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 19ª ed. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 515

introduz maior rigidez na programação orçamentária, o que resume o entender de HERNÁNDEZ.⁶⁸

Explicam-se, portanto, os motivos da redação do art. 167, IV, da Constituição Federal, ao impor como regra geral o afastamento da vinculação da receita obtida através da espécie tributária 'imposto': ao mesmo tempo em que proporciona ao legislador orçamentário maior flexibilidade de planejamento (uma vez que tal receita não está afeta a fundo, órgão ou despesa, o que evita o desperdício de recursos em certas áreas e a carência em setores outros), cumpre o princípio democrático de redistribuir a receita, segundo necessidades públicas.⁶⁹

O objetivo principal deste tópico não é repelir o instituto da receita tributária vinculada; haja vista que este possui suas vantagens, conforme demonstrado. O intuito é alertar para as vicissitudes que podem advir de sua má utilização.

5.5

Tributo socioambiental – a Internalização de externalidades

No desenvolver da História, o Homem experimentou várias passagens no que tange à sua forma de convívio com o meio. O desejo e a cobiça, o poder e a usura foram, em várias etapas, o escopo da condição existencial humana.

A economia da aquisição, que havia sido praticada em tempos antigos por seres estranhos e fabulosos, como Midas e Cresos, chegou a ser prática de todos os dias, hábito este que tratava de substituir a idéia de 'economia das necessidades', bem como cambiar os valores de vida por valores pecuniários.

Tudo podia ser comprado ou vendido. E exemplos têm-se disso. Desde o descobrimento, o Brasil tem sido alvo de enriquecimento fácil às custas da

⁶⁸ HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. *El Tributo como Instrumento de Protección Ambiental*. Granada: Comares, 1998. p.108.

⁶⁹ Art. 167, IV, da Constituição Federal: "São vedados : a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo".

'ingenuidade' do povo abaixo da linha do Equador. De início, a extração desenfreada do pau-brasil engendrou o desnudamento da costa brasileira; seguiu-se o ciclo da cana-de-açúcar, que condenou à destruição de boa parte da mata atlântica. Outro ciclo avassalador foi o da mineração, iniciando a ocupação do interior brasileiro, assim como a degradação de vários cursos d'água. Era o Novo Mundo revelando-se ao Velho Mundo, com suas riquezas naturais a movimentar longos anos de economia predatória.

A ganância humana, pois, produz um sem número de conseqüências irreparáveis no concernente ao meio ambiente. O próprio sistema de produção moderno é algo que diretamente influi na depredação mais célere dos recursos naturais, principalmente daqueles não renováveis. No passado, a tecnologia incipiente não permitia que determinada atividade tivesse o desempenho de hoje: um carvoeiro de então demorava significativo tempo para transformar a lenha em carvão; em dias atuais, a derrubada de árvores para a produção dessa mesma mercadoria é feita de maneira mais simples possível, e em grande escala diária.

A partir dos anos 70, o cenário macroeconômico mundial começa a se modificar, alterando os parâmetros de competição e o próprio modelo de produção fordista massificado. As novas exigências de mercado, aumento da qualidade, redução dos prazos de fornecimento e crescente demanda pela redução do tempo de ciclo de desenvolvimento de novos produtos obrigaram as empresas a uma adequação de seus sistemas logísticos, determinando o declínio da supremacia do conceito de produção em massa como forma de conquistar maior lucratividade e rentabilidade, conforme já descrito alhures neste trabalho. Porém, como já é sabido em dias atuais, toda e qualquer atividade empresarial produz, além dos lucros a que se destina, conseqüências a terceiros, que a médio ou longo prazo podem gerar custos ou benefícios a estes.

Tratam-se das chamadas externalidades dos mecanismos de produção, uma espécie de falha de mercado, as quais correspondem, segundo NUSDEO,

"(...) a custos e benefícios circulando *externamente* ao mercado, vale dizer, que se quedam incompensados, pois, para eles, o mercado não consegue imputar um preço. E, assim, o nome externalidade ou efeito externo não quer significar fatos

ocorridos fora das unidades econômicas, mas sim fatos ou efeitos ocorridos fora do mercado, externos ou paralelos a ele, podendo ser vistos como efeitos parasitas".⁷⁰

Exemplificando, para melhor compreensão, seria o caso da aquisição de gasolina para o automóvel: a utilização de tal combustível gera a conseqüente poluição pela eliminação de gases decorrentes de sua queima; o custo para reverter a poluição, melhor dizendo, de tornar o ar novamente limpo, não está embutido no preço de mercado do combustível em questão. Ao se comprar refrigerantes, não se indaga a destinação que terá a garrafa plástica, a qual costuma posteriormente freqüentar bueiros, rios, lixões, canaletas etc, contribuindo para enchentes e degradações ambientais; do mesmo modo, o custo de tais fatos não está incluso no produto.

O volume crescente de bens e serviços, assim como a industrialização baseada em progresso técnico e a abundância de matérias-primas, geraram número infinito de problemas socioambientais referidos como custos sociais⁷¹. De tempos para cá, a sociedade civil começou a resistir e a exigir a internalização de tais custos causados pelas atividades econômicas, vale dizer, que as despesas socioambientais não restem à sociedade, como de hábito, mas àqueles que contribuíram para seu surgimento. Há aí a notável reação do Direito às externalidades negativas por intermédio da formulação do conceito de direitos difusos.

Não se quer aqui dar os parabéns pelos achaques com que vive a atividade empresarial; tampouco dar os pêsames pelas enfermidades com que não de perecer, até porque existem também as chamadas externalidades positivas, ou efeitos externos benéficos, cujas conseqüências atingem igualmente grupos não identificáveis. É o caso, v.g., de empresa que se instala em determinado Município que necessita de programa de capacitação de mão-de-obra: a empresa desenvolve tal projeto, cooperando para a evolução pessoal do trabalhador e, por decorrência, da cidade como um todo, pois ainda que tal sujeito não venha a trabalhar especificamente em tal empresa, adquiriu base suficiente para desenvolver, quiçá,

⁷⁰ NUSDEO, Fábio. Op. cit. p. 152.

⁷¹ "Para ser reconocidos como costos sociales, los efectos dañosos y las ineficiencias deben presentar las siguientes características: debe ser posible evitarlos, deben surgir en el curso de una actividad productiva y deben ser susceptibles de ser trasladados a terceras personas o a la comunidad como un todo". HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. Op. cit. p.73.

outras atividades em prol de si e da sociedade. Percebe-se desde já que, na presença de externalidades, os cálculos privados de custos ou benefícios diferem dos custos ou benefícios da sociedade.

Na literatura econômica, a inclusão do fenômeno de custos e benefícios sociais ao sistema do equilíbrio conceitual neoclássico deve-se a Arthur Cecil Pigou. Seguindo os trilhos da escola econômica neoclássica, Pigou tratou de conciliar os princípios do livre mercado com as inquietudes sociais, hoje muito mais pródigas, no que pertine às externalidades. Prova disso foi que sua principal obra, publicada em 1920, tem como título *The Economics of Welfare*, a qual engendrou a corrente doutrinária conhecida por “economia do bem-estar”, que de modo geral trata da tentativa de inovação da escola neoclássica no campo dos aspectos distributivos. Por meio da contribuição de Pigou tem-se hoje a possibilidade de intervenção do Estado no mercado quando este não possui a capacidade de quantificar, através dos preços, as externalidades negativas (custos sociais). O Estado, pois, passa a ser o novo regulamentador desses aspectos negativos.

A forma de regulamentar tais custos sociais é ponto chave da discussão política-tributária-ambiental. A possibilidade de utilização de tributos para a internalização destas externalidades negativas àqueles que as produzem tem o poder de fortalecer, além do ideal de justiça tributária, o elo existente com o direito ambiental por meio do princípio do poluidor-restaurador.⁷²

Vale salientar a importância de tal princípio no que se refere à sua projeção sobre o ordenamento jurídico voltado à proteção socioambiental: através de sua aplicação, legitima-se o estabelecimento de tributos ecológicos como instrumentos idôneos no afã de internalizar os custos sociais de atividades poluidoras,

⁷² Adotou-se o termo ‘poluidor-restaurador’ em razão da definição dada ao princípio pelo professor Carlos Frederico Marés de Souza Filho quando se referia à reparação de dano socioambiental: “Há, ainda, uma terceira consequência, a reparação há de ser com a reconstituição do próprio bem e não com o seu pagamento em valor correspondente, em dinheiro ou outros bens patrimoniais, por isso esta reparação é, na realidade, uma restauração, isto é, uma ação que elimine os danos causados e reponha o bem na situação exata em que estava antes. Esta consequência altera ou dá novo entendimento ao princípio *poluidor pagador*, porque não se trata de pagar pelo dano causado (por pagamento se entende a recomposição monetária do dano, ou a recomposição patrimonial), trata-se de restaurar o bem, portanto, o princípio deve ser entendido como poluidor (causador do dano) restaurador (que arca com o ônus da restauração)”. MARÉS Filho, Carlos Frederico. Introdução ao Direito Socioambiental. LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 46.

diminuindo-os, eliminando-os ou até mesmo neutralizando-os. É necessário, porém, alertar que tal internalização não possui caráter sancionatório; haja vista que atua dentro do campo da licitude. O tributo, por definição própria (art. 3º do Código Tributário Nacional), não pode constituir sanção de ato ilícito, sob pena de macular sua natureza jurídica. A produção de externalidades negativas é fruto, ainda que indesejável, de atividades lícitas, conforme exemplos citados acima (produção de combustíveis e de garrafas plásticas); é neste contexto que a utilização de tributos se realizará.

De imediato, parece simples a aplicação dinâmica de tal princípio. Contudo, no que respeita à responsabilidade, o fato de o poluidor assumir o dano causado ao meio ambiente não significa que o encargo correrá por conta de seu capital, como visto.

Ao poluidor é viável, observadas as condições de temperatura e pressão da economia, transferir o ônus decorrente de sua poluição para o preço final de seu produto; eis por que acaba a sociedade assumindo o custo, ressarcindo o poluidor por intermédio do mercado. Entrementes, fora de um mercado oligopolizado, a prática de tal atitude pode inviabilizar a demanda do produto ou serviço; haja vista a perda de competitividade perante o preço alto e a crescente consciência ambiental em prol da sustentabilidade.

Ora bem, o mecanismo central engendrado pelos economistas a favor da sustentabilidade gira em torno da idéia de eficiência no uso dos recursos naturais. A alocação eficiente de tais recursos, respeitando ao mesmo tempo as preferências da sociedade, seria executada com melhor êxito em cenário institucional de mercado competitivo. As possíveis falhas desse mercado seriam corrigidas, pois, pela internalização de custos ambientais e/ou eventuais reformas fiscais, nas quais se introduziria o elemento ecológico. A sustentabilidade seria alcançada pela implementação da racionalidade econômica – leia-se consumista - em escala local, regional e nacional.

Apresentação feita das possibilidades da utilização de política e dogmática tributária ecologicamente orientada, cujos tópicos focam-se em especial na vinculação de receita e internalização de custos sociais aos responsáveis pelo dano socioambiental, passa-se neste ponto do trabalho à análise das espécies tributárias conjugadas essencialmente sob tais pontos.

TRIBUTOS EM ESPÉCIE E A PROTEÇÃO AMBIENTAL

6.1

Conceito jurídico de tributo

Quando os pintores retratam uma mulher desnuda, esta será simplesmente imoral, como defendem os moralistas; mas se a esquecem ao lado de uma árvore, transforma-se numa ninfa; se lhe põem um cisne entre as pernas, torna-se Leda; se lhe depositam na mão hortaliças, torna-se Ceres; um espelho, a Verdade; espada, balança e venda nos olhos, a Justiça; se lhe colocam umas ligas, uma dançarina...

Vale também o famoso conto de Tolstoi, *Os elefantes do rei*, onde este convocou os cegos de seu reino para lhes mostrar seus elefantes. Um cego apalpou uma pata; outro, a barriga; um terceiro, o dorso; o quarto, as orelhas... Cada qual chegou a uma conclusão final própria do que vinha a ser um elefante, ainda que todos tivessem analisado o mesmo animal. Enfim, são pequenos exemplos que demonstram que as coisas não são como são, mas como se analisam.

Estas considerações esclarecem, ainda que analogamente, a dificuldade existente, seja no Direito, nas artes ou em Ciências outras, de conceituar com certa unanimidade o objeto de estudo que lhes é afeto.

Presente no meio acadêmico nacional tão-somente a partir da segunda metade do século passado, o ramo do direito tributário revelou de início certa dificuldade de estudo pela doutrina, principalmente no que toca à desvinculação de critérios econômicos e financeiros.

De fato, ao analisar a própria construção do conceito das espécies tributárias englobadas em um único gênero, FERRAZ apresenta os caminhos por que passou a doutrina estrangeira neste intuito:

“Da autoridade de BERLIRI vem a conclusão de que é impossível incluir as categorias de imposto e taxa sob o gênero tributário, quando conceituados pela despesa que se pretende seja atendida por aquelas exações.

Do não menos categorizado D'AMATI vem a explícita relutância em abandonar o conceito de tributo como instituto definido na Ciência Jurídica, ao mesmo tempo em que denuncia a dificuldade de dar-lhe uma consistência superior a de 'agregar um complexo de institutos financeiros para assegurar a construção da correspondente disciplina'.

Esta dicotomia pode ser explicada pela adoção de conceito econômico pela Constituição Republicana de 1946 [Itália], que justifica, de um lado, a doutrina de BERLIRI, e, de outro, por estar o seu art. 53 acolhendo dado não jurídico, o inconformismo de D'AMATI”.⁷³

O ensino da ciência das finanças públicas e do direito tributário, reunidos por longo tempo em única cátedra, teve o incrível poder de esconder o que havia de jurídico no estudo deste, maculando-o com critérios puramente econômicos. Desde a classificação econômica do fato gerador à definição da espécie tributária em razão da vinculação de sua despesa, o direito tributário passou por longa gestação até conseguir definições e conceitos jurídicos próprios; partindo-se de premissas ditas lógicas e gramaticais, não há que se falar do adjetivo (tributário, financeiro, econômico etc) quando sequer existe o substantivo (a visão jurídica, vale dizer, o Direito).

O tributo, pois, nada mais era que simples categoria classificatória, afastado de qualquer conceito jurídico, o que dificultou a conceituação e distinção de suas espécies.

Embora a busca de alternativas para a classificação do tributo tenha sido louvável como forma de desvinculação de critérios econômicos, algumas formas de definição pecavam pelo fato de não centralizar a natureza jurídica deste na soberania do Estado. Talvez influenciados pelas transformações sofridas pela sociedade à época das exigências burguesas, estudiosos deixavam-se ficar na mera ideologia contratual tanto na esfera pública quanto na privada. Por meio de processo complexo e subordinado aos interesses de tal classe na orientação do Direito, passou-se do dever de não furtar para o direito de propriedade; do dever de não matar ao direito à vida; do dever de cumprir uma promessa ao direito

⁷³ FERRAZ, Roberto Catalano Botelho. *O Conceito de Taxa no Direito Tributário Brasileiro*. São Paulo, 1998. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. p. 49-50.

contratual. À violação de tais normas estruturais seguia o correspondente castigo, fornecendo o traço distintivo dos deveres jurídicos de cada qual.

Tal idéia contratualista, recém surgida como forma de segurança jurídica, influenciou tanto definições de relações privadas quanto públicas. Espécies tributárias como a taxa, dentro do conceito que hoje se tem, *v.g.*, eram fortemente respaldadas no quesito sinalagmático, colocando em regime privado a relação entre o Estado e os cidadãos, compensando o favor individual que o contribuinte recebia em razão de prestação de algum serviço daquele.

O Estado é soberano, e através desta qualidade pode coagir seus cidadãos, por meio de leis, a dar, fazer ou deixar de realizar algo. A relação jurídica-tributária que se estabelece entre Estado e contribuinte advém desta característica e por meio dela é que a atividade do jurista deve focar o tributo, conforme a contínua lição de FERRAZ:

“(...) é necessário adotar definição igualmente jurídica de tributo, esta acentuada na soberania do Estado, na coerção, e não na despesa (elemento para definição da Ciência das Finanças) que não é critério para distinção jurídica. (...) Que a conceituação de tributo centrada no *poder* do Estado esteja no âmbito da ciência jurídica, ao passo que as vinculadas à despesa não se inserem no estudo do Direito, é idéia que vem embasada em que a ordem jurídica é a própria limitação do *poder do Estado*”.⁷⁴

Regra geral, não é função de lei conceituar. Contudo, visando ao auxílio dos ‘cegos do rei’, o legislador pátrio trouxe a definição de tributo, afastando, assim, as divergências que anteriormente havia na doutrina. Alerta-se neste tópico inicial do capítulo a necessidade de se ter sempre em mente a natureza jurídica do tributo embasada na soberania estatal; a inclusão de elementos socioambientais em sua criação, bem como possíveis condicionantes à sua validade (caso dos empréstimos compulsórios e CIDEs, por exemplo), não têm o poder de lhe retirar a natureza jurídica. Legalmente conceituado o tributo, cabe à seqüência deste trabalho a análise de suas espécies tributárias no intuito de utilizá-las na proteção de bens socioambientais.

⁷⁴ FERRAZ, Roberto Catalano Botelho. Op. cit. p. 52-54.

6.2

Imposto

Tributo, portanto, 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 (art. 3º do Código Tributário Nacional).

Existindo a idéia do gênero, exige-se que o conceito analisado guarde integralmente as características deste para que o adentre. Confirmada sua classificação quanto ao gênero, há de se verificar sua possível autonomia conceitual para que configure nova espécie. Como se pode observar, esta 'taxonomia' realizada pelos estudiosos do direito tributário consistiu em longa soma de conceitos, em constante avançar, realizando primeiramente profunda análise para, só depois, efetuar a síntese desse procedimento cognitivo e chegar a um nome: o nome do gênero e das espécies.

As formulações realizadas no âmbito da Ciência das Finanças – final do século XIX e início do século XX – forneceram elementos de grande importância para a conceituação das espécies tributárias. Conquanto já houvesse a cobrança de dinheiro sob a acunha de tributo, esta abarcava ânimos estatais que permitiam empiricamente deduzir que o critério motivador de sua exigência dependia de fatores momentâneos, como guerras ou obras, v.g., excluindo de sua essência critérios como legalidade, anterioridade etc. Qualquer entrega pecuniária compulsória ao Estado adentrava o conceito de tributo.

No evoluir do direito tributário, houve a percepção de que fatos distintos em sua essência motivavam tal cobrança. Coube, pois, fundamentalmente à doutrina jurídica tributária a reunião de características afins destas exigências pecuniárias que, embora adentrassem o gênero tributo, divergiam entre si em determinados aspectos.

Várias foram as tentativas de distinção das espécies tributárias, como a já citada destinação de receita, a qual se respaldava em conceitos econômicos, que não jurídicos. No momento em que se obtém o elemento que fornece força jurídica à diferenciação de espécies tributárias, pode-se analisar a correspondente

natureza de cada qual, bem como as conseqüências igualmente jurídicas aplicáveis em razão de tal dissimilaridade; eis a importância da base de cálculo do tributo.

Neste sentido, as preciosas lições de CARRAZZA ⁷⁵, BECKER ⁷⁶, CARVALHO ⁷⁷, dentre outros, são enfáticas ao destacar o valor da base de cálculo como elemento integrante da regra de incidência que, ao mesmo tempo em que vale para medir as proporções do fato imponible no afã de determinar o *quantum debeatur* da obrigação tributária, presta-se a auferir a real natureza da exação, revelando o verdadeiro aspecto material da hipótese de incidência. Assim que, no plano jurídico, BECKER estatui que “a regra jurídica tributária que tiver escolhido para base de cálculo do tributo um *fato lícito* qualquer (não consistente em serviço estatal ou coisa estatal) terá criado um imposto”. ⁷⁸

No dizer de qualquer doutrinador de direito tributário nacional, o imposto caracteriza-se por ser modalidade de tributo que não está vinculada à atividade estatal, ou seja, para sua exigência, o Estado não necessita efetuar quaisquer contraprestações ao contribuinte, sendo, portanto, espécie de tributo unilateral. ⁷⁹

Assim que a hipótese de incidência do imposto sempre será um comportamento do contribuinte ou determinada situação jurídica na qual se encontre, inexistindo em qualquer uma das hipóteses a atuação estatal. São exemplos: ser proprietário de bem imóvel, obter renda, realizar operações comerciais que impliquem circulação de mercadorias etc.

Questão que obrigatoriamente vem à tona quando da referência de não exigibilidade de atividade estatal ao contribuinte para justificar a cobrança do

⁷⁵ CARRAZZA, Roque Antonio. ICMS - inconstitucionalidade da inclusão de seu valor, em sua própria base de cálculo. *Revista Dialética de Direito Tributário*, nº 23. São Paulo: Dialética, agosto 1997. p. 96. “A base de cálculo, é fundamental à identificação jurídica dos tributos. Deve, necessariamente, guardar *uma correlação lógica com a hipótese de incidência tributária*”.

⁷⁶ BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 3ª ed. São Paulo: Lejus, 1998. p. 373. “... ao se investigar o gênero jurídico do tributo, não interessa saber quais os elementos que compõem o pressuposto material ou quais as suas decorrências necessárias, nem importa encontrar qual o mais importante daqueles elementos ou decorrências. Basta verificar a base de cálculo: a natureza desta conferirá, sempre e necessariamente, o gênero jurídico do tributo”.

⁷⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 226. “... a grandeza instituída na conseqüência da regra matriz tributária, e que se destina, primordialmente, a dimensionar a intensidade do comportamento inserto no núcleo do fato jurídico para que, combinando-se à alíquota, seja determinado o valor da prestação pecuniária”.

⁷⁸ BECKER, Alfredo Augusto. *Op. cit.* p.380.

⁷⁹ Art. 16 do Código Tributário Nacional: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte”.

imposto é quanto ao poder soberano do Estado, melhor dizendo, sobre a mera aceitação de que o fato de alguém estar ou realizar fatos signos-presuntivos de riqueza possa dar ao Estado o direito de tributar sem absolutamente nada retribuir.

Argumento simples, porquanto mesmo à época do pensamento liberal clássico, a receita tributária obtida por meio de impostos voltava-se à destinação pública *uti universi*, como ainda hoje o é por meio de instruções estabelecidas em lei orçamentária; o que mudou, conforme visto nas explanações que se realizaram no decorrer do trabalho, foi o enfoque da função do Estado, o modo que este interfere na economia e no social, o que deu margem às construções de hipóteses não meramente fiscais de utilização do tributo em estudo. Neste tópico, esclarece NABAIS:

“Para a concepção liberal clássica (A. SMITH, D. RICARDO, S. MILL, J. B. SAY etc), que parte da idéia duma sociedade autónoma, autoregulada e separada do estado e correlativamente dum estado socialmente neutro e mínimo, o imposto tinha necessariamente uma função exclusivamente fiscal (ou financeira). O fim do imposto devia ser apenas o da obtenção de receitas, que deviam limitar-se às imprescindíveis para a realização das tarefas do estado – tarefas políticas e não tarefas económicas que eram, por natureza, pertença da sociedade (isto é, dos indivíduos). Tarefas essas que, no ‘sistema natural’ de A. SMITH, se reconduziam a um verdadeiro *numerus clausus*: a defesa, a justiça e os serviços públicos insuscetíveis de propiciar lucro”.⁸⁰

No longo trecho da história, a tributação gradativamente deixou de ser propriamente um dever para se transformar no lenitivo estatal. As consequências do liberalismo económico, culminadas no susto mundial de 1929, levaram o Estado a dedicar maior atenção ao tributo, seja em sua forma fiscal tradicional, seja em seu modo indutor de políticas socioeconómicas; além de ainda possuir vertente meramente arrecadatória, o tributo modernamente visa a objetivos de médio e longo prazo. São tais metas que estribam a extrafiscalidade tributária.

Uma vez que a Constituição Federal de 1988 proíbe a criação de impostos cuja receita esteja vinculada a órgãos, fundos ou despesas, a extrafiscalidade

⁸⁰ NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Portugal, Coimbra: Livraria Almedina, 1998. p. 227. Embora ao estado liberal coubesse o consentimento da livre atuação da ‘mão invisível’, sabe-se que tributos de característica extrafiscal (impostos aduaneiros) eram utilizados quando da defesa de espaços económicos nacionais.

(norma indutora) mostra-se como alternativa viável à espécie tributária em comento.⁸¹

Complementando o que sumariamente já foi exposto neste estudo (tópico 3.5), a extrafiscalidade atua sobre dois grandes campos da técnica de intervenção ou conformação social por via fiscal: o estímulo e o desestímulo de determinados valores ou atividades. Lembrando sempre que o tributo atua no campo da licitude, a utilização de imposto extrafiscal tem o condão de dificultar economicamente atos nocivos aos bens socioambientais.

Ao se traçar ligeira história da tributação ambiental no Brasil, percebe-se a existência de certos incentivos àqueles que prezam pelo bem-estar social. Alguns exemplos de tributação federal podem ser aqui discriminados: a) a Lei n° 5.106, de 2 de setembro de 1966, bem como os Decretos n° 93.607/86 e n° 96.233/88, sobre o Imposto de Renda, que autorizaram o abatimento de importâncias empregadas em projetos de reflorestamento. Pessoas jurídicas foram autorizadas a deduzir até 50% do total do imposto às importâncias aplicadas nessas atividades; b) a Lei n° 9.393/96, sobre o Imposto Territorial Rural, exclui da área tributável os locais de preservação permanente e de reserva legal, as de interesse ecológico para a proteção de ecossistemas e as comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração, declaradas de interesse ecológico⁸²; c) o já citado Decreto n° 755, de 19 de fevereiro de 1993.

⁸¹ Quanto à impossibilidade de criação de imposto cuja receita esteja de início vinculada a órgão, fundo ou despesa, vale aqui redigir o julgado do STF, tendo por relator o Sr. Ministro Soares Muñoz: "Execução fiscal. ICM. Acréscimo moratório destinado à Santa Casa de Misericórdia da localidade do devedor ou, na falta, a outras instituições de assistência. Embargos da executada suscitando a inconstitucionalidade da lei estadual que estabelece a mencionada destinação, por ofensiva aos arts. 23, § 8º, e 62, § 2º, da Carta Magna. Falta de interesse da embargante na declaração da inconstitucionalidade em referência, porque, ainda que fosse acolhida, o acréscimo continuaria devido, só que em benefício dos cofres públicos. Preliminar rejeitada e acolhida a arguição de inconstitucionalidade. Recurso extraordinário conhecido e provido". (Recurso Extraordinário n° 97.718/SP, Tribunal Pleno, unanimidade de votos, julgado em 24/03/83).

⁸² Reproduz-se jurisprudência do TRF da 4ª Região, tendo por Relator o Des. Vladimir Passos de Freitas: "TRIBUTÁRIO. AMBIENTAL. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL. ISENÇÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. LEI N° 5898, DE 12/12/72. CÓDIGO FLORESTAL. LEI N° 4771, DE 15/09/65, ART. 2º. Se a área total compreende partes de preservação permanente, assim reconhecidas pelo art. 2º do Código Florestal, não é possível a incidência do ITR sobre o todo, uma vez que o art. 5º da Lei n° 5868/72 isenta de tributação as áreas de preservação ambiental. Em tal situação a dívida ativa não pode ser considerada líquida e certa, daí porque se revela inviável a cobrança através de execução fiscal". (Apelação Cível 970446393-6/PR, TRF - 4ª Região, 1ª Turma, maioria, julgado em 07/10/97).

Contudo, dentro desta sistemática desonerativa, acrescenta-se o entendimento de que a extrafiscalidade, embora não forneça caráter fiscal imediato ao imposto, atende ao escopo arrecadatório no momento em que adia esta atuação, conforme ensina CATÃO:

“Em uma primeira abordagem, e ao menos que para saciar o desejo de uma definição, vemos que os ‘Incentivos Fiscais’ são instrumentos de desoneração tributária, aprovados pelo próprio ente político autorizado à instituição do tributo, através de veículo legislativo específico, com o propósito de estimular o surgimento de relações jurídicas de cunho econômico. Trata-se de uma suspensão parcial ou total, mas sempre provisória, do poder que lhe é inerente, a fim de conformar determinadas situações, diferindo a tributação para o momento em que a captação de riquezas (imposição fiscal) possa ser efetuada de maneira mais efetiva, eficiente e justa. Diferem de outras formas de desoneração, tais como as veras imunidades (liberdade religiosa, política, mínimo existencial) não pelo emprego terminológico ou pela tipificação do veículo desonerativo, mas em razão de seu fundamento (estímulo econômico pela intervenção estatal)”.⁸³

As pessoas políticas, ao se utilizarem desta medida indutora (cada qual dentro da competência que lhes foi constitucionalmente prevista), têm o condão de estimular certas atitudes dos contribuintes, de modo que aqueles que atenderem a seus anseios recebam o benefício legal prometido. Não se quer aqui, todavia, afirmar que o contribuinte que porventura não atenda ao desejo estatal dê motivo ao ente político competente de o tributar copiosamente, visando à anulação de sua atividade. Além de configurar confisco, proibido pela Constituição Federal, estar-se-ia retirando a essência de preceitos da ordem econômica; ainda que indesejável, a atividade do contribuinte que não faz jus aos benefícios da extrafiscalidade é lícita.

Abrindo parênteses, um dos êxitos desta indução reflete-se nos valores arrecadados pelos setores culturais do país (R\$ 461 milhões em 2004 e R\$ 422 milhões em 2003) por meio da Lei Rouanet. A lei n° 8.313/91, conjugada com outros dispositivos legais⁸⁴, permite que valores destinados a projetos culturais aprovados pelo Ministério da Cultura, até 30 de dezembro de cada exercício financeiro, sejam considerados como despesas operacionais para fim de apuração

⁸³ CATÃO, Marcos André Vinhas. *Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 13-14.

⁸⁴ Lei n° 9.249/95 e Decreto n° 3.000, de 26/03/99, bem como a Medida Provisória n° 1.739/98, convertida em lei n° 9.874/99.

do Imposto de Renda (para pessoas jurídicas, vale desde que tributadas pelo lucro real, trimestral ou anual); a possibilidade de 'vinculação' da receita de imposto restringe-se à opção do contribuinte, que não do legislador. Embora não seja a pretensão deste trabalho descer às minúcias contábeis, posto que envolveriam digressões muito mais complexas sobre formas de aplicação, far-se-á, na medida do possível, breve demonstração prática. Assim que, no exemplo abaixo, percebe-se que a economia no IRPJ é igual ao incentivo cultural, ou seja, o investimento não custa nada ao investidor ⁸⁵:

Legenda

a – aplicação da Lei Rouanet (lei nº 8.313/91): o incentivo à cultura é deduzido como despesa operacional.

b – somente 30% do incentivo é deduzido no IRPJ.

c e d – a aplicação da Lei Rouanet promove redução no IRPJ na ordem de 60% do incentivo à cultura.

d – 40% do incentivo na Lei Rouanet é contrapartida da empresa

e – não eram mais contemplados como dedução de despesa operacional alguns projetos culturais citados na MP 1.611/97.

f – o valor relativo ao investimento é adicionado como despesa não dedutível, no ajuste do livro de apuração do lucro real.

g – posteriormente, 100% do investimento, até o limite de 4%, é deduzido do IRPJ.

h e i – a economia no IRPJ é igual ao incentivo cultural, ou seja, o investimento não custou nada ao investidor.

⁸⁵ Disponível em <<http://www.culturinvest.com.br/exemplo.php>> Acesso em: 15 de maio de 2005.

| Livro de apuração do lucro real | Sem Incentivo cultural | Com incentivo | Com incentivo |
|---|---------------------------|---|--|
| | | convencional "30% de dedução"; anterior à Lei n° 9.874/99 | "Rouanet 100%" – MP 1339/98, convertida na Lei n° 9.874/99 |
| Lucro antes do incentivo à cultura | 20.000.000,00 | 20.000.000,00 | 20.000.000,00 |
| (-) Incentivo à Cultura | - | 120.000,00 a | 120.000,00 e |
| = Lucro antes do IR | 20.000.000,00 | 19.880.000,00 | 19.880.000,00 |
| (+) Adições | - | - | 120.000,00 f |
| (-) Exclusões | - | - | - |
| = LUCRO REAL | 20.000.000,00 | 19.880.000,00 | 20.000.000,00 |
| IRPJ (15% sobre o lucro real) | 3.000.000,00 | 2.982.000,00 | 3.000.000,00 |
| (-) Dedução do incentivo no IR | - | 36.000,00 b | 120.000,00 g |
| (-) Adicional do IR (Lucro real – R\$ 240.000 x 10%) | 1.976.000,00 | 1.964.000,00 | 1.976.000,00 |
| =LUCRO LÍQUIDO | 15.024.000,00 | 14.970.000,00 | 15.144.000,00 |
| SOMA DOS IMPOSTOS (IR + AIR) | 4.976.000,00 | 4.910.000,00 | 4.856.000,00 |
| Economia nos impostos promovido pelo incentivo à cultura | - | 66.000,00 c | 120.000,00 h |
| Percentual de dedução | - | 55% d | 100% i |

Ora, atendidos pelo contribuinte certos escopos sociais que, via de regra, são funções do Estado, a justificativa para a arrecadação tributária 'normal' queda-se injusta; eis por que a concessão de isenções ou deduções dos tributos devidos pelos particulares, quando atendidos certos anseios sociais legalmente previstos, se faz necessária.⁸⁶

Fechando parênteses, e ainda nos trilhos da história tributária, à proporção que aumentavam as funções estatais, evoluíam também os direitos dos contribuintes (maiores responsabilidades estatais exigem maiores arrecadações), sendo hoje amparados por regras e princípios que regulam a atividade do poder de tributar do Estado, o que lhes fornece maior segurança jurídica: princípio da anterioridade e da legalidade, princípio da igualdade e da capacidade contributiva etc.

A crítica que se faz à utilização dos impostos no tema em debate é justamente o suposto desrespeito a tais seguranças jurídicas do contribuinte, em especial ao princípio da capacidade contributiva.

Ao menos no que se refere aos impostos, o legislador, ao criar novas exações desta espécie, deve ater-se ao respeito da capacidade contributiva quando grava uma efetiva manifestação econômica, fato que se complica no imposto socioambiental; haja vista que sua base de cálculo deve ser uma unidade física (ou uma medida indireta que a substitua) de qualquer coisa que, em caso de utilização ou de disposição, tenha repercussão negativa certa sobre o meio ambiente.

Assim que problemas não existiriam se houvesse imposto extrafiscal, visando à qualidade do ar, cuja base de cálculo fosse o valor e o tipo de

⁸⁶ Disponível em <www.gazetadopovo.com.br> Acesso em: 03 de março de 2005: "Muita gente não sabe, mas as doações feitas a fundos assistenciais e projetos de incentivo à cultura podem diminuir o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) devido. Desde que tenha em mãos os recibos que comprovem as doações, o contribuinte pode deduzir até 6% do valor calculado do imposto. (...) Segundo a Receita Federal, existem três tipos de doações passíveis de desconto: aquelas feitas diretamente aos fundos controlados pelos conselhos municipais, estaduais e nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, as doações aos projetos de incentivo à cultura e aquelas de incentivo à atividade audiovisual. Mas para que a dedução seja possível o contador lembra que é preciso guardar os recibos e comprovantes emitidos pelas entidades beneficiadas. 'Além disso, sugiro que a doação seja feita através de um cheque nominal para que o contribuinte tenha outra garantia que o dinheiro foi utilizado realmente para determinada doação', afirma. Segundo Zanluca [contador], não podem ser deduzidas as doações feitas diretamente a instituições assistenciais, filantrópicas ou não, como creches, por exemplo. 'Por isso, o contribuinte não deve ter apenas o interesse tributário ao fazer uma doação, pois não é sempre possível deduzir 100% do que foi doado e ele só vai ter noção do valor possível depois de feitos os cálculos do imposto', lembra o contador".

combustível usado (exemplo do Decreto nº 755, de 19 de fevereiro de 1993); a manifestação da capacidade econômica refletir-se-ia no poder de consumo.

Porém, no exemplo citado, ao se transferir o gravame sobre o consumo à emissão propriamente dita, seria o caso de existir ataque à capacidade contributiva, uma vez que o tributo, desse modo, não teria o condão de corresponder estritamente à renda ou ao patrimônio? Respondendo tal questionamento, HERNÁNDEZ expõe que

“Desde o ponto de vista que tentamos expor, tal gravame não quebraria o mencionado princípio constitucional, uma vez que a própria emissão seria indicativa de consumo prévio (o do combustível) e, assim, de certa capacidade econômica, ainda que indireta. O exemplo seria mais claro se o que o tributo gravasse fossem as emissões não já de um sistema de calefação, mas aquelas derivadas de um processo industrial, o qual não só indicaria capacidade econômica pelo prévio consumo das matérias transformadas; indicaria, sim, uma capacidade econômica potencial, toda vez que tais emissões são resultado de um processo que retornará em produção e muito provavelmente em utilidades. Pensamos que a mera capacidade econômica em potencial não basta em um tributo meramente arrecadatório, mas sim – junto com outras cautelas e adequada ponderação de bens jurídicos – com aqueles tributos extrafiscais”.⁸⁷

Dentro deste entendimento, urge a colocação de modesta opinião sobre a capacidade indutora de normas tributárias, a qual não deve residir na própria hipótese de incidência do tributo, que sim na sua finalidade. Ao se adotar fatos carentes de valores econômicos diretos, corre-se o risco de macular a natureza jurídica do tributo, descrita no art. 3º do Código Tributário Nacional. BECKER, neste sentido, alerta para o cuidado na distinção necessária entre sanção e aquilo que entende por tributo extrafiscal proibitivo:

⁸⁷ HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. *El Tributo como Instrumento de Protección Ambiental*. Granada: Comares, 1998. p. 94. Tradução livre de: “Desde el punto de vista que intentamos exponer, tal gravamen no quebrantaría el mencionado principio constitucional, toda vez que la propia emisión sería indicativa de un consumo previo (el del combustible) y por lo tanto de una cierta capacidad económica, aunque sea indirecta. El ejemplo vendría a ser más claro si lo que el tributo gravara fueran las emisiones no ya de un sistema de calefacción, sino aquellas derivadas de un proceso de producción industrial, lo cual no sólo indicaría capacidad económica por el previo consumo de las materias transformadas; indicaría además una capacidad económica potencial, toda vez que tales emisiones son resultado de un proceso que devendrá en producción y muy probablemente en utilidades. Pensamos que la mera capacidad económica potencial no basta en un tributo exclusivamente recaudatorio, pero sí – junto con otras cautelas y la adecuada ponderación de bienes jurídicos – en aquellos tributos extrafiscales”.

“A natureza jurídica da sanção distingue-se, perfeitamente, da natureza jurídica do tributo extrafiscal ‘proibitivo’ porque: a) *sanção* é o dever preestabelecido por uma regra jurídica que o Estado utiliza como instrumento jurídico para impedir ou desestimular, diretamente, um ato ou fato que a ordem jurídica *proíbe*; b) *tributo extrafiscal ‘proibitivo’* é o dever pré-estabelecido por uma regra jurídica que o Estado utiliza como instrumento jurídico para impedir ou desestimular, *indiretamente*, um ato ou fato que a ordem jurídica *permite*. O *ilícito*, como elemento integrante da hipótese de incidência, é o *único* elemento que distingue, no plano jurídico, a *sanção* do tributo extrafiscal ‘proibitivo’. Noutras palavras, somente fatos *lícitos* podem integrar a composição da hipótese de incidência da regra jurídica *tributária*”.⁸⁸

Economicamente, o imposto constitui a espécie tributária mais importante, uma vez que as quantias por ele movimentadas (recursos que adentram aos cofres públicos) são muito mais expressivas do que as referentes a taxas. Todavia, os impeditivos de vinculação de sua receita, bem como a observância de critérios minuciosos e burocráticos quando de sua utilização extrafiscal⁸⁹, faz com que esta espécie tributária não surta o efeito desejado na proteção de bens socioambientais. Em primeira vista, parece que em vez de atingir a maturidade plena, o imposto nacional se compraz numa infância prolongada, se comparado às viabilidades que lhe são prodigalizadas nas legislações estrangeiras.

Contudo, dentro das possibilidades que são fornecidas pela Lei Maior, ao imposto cabe tão-só ofertar ao agente econômico poluidor certo espaço de manobra para que modele sua atividade, dentro das vantagens econômicas que lhe são oferecidas, àquilo que a sociedade como um todo almeja: o meio ambiente

⁸⁸ BECKER, Alfredo Augusto. Op. cit. p. 609-610.

⁸⁹ A Lei Estadual Paranaense nº 11.054/95, em seu art. 54, traz a seguinte redação: “Art. 54. Todo estabelecimento domiciliado no Estado que utilize matéria-prima de origem florestal, agrícola e pecuária, poderá deduzir diretamente do imposto líquido devido de ICMS a parcela aplicada diretamente na atividade de produção de mudas florestais, plantio, manutenção e melhoramento de florestas, proteção e controle de pragas e incêndios florestais, tecnologia, pesquisa, melhoramento e manutenção de unidades de conservação particulares. § 1º Ficam limitadas as despesas aplicadas no “caput” deste artigo a 10% (dez por cento) do imposto líquido devido quando as atividades forem com espécies ou florestas nativas e a 5% (cinco por cento) quando forem com espécies ou florestas exóticas. § 2º Poderá ser deduzida ainda diretamente parcela até o limite de 1% (um por cento) do imposto líquido devido a valores aplicados na atividade de entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, voltadas à preservação e conservação da natureza, com ênfase na proteção florestal, educação ambiental e pesquisa. § 3º Só poderão ser utilizadas as despesas devidamente contabilizadas para fins de fiscalização, quando aplicadas nos itens previstos no “caput” deste artigo, no Estado do Paraná” (grifou-se). Para se fazer jus a tal incentivo, há necessidade de celebração entre os Estados-Membros de Convênios, que por detrás de cujas aprovações escondem-se vaidades políticas, carícias pecuniárias e hipertrofia da paciência.

ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

6.3

Taxa

No início do século XVIII, Paris já era agraciada com iluminação pública em suas ruas. Apesar de toda a pompa com que vivia a Corte, a manutenção de tal serviço nada tinha de trivial, pois equipar uma cidade com lâmpadas exigia custo. A manutenção e a renovação se adicionavam ao orçamento por meio de despesas de consumo que, em sendo totalizadas para o reino, eram assaz consideráveis.

Inexistente ainda a figura da licitação, várias corporações empreiteiras foram contratadas à época para o equipamento urbano; prestavam bens e serviços para a citada iluminação: cada lâmpada necessitava de vela, a qual dependia do sebo, subproduto dos matadouros e açougues; dentro da viabilidade de economia aos cofres do reino, podia-se optar por óleos. Havia ainda os latoeiros, vidraceiros, enfim, uma infinidade de especialidades destinadas ao beneplácito da comunidade, cujo heroísmo residia na sobrevivência à carga tributária.

Matadouros e curtumes começaram a proliferar no centro da cidade, auxiliando o ar nauseante que recepcionava seus visitantes. No momento em que tal região passou a ser comum às classes sociais, alguma alma influente teve a idéia de transferir tais atividades a lugares outros, materializando o que viria a ser o esboço do zoneamento urbano e do conseqüente poder de polícia.

Todo esse contexto, ainda que resumido neste intróito, tem validade por fornecer certos subsídios históricos na formação do conceito de taxa, embora a confusão entre natureza jurídica e financeira tenha lhe dado, de início, contornos econômicos, explicando o porquê da dificuldade por que passou a doutrina ao distingui-la de preço público, bem como ao definir seu *quantum* e até mesmo sua compulsoriedade.

Todas essas questões convergem a um único elemento motivador: a contraprestação. Espólio das idéias contratualistas do século XIX, a

contraprestação, analisada juridicamente, retira da natureza da taxa o seu fundamento centrado no poder soberano do Estado. Ao se exigir de cada utente a obrigação de ressarcir o custo que o Estado teve ao lhe prestar serviço público específico, tem-se figura de Direito Privado, como preço, e não taxa.

Outra conclusão não se poderia esperar, como bem defende FERRAZ:

“A libertação do conceito de tributo da despesa leva, necessariamente, sob pena de absoluta incongruência, à desvinculação da definição de taxa da idéia de contraprestação. A existência de uma atividade estatal referida ao contribuinte certamente comporá um elemento da definição de taxa, mas não será considerada uma vantagem, uma prestação; aliás, será tida na maioria das vezes como um ônus a ser suportado pelo contribuinte, ficando sem sentido falar de contraprestação”.⁹⁰

Dada a existência de definição pelo ordenamento positivo do que vem a ser poder de polícia⁹¹, sendo o exercício deste uma das possibilidades de o ente político cobrar taxa, o debate sobre a distinção entre preço e a espécie tributária em comento restringe-se ao campo do serviço público.

Ora bem, aquilo que for objeto de serviço público será cobrado por meio de taxa; o que se excluir de serviço público, por preço. Embora pareça simples tal equação, a incógnita que persiste é justamente a definição do que vem a ser serviço público, melhor dizendo, quais são as atividades executadas pelo Estado que são essenciais ao interesse coletivo e ao próprio Estado.

Não é à-toa que tal conceito não foi positivado pelo ordenamento jurídico pátrio. Muitas vezes, o Direito não acompanha o dinamismo que marca a sociedade no que tange à evolução, seja ela tecnológica ou de costume. Assim que, embora fosse essencial ao sadio tráfego de pedestres o serviço de cabungueiro nas ruas de Paris do século XIX, hoje tal préstimo carece de utilidade; do mesmo modo o acender e o apagar diário de lâmpadas.

⁹⁰ FERRAZ, Roberto Catalano Botelho. Op. cit. p. 59.

⁹¹ Art. 78 do CTN: “Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único - Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”.

O que fez acertadamente o legislador foi definir *quais* são os serviços públicos, submetendo-lhes, assim, ao regime de direito público. Debalde focar a essencialidade do serviço na matéria, pois, como visto, ela muda conforme as circunstâncias; eis por que a persistência de MELLO ao afirmar que tão-só o critério formal confere caráter jurídico à noção de serviço público, sendo decisiva sua importância.⁹²

Assim que será serviço público tudo aquilo que a lei definir, sendo que as utilidades produzidas em razão de tais serviços serão pagas por meio de taxas. Albergados sob o regime de direito público, tais serviços estão fora da livre disposição da vontade de qualquer pessoa. Se o utente paga o valor X pela taxa, não é porque houve acordo de vontades entre ele e a Administração Pública; paga-o em razão de lei. Tais serviços são pelo contribuinte utilizados ou porque deles necessita (facultativos) ou pelo fato de a lei o constranger a tanto (compulsórios, conforme valores ou interesses públicos prestigiados pela Constituição Federal).

Nada disso ocorre com o preço público, onde valor e objeto da prestação decorrem de contrato firmado pelas partes, o qual cria direitos e deveres recíprocos. Com base no texto constitucional, ATALIBA sustenta esta distinção ao alegar:

“Qualificar-se uma receita pública como taxa ou preço é dizer se o regime jurídico que se lhe aplica é tributário ou não. Se se disser que de taxa se trata, aplicam-se os princípios de estrita legalidade, proibição de delegação, anterioridade, igualdade, generalidade, irretroatividade etc. (...)”

Separando-o, como o fez a Constituição de 1988, tão nitidamente, o campo do serviço público – e atribuindo-o ao estado (art. 175) – do campo da iniciativa privada (art. 173), deixa claro que a este atribui regime contratual de direito privado (a que corresponde preço) e àquele (serviço público) o regime público, *ex lege* (a que corresponde taxa).⁹³

Não só à confusão entre preço e taxa contribui a contraprestação. Ainda que doutrinadores do quilate de CARRAZZA⁹⁴ afirmem que a base de cálculo da

⁹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1997. 9ª ed. p. 377.

⁹³ ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência Tributária*. 5ª ed. 7ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1992. p.148.

⁹⁴ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 19ª ed. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004. p.486.

taxa deve corresponder ao custo de atuação do serviço ou do poder de polícia, vale dizer, que a arrecadação da taxa deve estar voltada ao custeio de tais atividades, aventura-se aqui a fazer ressalva sobre tal tópico.

A proibição existente na Carta Magna referente às taxas é que estas não podem ter base de cálculo idêntica a de impostos. Como visto, para se calcular o *quantum debeatur* de impostos, elege-se determinada alíquota (extrafiscal ou não) sobre certa situação ou fato presuntivo de riqueza do contribuinte, alheios a quaisquer atuações estatais. Ora bem, se há vinculação do custo do serviço prestado, ou do poder de polícia exercido, ao valor cobrado pela taxa, há o conseqüente retorno à noção contratualista que a contraprestação induz.

O intuito deste alerta não é contra o fato de se poder utilizar o custo do serviço para a base de cálculo da taxa, mas sim contra a *obrigação* deste limite. Ao se impor a observância deste custo como patamar máximo de cobrança, retira-se toda a capacidade que esta espécie tributária poderia ter como instrumento jurídico-político de incentivação à preservação de bens socioambientais. É o que explica com hialina lucidez o prof. COSTA:

“Creio que as taxas caracterizam-se independentemente de seu montante, que pode mesmo ser utilizado como instrumento de política econômica. Taxas relativas ao exercício do poder de polícia podem ser elevadas, em certos casos, quando o legislador procura restringir ou dificultar certas atividades. Da mesma forma, o legislador pode entender que o acesso a certos serviços públicos deve ser dificultado através de cobrança de taxas altas para sua utilização. E saber se a taxa deve ou não envolver vantagem para o contribuinte também não oferece relevância. A utilização de um serviço público pode ser obrigatória, pode envolver o pagamento de taxa e não trazer vantagem para o contribuinte. Quem perde uma ação paga as custas, ou seja, as taxas judiciárias”. (grifou-se)⁹⁵

Nestas breves explicações, espera-se que a figura da contraprestação não manche o conceito de taxa, pois nada tem que ver com o regime de direito público.

⁹⁵ COSTA, Alcides Jorge. Taxa e Preço Público. MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Caderno de Pesquisas Tributárias - Taxa e Preço Público*. v. 10. 2ª tiragem. São Paulo: Editora Resenha Tributária, 1991. p. 4.

6.3.1

Serviço público específico e divisível

Seguindo o desenvolver do conceito de taxa, pelo exposto, formula-se a idéia, fundada no poder soberano do Estado, de que é espécie de tributo cobrada em razão de utilização, potencial ou efetiva, de serviço público ou pelo fato de haver o exercício do poder de polícia. Entretanto, a leitura de tal redação denuncia sua cobrança indiscriminada, uma vez que não individualiza o utente; tampouco o serviço.

A exigência constitucional referente à *especificidade* e à *divisibilidade* do serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte faz-se necessária à medida que há determinadas atividades estatais cujas receitas não podem ser obtidas por meio de taxa, como o caso do serviço *geral* de proteção interna. Relativo à própria soberania estatal, não há como dividir a utilização de tal préstimo entre os habitantes dos 5.507 Municípios brasileiros. Pela inviabilidade, a manutenção de tal serviço faz-se através da receita obtida por meio de impostos, a qual segue trâmite previsto em lei orçamentária anual. Melhor explica esta tese o prof. MEIRELLES, ao definir serviços gerais ou *uti universi*, como sendo:

“aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros dessa espécie. Esses serviços satisfazem indiscriminadamente a população, sem que se erijam em direito subjetivo de qualquer administrado à sua obtenção para seu domicílio, para sua rua ou para seu bairro. Esses serviços são indivisíveis, isto é, não mensuráveis na sua utilização. Daí por que, normalmente, os serviços *uti universi* devem ser mantidos por impostos (tributo geral), e não por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço”.⁹⁶

Embora trouxessem fundamentos louváveis, as recentes leis que instituíram a TFA e a TCFA nasceram com o próprio gérmen de destruição em razão da inobservância da especificidade e divisibilidade, dentre outros aspectos.⁹⁷

⁹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 309.

⁹⁷ Lei nº 9.960/00 e Lei nº 10.165/00 anexas ao final do trabalho.

Com fundamento no art. 8º da Lei nº 9.960/00, o IBAMA remeteu cobrança para várias empresas, no valor de R\$ 3.000,00, relativa à Taxa de Fiscalização Ambiental, com vencimento previsto para dia 31 de março de 2000. Além de instituída e cobrada no mesmo ano, assassinando o princípio da anterioridade tributária, nenhuma atividade era exercida pela fiscalização do IBAMA. Sem prestação de serviço específico e divisível, ou exercício efetivo do poder de polícia, inexistente taxa. Ao Supremo Tribunal Federal não houve outra alternativa senão a suspensão da cobrança, seja pelo fato do descumprimento do art. 145, II, da Carta Magna, seja por ter a lei instituído como fato gerador a atividade poluidora do contribuinte, seja por não haver indicado as respectivas alíquotas ou o critério a ser utilizado para o cálculo do valor devido.

Quasimodamente, fitando o mesmo objetivo da exação anterior, a Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, embora melhorasse alguns tópicos de sua mentora, trouxe mais 'inovações' à doutrina jurídica, dentre as quais as incríveis possibilidades de: a) lei ordinária revogar lei complementar (a Lei nº 6.938/81 foi recepcionada pela Constituição Federal em caráter de Lei Complementar); b) cobrança de taxa sem serviço público específico e divisível, ou sem o exercício efetivo do poder de polícia; c) invasão da competência legislativa dos Estados, a quem cabe a concessão de licenças ambientais e a fiscalização das empresas potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais (o IBAMA atua, tão-somente, em caráter supletivo); d) utilização de taxa com base de cálculo referida ao capital das empresas *et cetera*.

Observa-se que aparentemente não existem limites para o que se admite numa tentativa de arrecadação fiscal. Chega-se ao ponto em que cabe a cada contribuinte identificar, naquilo que a Administração lhe propõe, as possíveis ciladas. Cair vítima de uma malandragem se transformou, no Brasil, em sinal de idiotice. E o ato desonesto deixou de ser visto como tal para se metamorfosear em esperteza, que grassa por inadvertência da vítima. Seria o que popularmente se conhece como a política do "se colar, colou".

Não é o fato de se almejar o incentivo socioambiental que livra a imposição da taxa de todos os trâmites legais para sua imposição. Conquanto as taxas acima referidas já estivessem fadadas à inconstitucionalidade, percebem-se

as novas tendências políticas e fiscais para a proteção de bens socioambientais. Uma hora se acerta.

6.3.2

Questões sobre divisibilidade e especificidade da taxa

Em escorço, para a exigência da taxa, mister que existam os seguintes requisitos: a) lei, dentro do princípio da anterioridade; b) serviço público divisível; c) serviço público específico; d) serviço público ou exercício do poder de polícia diretamente referidos ao contribuinte.

Questão que povoou os debates do STF, ao ponto de ter declarada sua inconstitucionalidade, foi a taxa de iluminação pública. Cobrada pelos Municípios, especialmente na fatura de consumo de energia elétrica, tal exação tinha como pressuposto de sua hipótese de incidência a prestação do serviço público de iluminação.

Ora bem, o calcanhar de Aquiles desta taxa residia precisamente no descumprimento de exigência constitucional referente à especificidade e à divisibilidade do serviço público prestado, as quais são conceituadas pelo art. 79 do CTN:

“Art. 79 – Os serviços públicos a que se refere o art. 77 consideram-se:

I – utilizados pelo contribuinte:

- a) efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título;
 - b) potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento;
- II – específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidades públicas;
- III – divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários”.

Embora postos em alíneas apartadas, não há como negar que se tratam de conceituações inseparáveis, no sentido de que um serviço não pode ser divisível se

não for específico, como defende MACHADO⁹⁸. Não se visualiza, pois, o sentido de separar uma definição de outra como a indicar a existência de taxa por serviço público divisível e taxa por serviço público específico, por exemplo.

A taxa de iluminação pública, ainda que o serviço fosse aproveitado por qualquer indivíduo, domiciliado ou não no Município, era cobrada de cada residência beneficiada. Alegam seus acusadores que tal forma de cobrança feria de morte os dois critérios em análise, o que engendrou os julgados abaixo exemplificados:

“Tributário. Município de Niterói. Taxa de iluminação pública. Arts. 176 e 179 da Lei Municipal nº 480, de 24/11/83, com a redação dada pela Lei nº 1.244, de 20/12/93. Tributo de exação inviável, posto ter por fato gerador serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, a ser custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais. Recurso não conhecido, com declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos sob epígrafe, que instituíram a taxa no Município”. (Grifou-se). (STF. RE 233.332/RJ. Rel. Sr. Min. Ilmar Galvão. Publicação: DJ 14/05/1999, p. 24).

“Constitucional. Tributário. Taxa de iluminação pública. Município de Ivoti, RS. Ilegalidade da taxa, dado que o serviço de iluminação pública é um serviço destinado à coletividade toda, prestado ‘uti universi’ e não ‘uti singuli’. Precedentes do STF. R.E. inadmitido. Agravo não provido. Votação unânime” (STF. AI 231.132 AgR/RS. Rel. Sr. Min. Carlos Velloso. Publicação: DJ 08/06/1999, p. 16).

No discurso acadêmico, ainda que a tese esteja batida e sumulada, sempre há espaços para novas formulações. Dada a autoridade daqueles que pacificaram o assunto relativo à divisibilidade e à especificidade da taxa de iluminação pública, utilizar-se-á aqui algo semelhante à ducha escocesa: uma breve imersão com saída imediata.

Pois bem, a lâmpada pública existente nos postes tem o poder de iluminar, *grosso modo*, quatro residências, ou seja, a utilidade deste serviço seria rateada entre essas quatro casas. Caso não houvesse a dita lâmpada pública, cada residente compraria a sua e a instalaria particularmente, ato este que tornaria a iluminação específica e divisível, servindo não só aos residentes da casa, mas igualmente aos transeuntes noturnos da calçada. Ao invés de ratear as benesses de uma lâmpada

⁹⁸ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 318.

entre quatro residências, o particular as pagaria individualmente, contribuindo de maneira semelhante para a iluminação dita 'pública'. Tal raciocínio vale igualmente à taxa de arborização, onde o cidadão, provocando ou não o serviço municipal de plantio de árvores, pagaria (neste caso, uma única vez) pelo fato de ter sua rua arborizada. Finda a imersão, urge a retirada.

Como o pôquer, na tributação parece ser mister variar o jogo; justamente nesta variedade, criou-se a Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002, que trouxe o seguinte adendo ao art. 149 da Constituição Federal:

“Art. 149-A: Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, nas formas 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”.

Em sucinta análise do art. 149 da Carta Magna, percebe-se que as contribuições são tributos finalísticos cuja utilidade está focada a *custear* a atuação estatal nas áreas sociais, corporativas e econômicas; caracterizam-se pela peculiaridade de ter como pressuposto uma vantagem, real ou presumida, que determinado grupo de pessoas recebe em virtude de alguma atuação estatal. Assim ocorre, *v.g.*, com as contribuições para o Sesi e Senai, que trazem benefícios aos empregados de indústrias (grupo restrito).

Conforme julgados do STF, a iluminação pública é indivisível e inespecífica, não tendo como ser disponibilizada tão-somente a determinado grupo, como quer esta estranha figura tributária.

A pressão realizada pelos Municípios e pelo Distrito Federal para obtenção de novas fontes para o custeio da iluminação pública teve tão-só a capacidade de criar uma 'inutilidade constitucional', pois se de contribuição não se trata, de taxa muito menos. É na lição do STF que se tira a conclusão de que o serviço de iluminação pública deve ser “custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais”.

6.3.3

Exemplos da taxa ambiental

Se é mister retirar dos precedentes tópicos uma conclusão socioambiental da espécie tributária 'taxa', ela se exprimirá pelas possibilidades de sua prática. Entretanto, em razão da vasta prodigalidade de situações, reais ou hipotéticas, que permitem sua utilização, a análise deter-se-á em exemplos de prestação de serviços públicos ou do exercício do poder de polícia relativos aos cuidados para com a qualidade do ar, do solo e da água.

A) *Taxa de coleta de lixo*: o recolhimento, a seleção e a disposição do lixo produzido diuturnamente representam na atualidade o nó górdio das grandes cidades; e o problema exige atenção muito mais apurada do que a fornecida por Alexandre, o Grande, quando se deparou com o aludido nó. O lixo é atinente à espécie humana, e no evoluir da História esteve presente em grandes momentos, prodigalizando incrível controle de natalidade no século XIV, v.g., por razão da Peste Negra, que chegou inclusive a inspirar BOCCACCIO na elaboração da primeira jornada a Pampinéia, em seu livro 'Decamerão':

"(...) a peste, atirada sobre os homens por justa cólera divina e para nossa exemplificação, tivera início nas regiões orientais, há alguns anos. Tal praga ceifara, naquelas plagas, uma enorme quantidade de pessoas vivas. Incansável, fora de um lugar para outro; e estendera-se de forma miserável para o Ocidente. (...) nenhuma prevenção foi válida, nem valeu a pena qualquer providência dos homens".⁹⁹

Não se pode culpar Deus pelas misérias humanas, ainda mais quando tais misérias requerem no mínimo um pouco de água e sabão. Muitas vidas se foram pelo simples fato de não se ter idéia do que fazer com a sujeira. À medida que a ciência revelou a causa de tamanha mortalidade, e o Estado avocou para si

⁹⁹ BOCCACCIO, Giovanni. *Decamerão*. Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Abril Cultural, 1970. p. 13.

funções de manutenção da qualidade de vida de seus cidadãos, houve por bem criar o serviço público de recolhimento e disposição do lixo.¹⁰⁰

Não se quer aqui declarar uma amostra apocalíptica da probabilidade de inexistência de serviço qualificado para o recolhimento e disposição de todo o lixo urbano, mas apenas levar à reflexão sobre o que poderia acontecer às 15 mil toneladas diárias de lixo produzidas pela cidade de São Paulo, por exemplo, na carência de tal préstimo.

Ao existir o serviço público específico e divisível da coleta de lixo, o problema maior encontrado pela Administração Pública reside na escolha de critério para cálculo do *quantum debeatur* da taxa. A lembrança das lições do professor COSTA, aludidas páginas acima, referentes à capacidade que esta espécie tributária poderia ter como instrumento político-jurídico de incentivo ambiental deve dar espaço à adoção do custo da atuação do serviço público ao contribuinte; haja vista que a disponibilização do serviço em pauta deve ser o mais acessível possível.

Critério, porém, se exige para haver obediência à busca de justiça fiscal, distinguindo, assim, o valor da taxa entre o cidadão que produz 10 kg de lixo por semana daquele que o produz por dia. Não se trata da adoção de base de cálculo de imposto, mas apenas de critério diferenciador para a determinação da parcela do serviço público a cuja prestação efetiva corresponda a taxa.

A divisão proporcional do custo estimado do serviço pela área construída dos imóveis tem-se apresentado como bom critério redistributivo da taxa de coleta de lixo. Não se utiliza para cálculo da taxa o valor do imóvel, o qual é pertinente ao IPTU, mas a área edificada deste, livre de qualquer avaliação pecuniária. Isto tem o condão de tornar insensata a cobrança de tal taxa de terreno onde inexistente qualquer espécie de construção e, por conseqüência, qualquer probabilidade de produção de lixo que exija o serviço público em questão.

Frisa-se, portanto, que a área construída não constitui a base de cálculo da taxa, e sim mero critério de repartição do encargo entre aqueles que são beneficiados pela eliminação do lixo produzido por seus lares, escritórios etc.

¹⁰⁰ "Nas antigas cidades da Mesopotâmia não havia serviço de recolhimento de lixo. Este acumulava-se nas ruas e era amassado pela passagem dos homens e animais. À medida que as ruas

Poder-se-ia muito bem eleger outros critérios neste intuito, como o tipo de lixo produzido ou sua quantidade. Porém, tanto um quanto outro exigiriam da Administração Pública tempo e dinheiro: tempo para averiguar a veracidade do lixo declarado; dinheiro para equipar cada caminhão de recolhimento com balança.

B) Taxa de tratamento de água e esgoto: com relação à água, a essencialidade torna-se hialina na medida em que qualquer leigo é capaz de argumentar sua qualidade à manutenção da vida, objeto maior do Direito. Em entrevista à revista semanal IstoÉ, o secretário de recursos hídricos do Estado de São Paulo, Antônio Carlos de Mendes Thame, defende a essencialidade da água ao efetuar breve desabafo quanto à gestão da saúde pública:

“Nós podemos estar com a água até o pescoço e morrendo de sede, por não haver um sistema de reserva ou por ser uma água poluída, imprestável para o tratamento humano. (...) Pesquisas recentes do Ministério da Saúde mostram que quase 70% dos leitos dos hospitais brasileiros são ocupados por pessoas que contraíram doenças de veiculação hídrica. Essas doenças podem ser contraídas pelo contato da água poluída com a pele ou pela ingestão. A grande causa da mortalidade infantil é a ingestão de água contaminada”.¹⁰¹

Assim, doenças como hepatite, esquistossomose, cólera, febre tifóide, dentre outras, ainda se alastram para a desgraça de um país que, conquanto possua 12% da água potável do planeta, não é dotado de políticas hábeis para atender necessidades vitais atinentes à água.

Embora a Administração Pública tente heroicamente suprir o abastecimento de água potável, há certos problemas na qualidade do produto final disponibilizado nas torneiras de residências dos milhares de habitantes do país. Dadas as condições das águas captadas para o início do tratamento e posterior disponibilização à população, há que se adicionar à água uma série de produtos químicos que podem ser considerados, *grosso modo*, como um mal menor, pois tal solução vem acompanhada de certas inconveniências, como o sulfato de alumínio e o cloro, dentre outras; o cloro, combinado com a matéria orgânica

ficavam mais altas, os assoalhos das casas tinham de ser elevados com camadas adicionais de argila”. ASIMOV, Isaac. *O Livro dos Fatos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981. p. 457.

¹⁰¹ IstoÉ. ...

(restos de madeira, folhas, animais em decomposição etc) presente na água, produz outro elemento chamado trihalometano, altamente cancerígeno. Esse cloro, além de causar desconforto para o olfato e para o paladar, seja em sucos ou cafés, também não permite o crescimento de pães e bolos por matar os microorganismos vivos no fermento, fato este que já impediu algumas empresas estrangeiras de produtos alimentícios de aqui se instalarem:

Ademais, citando apenas como um exemplo dentre inúmeros conhecidos:

“(...) no Estado do Paraná, o custo do sistema de água da cidade de Londrina impacta todos os custos de todas as cidades do Paraná, porque a água dessa cidade provém do Aquífero do Tibagi, um rio que é, na verdade, um caldo de cultura, que começa captando bilhões de litros de água poluída lançados pela indústria, milhões de litros de urina, fezes de animais, toneladas de veneno lançados pela mecanização da agricultura e destruição de todas as matas ciliares. A companhia de águas do Estado capta aquele caldo de cultura, trata e distribui à população a um custo altíssimo, que impacta todo o custo da tarifa de água do Estado do Paraná”.

¹⁰²

Vê-se, pois, que a água, a ‘irmã água’ de São Francisco, a ‘água mais esplêndida que o vidro’, no dizer de Horácio, ‘a coisa mais bela do mundo’, na opinião de Píndaro, já foi maculada pelo progresso e abusada pela falsa idéia de abundância, o que permite o absurdo de se ver a população varrendo a calçada tendo a mangueira d’água por vassoura.

Conquanto o termo ‘tarifa de água e esgoto’ esteja no vocabulário popular, dúvidas não restam sobre a natureza tributária desta cobrança. Pelo exposto neste tópico, a água e o conseqüente tratamento de esgoto estão diretamente relacionados à saúde da população, sendo esta uma das obrigações pela qual o Estado deve zelar. A compulsoriedade desta cobrança, pois, reside justamente na consagração máxima pela Constituição Federal do objeto jurídico vida, cabendo ao Estado fornecer o serviço público adequado à sua manutenção. Sobre sua natureza tributária, segue decisão do STJ (RESP 480692 / MS, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª T, DJ 30.06.2003, p. 148):

“PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE
PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TARIFA DE ÁGUA E

¹⁰² SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. *Garantia da Vida com Qualidade - Meio Ambiente, Direito e Cidadania*. São Paulo: Ed. Signus, 2002. p. 296.

ESGOTO. NATUREZA JURÍDICA TRIBUTÁRIA. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA ESTRITA LEGALIDADE.

1. Recusando-se o tribunal de 2ª instância a emitir pronunciamento acerca dos pontos tidos como omissos, contraditórios ou obscuros, embora provocado, via embargos declaratórios, deve a recorrente, na impugnação especial, alegar contrariedade ao art. 535 do CPC, pleiteando a anulação do acórdão.
2. "Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo tribunal *a quo*." (Súmula 211 do STJ).
3. A natureza jurídica do valor cobrado pelas concessionárias de serviço público de água e esgoto é tributária, motivo pelo qual a sua instituição está adstrita ao Princípio da Estrita Legalidade, no sentido de que somente por meio de "lei em sentido estrito" pode exsurgir a exação e seus consectários. A natureza jurídica da remuneração percebida pelas concessionárias pelos serviços públicos prestados possui a mesma natureza daquela que o Poder Concedente receberia, se os prestasse diretamente.
4. "O serviço de fornecimento de água e esgoto é cobrado do usuário pela entidade fornecedora como sendo taxa, quando revela compulsoriedade. 2. Trata-se no caso em exame, de serviço público concedido, de natureza compulsória, visando atender necessidades coletivas ou públicas. 3. Não tem amparo jurídico a tese de que a diferença entre taxa e preço público decorre da natureza da relação estabelecida entre o consumidor ou usuário e a entidade prestadora ou fornecedora do bem do serviço, pelo que, se a entidade que presta o serviço é de direito público, o valor cobrado caracterizar-se-ia como taxa, por ser a relação entre ambos de direito público; ao contrário, sendo o prestador do serviço público pessoa jurídica de direito privado, o valor cobrado é preço público/tarifa. 4. Prevalência no ordenamento jurídico das conclusões do X Simpósio Nacional de Direito Tributário, no sentido de que "a natureza jurídica da remuneração decorre da essência da atividade realizadora, não é afetada pela existência da concessão. O concessionário recebe remuneração da mesma natureza daquela que o Poder Concedente receberia, se prestasse diretamente o serviço". (RF, julho a setembro, 1987, ano 1897, v.299, p.40). 5. O art. 11, da Lei nº 2312, de 3.09.94 (Código Nacional de Saúde) determina: "É obrigatória a ligação de toda construção considerada habitável à rede de canalização de esgoto, cujo afluente terá destino fixado pela autoridade competente". (...) 7. Obrigatoriedade do serviço de água e esgoto. Atividade pública (serviço) essencial posta à disposição da coletividade para o seu bem estar e proteção à saúde, (...)" (RESP 167489/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ 24/08/1998)
5. A fonte primária do direito tributário é a "lei" porquanto dominado esse ramo pelo "princípio da legalidade" segundo o qual não há tributo sem lei que o estabeleça, como consectário de que ninguém deve ser coativamente instado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei.
6. Recurso especial parcialmente conhecido, porém, improvido". (grifou-se).

Em determinados casos, a cobrança pelos serviços prestados, por ser erroneamente enquadrada como tarifa, é realizada sem suporte legal, vale dizer, sem a existência de norma (lei em sentido estrito) obediente ao princípio da legalidade e da anterioridade tributária, o que pode motivar plenamente sua discussão em juízo, conforme o julgado demonstrado.

No Estado do Paraná, a SANEPAR estabeleceu sua estrutura de cobrança nos seguintes moldes: (a) efetuou a classificação das economias de acordo com a natureza da atividade; (b) adotou taxa mínima para consumos residenciais, comerciais, industriais e de utilidade pública, bem como para atividades de micro e pequeno comércio ao consumo de 10 metros cúbicos mensais (taxa social e normal), variando de acordo com a localização do Município e; (c) fixou adicionais àquilo que exceder os 10 metros cúbicos mensais, igualmente variáveis de acordo com a localização do Município. Como na taxa de lixo, não se está a utilizar base de cálculo de imposto; apenas se adota critério de repartição do encargo entre aqueles que são beneficiados pela disponibilidade de água tratada e pelo recolhimento de esgoto para posterior tratamento.

Para exemplificar, na categoria 'social', caso o utente não apresente qualquer consumo de água, paga o valor de R\$ 5,00 mensais. Havendo consumo excedente aos 10 m³ de água, cobra-se R\$ 0,50/m³: consumo de 13 m³ de água = R\$ 5,00 + (3 x 0,50) = R\$ 6,50. À diferenciação do valor da taxa em relação à quantidade do uso do serviço público de tratamento de água molda-se o entender do professor COSTA, onde a taxa demonstra sua capacidade de instrumento político-jurídico voltado ao incentivo ambiental.¹⁰³

¹⁰³ Disponível em: < <http://www.sanepar.com.br> > Acesso em: 20 de junho de 2005. Detalhe para a autorização de reajuste por intermédio de decreto estadual (!). Atualmente, cogita-se a cobrança pelo seu consumo, o que já foge da natureza jurídica da taxa. Neste diapasão é a seguinte notícia: "O CNRH, (...), definiu na segunda-feira os critérios para a cobrança pelo uso da água e para a aplicação dos recursos arrecadados. A validade da cobrança, no entanto, depende de regras definidas pelo comitê de cada bacia hidrográfica. Hoje existem sete comitês federais e 100 estaduais em todo o país, mas apenas o comitê da Bacia do Rio Paraíba do Sul (SP, MG e RJ) já instituiu a taxa há cerca de dois anos: entre R\$ 0,02 e R\$ 0,08 por metro cúbico (mil litros) de água. O valor da cobrança é determinado pelo tipo de tratamento dado aos efluentes (resíduos devolvidos aos rios). Quanto melhor o tratamento, menor a taxa pelo uso da água". Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u107075.shtml>> Acesso em: 22/03/05.

| TABELA DE TARIFAS DE SANEAMENTO BÁSICO | | | |
|---|-----------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| CONTAS VENCÍVEIS A PARTIR DE 01 DE FEVEREIRO DE 2005 | | | |
| CATEGORIA / FAIXAS DE CONSUMO | TARIFA (Em Reais) | | |
| TARIFA SOCIAL | | | |
| Todas as Localidades Operadas | ATÉ 10 m³ | R\$ + R\$/m³ | |
| ÁGUA | 5,00 | Excedente a 10m ³ | |
| ÁGUA E ESGOTO | 7,50 | 5,00 + 0,50/m ³ | |
| | | 7,50 + 0,75/m ³ | |
| TARIFA NORMAL | | | |
| RESIDENCIAL | ATÉ 10 m³ | R\$ + R\$/m³ | R\$ + R\$/m³ |
| | | Excedente a 10m³ | Excedente a 30m³ |
| ÁGUA Todas as Localidades Operadas | 16,35 | 16,35 + 2,45/m ³ | 65,95 + 4,18/m ³ |
| ESGOTO Curitiba e Maringá* | 13,90 | 13,90 + 2,08/m ³ | 55,55 + 3,55/m ³ |
| ÁGUA E ESGOTO Curitiba e Maringá* | 30,25 | 30,25 + 4,53/m ³ | 120,90 + 7,73/m ³ |
| ESGOTO Demais Localidades | 13,08 | 13,08 + 1,98/m ³ | 52,28 + 3,34/m ³ |
| ÁGUA E ESGOTO Demais Localidades | 29,43 | 29,43 + 4,41/m ³ | 117,63 + 7,52/m ³ |
| MICRO E PEQUENO COMÉRCIO | | | |
| | ATÉ 10 m³ | R\$ + R\$/m³ | |
| | | Excedente a 10m³ | |
| ÁGUA Todas as Localidades Operadas | 16,35 | 16,35 + 3,31/m ³ | |
| ESGOTO Curitiba e Maringá* | 13,90 | 13,90 + 2,81/m ³ | |
| ÁGUA E ESGOTO Curitiba e Maringá* | 30,25 | 30,25 + 6,12/m ³ | |
| ESGOTO Demais Localidades | 13,08 | 13,08 + 2,65/m ³ | |
| ÁGUA E ESGOTO Demais Localidades | 29,43 | 29,43 + 5,96/m ³ | |
| COMERCIAL / INDUSTRIAL / UTILIDADE PÚBLICA | | | |
| | ATÉ 10 m³ | R\$ + R\$/m³ | |
| | | Excedente a 10m³ | |
| ÁGUA Todas as Localidades Operadas | 29,40 | 29,40 + 3,31/m ³ | |
| ESGOTO Curitiba e Maringá* | 24,99 | 24,99 + 2,81/m ³ | |
| ÁGUA E ESGOTO Curitiba e Maringá* | 54,39 | 54,39 + 6,12/m ³ | |
| ESGOTO Demais Localidades | 23,52 | 23,52 + 2,65/m ³ | |
| ÁGUA E ESGOTO Demais Localidades | 52,92 | 52,92 + 5,96/m ³ | |

Obs: Para os consumos superiores a 10 m³ por economia, nos municípios abastecidos pelos sistemas dos balneários de Pontal do Paraná, Guaratuba e de Matinhos, a tarifa será majorada em 20% (vinte por cento) nos meses de JANEIRO, FEVEREIRO, MARÇO E DEZEMBRO, e minorada em igual percentual nos meses de ABRIL e NOVEMBRO.

(*) Conforme acordo firmado entre o Governo do Estado do Paraná - SANEPAR e o município de Maringá, a tarifa de esgoto passa a ser de 80%, a partir de 01/06/05.

TARIFA DE ÁGUA E ESGOTO PARA ENTIDADE FILANTRÓFICA: DESCONTO DE 50% NO EXCEDENTE A 10M³ DA CATEGORIA UTILIDADE PÚBLICA.

TARIFA DE ÁGUA SOCIAL: 30,58% DA TARIFA RESIDENCIAL.

CONTAS VENCÍVEIS A PARTIR DE: 01 DE FEVEREIRO DE 2005

MULTA = 2% + CORREÇÃO MONETÁRIA PARA CONTAS VENCIDAS HÁ MAIS DE 30 DIAS.

REAJUSTE AUTORIZADO PELO DECRETO ESTADUAL Nº 4266 de 31 de janeiro de 2005

C) *Taxa de inspeção veicular*: uma das maiores provas de que a preguiça é uma das grandes fontes poluidoras da modernidade é o fato dela se refletir no desejo incontrolável de se possuir um automóvel. Alcançado o objetivo, tudo muda de feição: já é possível ir à esquina comprar pão despendendo tão-somente 10 passos.

Ironias à parte, a utilização de combustíveis fósseis para a produção de energia é responsável pela maior parte das emissões de CO₂, SO₂, NO₂, chumbo etc, cujas conseqüências já são demasiadamente conhecidas. As fontes móveis, sobretudo veículos automotores, tornam-se os algozes da qualidade do ar em grandes cidades como São Paulo e Ciudad de México, onde já é usual a prática de rodízio veicular.

A intenção da cobrança de taxa de inspeção veicular reside exatamente no controle dessas emissões por meio do exercício do poder de polícia (inspecionar nada mais é que fiscalizar). A aferição, porém, remete à dificuldade técnica de a Administração Pública realizar tal prática, a qual requer a criação de novos procedimentos administrativos, comumente conjugados com novos custos de mesma natureza.

Quando existe fiscalização por parte do Poder Público, esta se deve limitar aos termos permitidos pela lei, que no caso em questão é o Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503/97). A leitura dos artigos referentes ao exercício do poder de polícia, no que pertine à fiscalização das condições de trafegabilidade do veículo (pneus, acessórios, emissão de poluentes, ruídos etc), permite a conclusão de que a referida taxa de inspeção veicular já existe, estando inclusa nos serviços correspondentes ao pagamento da taxa de licenciamento anual. É o que se deduz da leitura dos artigos 104, 124 e 131, respectivamente, da referida lei:

“Art. 104. Os veículos em circulação terão suas condições de segurança, de controle de emissão de gases poluentes e de ruído avaliadas mediante inspeção, que será obrigatória, na forma e periodicidade estabelecidas pelo CONTRAN para os itens de segurança e pelo CONAMA para emissão de gases poluentes e ruído” (grifou-se).

“Art. 124. Para a expedição do novo Certificado de Registro de Veículo serão exigidos os seguintes documentos:
(...)”

IV - Certificado de Segurança Veicular e de emissão de poluentes e ruído, quando houver adaptação ou alteração de características do veículo; (...)

X - comprovante relativo ao cumprimento do disposto no art. 98, quando houver alteração nas características originais do veículo que afetem a emissão de poluentes e ruído;

XI - comprovante de aprovação de inspeção veicular e de poluentes e ruído, quando for o caso, conforme regulamentações do CONTRAN e do CONAMA" (grifou-se).

"Art. 131. O Certificado de Licenciamento Anual será expedido ao veículo licenciado, vinculado ao Certificado de Registro, no modelo e especificações estabelecidos pelo CONTRAN.

§ 1º O primeiro licenciamento será feito simultaneamente ao registro.

§ 2º O veículo somente será considerado licenciado estando quitados os débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas" (grifou-se).

Tal inspeção, pois, será obrigatória para aqueles veículos cujas condições de segurança e de controle de emissão de poluentes tenham sofrido alguma alteração, o que costuma ocorrer ou pelo uso contínuo do veículo ou pela modificação voluntária do proprietário; eis por que não há razão para sua cobrança no que tange aos veículos novos. Quanto a estes, a legislação já exige dos fabricantes a observação de critérios e regras destinadas ao controle de emissão de poluentes (Lei nº 8.723/93); sendo novo o veículo, não há que se falar em inspeção veicular.

Se os Estados, por meio de seus respectivos DETRANs, já cobram uma taxa relativa ao exercício do poder de polícia atinente à vistoria, ao registro, ao emplacamento, ao controle de emissão de poluentes etc, a criação de nova taxa relativa à inspeção veicular torna-se insensata.¹⁰⁴ Não lograria êxito a criação de

¹⁰⁴ Apesar da opinião defendida neste estudo, redige-se notícia do STF: "Por maioria de votos, o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou constitucional a lei distrital que cria o Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso no Distrito Federal (Lei Distrital nº 3.460/04). O programa visa ao controle da poluição. A decisão foi tomada durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3338, ajuizada pela Procuradoria Geral da República contra a Câmara Legislativa do DF e o Governo do Distrito Federal. O relator da matéria, ministro Joaquim Barbosa, votou pela procedência da ação, portanto, pela inconstitucionalidade da lei, por considerar que ela não trataria de proteção ao meio ambiente, mas sobre trânsito, o que é vedado pelo artigo 22, inciso XI da Constituição Federal. Barbosa foi acompanhado em parte pelo ministro Marco Aurélio, que embora não tenha constatado invasão de competência por parte da Câmara Legislativa e do GDF, discordou quanto à possibilidade da lei atribuir a uma empresa privada a fiscalização dos veículos e a emissão de laudos. A maioria dos ministros, porém, entendeu que não houve invasão de competência da União, uma vez que a lei, na avaliação deles, versa sobre proteção ao meio ambiente. Segundo os ministros que divergiram do entendimento do relator, o artigo 23, inciso VI, da Constituição, atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para legislar sobre proteção ao meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas". Disponível em

nova taxa para pagar serviço que, embora previsto em lei e abarcado pelo licenciamento anual, não é comumente realizado pela fiscalização pública. São estas situações que trazem à memória as lições já aludidas de ANTUNES, as quais obrigam sua nova referência:

“(...) convém lembrar que o direito não se restringe às normas mas, pelo contrário, o direito é a aplicação concreta dos textos legais. Desta forma, o direito ambiental brasileiro é algo que ainda está por ser feito, pois o grau de eficácia e de suas normas é, por ora, muito pequeno; cabe-nos fazer com que estes se ampliem e se tornem efetivos”.¹⁰⁵

6.4

Contribuições de melhoria

Apresentadas as definições das duas espécies tributárias anteriores, as quais se distinguem pela existência de vinculação ou não à determinada atividade estatal, o estudo da contribuição de melhoria revelará características que geram certo receio quanto à sua aceitabilidade como terceira espécie do gênero tributo.

Embora lacônica a redação constitucional, a contribuição de melhoria é caracterizada por possuir como fato gerador a *valorização de imóvel particular* em decorrência da realização de obra pública, que, segundo MELLO, fazendo distinção com serviço público, define-a como sendo

“a construção, reparação, edificação ou ampliação de um bem imóvel, pertencente ou incorporado ao domínio público. Obra pública não é serviço público. De fato, serviço público e obra pública distinguem-se com grande nitidez, como se vê da seguinte comparação: a) a obra é, em si mesma, um produto estático; o serviço é uma atividade, algo dinâmico; b) a obra é uma coisa: o produto cristalizado de uma operação humana; o serviço é a própria operação ensejadora do desfrute; c) a fruição da obra, uma vez realizada, independe de uma prestação, é captada diretamente, salvo quando é apenas o suporte material para a prestação de um serviço; a fruição do serviço é a fruição da própria prestação; assim depende sempre integralmente dela; d) a obra, para ser executada, não presume a prévia

<<http://www.stf.gov.br/noticias/imprensa/ultimas/ler.asp?CODIGO=153527&tip=UN¶m=>>
Acesso em 02/09/2005.

¹⁰⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de Direito Ambiental*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 73.

existência de um serviço; o serviço público, normalmente, para ser prestado, pressupõe uma obra que lhe constitui o suporte material".¹⁰⁶

É certo que o mero intento de realização de obra pública já é suficiente para que ocorra certa valorização do imóvel. Contudo, não pode tal expectativa servir como hipótese de incidência da contribuição; vale frisar que esta só poderá ser cobrada se houver: a) lei anterior que a preveja; b) término da obra pública e; c) comprovada valorização de imóvel particular.

Ora bem, o fato de a contribuição de melhoria ser ou não espécie tributária advém dos defensores da teoria dualista, segundo a qual somente imposto e taxa são tidos como tal. Dentre aqueles que defendem esta posição, fundamental é a lição de BECKER¹⁰⁷. Segundo douto Mestre gaúcho, a base de cálculo da contribuição em questão ou será a mais valia do imóvel (em razão da realização de obra pública), configurando subespécie do imposto de renda, ou será o custo do serviço estatal que foi a causa da valorização do imóvel, remetendo, pois, à idéia de taxa.

Para o CTN (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". Quando há a idéia do gênero, o conceito analisado deve conter integralmente as características deste para que o adentre. Confirmada a sua classificação quanto ao gênero, há de se verificar sua possível autonomia conceitual para que configure nova espécie.

Do conceito dado por BECKER, se a base de cálculo utilizada para a cobrança da contribuição de melhoria for o custo da obra pública, não haveria problema algum, porquanto todas as pessoas jurídicas políticas têm competência para cobrar taxas em razão de serviços prestados. Lastima-se não poder concordar com o mestre neste tópico, pois a referência ao custo de serviço não passa de alusão à taxa (exercício do poder de polícia ou prestação de serviços públicos divisíveis e específicos), nunca de contribuição de melhoria. ATALIBA, neste sentido, argúi que

¹⁰⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1997. 9ª ed. p. 428.

“É errada a definição que agrega ao conceito de contribuição de melhoria a frase ‘para fazer face ao custo da obra pública’. Nem sob a perspectiva da ciência das finanças esse conceito é correto. É que isso seria nota típica de taxa. (...) É de sua natureza tomar por critério a valorização causada. A obra pode custar muito e causar diminuta valorização. Pode custar pouco e causar enorme valorização. O gabarito da contribuição de melhoria é sempre a valorização, não importando o custo da obra”.¹⁰⁸

Porém, se a base de cálculo for a mais valia do imóvel, ter-se-á subespécie de imposto de renda. Ocorre que, conforme art. 153, III, da Constituição Federal, é exclusiva da União a competência para instituição de imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. Que fazer?

O art. 4º do CTN auxilia a solução do aparente impasse: “A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la: I – a denominação e demais características formais adotadas pela lei; II – a destinação legal do produto da sua arrecadação”. A Constituição Federal de 1988 nada mais fez que dar nome próprio a imposto cuja base de cálculo é a mais valia do imóvel decorrente de realização de obra pública. Para este, e tão-somente este tipo de acréscimo patrimonial, o art. 145, *caput*, da Carta Magna conferiu competência à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para instituir a contribuição de melhoria, que por detrás de cujo nome revela-se a espécie tributária do imposto.

Ainda que constitucionalmente prevista (art. 145, III), é possível afirmar que tal tributo não vislumbra tanta popularidade na Administração Pública; haja vista que, nos últimos cinquenta anos, União e Estados jamais a exigiram, restando algumas tentativas em pouquíssimos Municípios.

Porém, nem sempre a obra pública tem o condão de valorizar o imóvel. Há vezes que, por intermédio dessas construções, o imóvel chega a perder o encanto que possuía outrora. Conforme ensinamento de BARRETO,

“Nos grandes centros, rasgar uma avenida e pavimentá-la custa comparativamente pouco e valoriza significativamente os imóveis lindeiros (além da valorização, em menor parte, dos imóveis avizinados); construir um trecho de metrô, no entanto,

¹⁰⁷ “No plano jurídico, todo e qualquer tributo pertencerá a uma destas duas categorias: imposto ou taxa”. BECKER, Alfredo Augusto. *Op. cit.* p. 381.

¹⁰⁸ ATALIBA, Geraldo. *Op. cit.* p. 150.

custa muito, e nem sempre valoriza os imóveis. Por exemplo, na avenida Paulista, em São Paulo, o metrô desvalorizou muito os imóveis”.¹⁰⁹

Crê-se, portanto, que, pela análise da natureza da contribuição de melhoria, pode este tributo prestar-se à proteção ambiental. Cumprindo a exigência que lhe é atribuída (obra pública realizada pelo Poder Público), se a obra for destinada à preservação de bens socioambientais, como construções e ampliações de parques, campos de desportos, instalação de sistemas contra secas, inundações, erosões, ressacas etc, que em muito engrandece atualmente o valor do imóvel, pode por bem o ente político competente (realizador da obra) instituir sua cobrança.

Na lembrança do professor MACHADO de que a destinação do produto da arrecadação ao custeio da obra pública não é elemento essencial à caracterização da contribuição de melhoria ¹¹⁰ (art. 4º, II, do CTN), entende-se que, quanto ao critério vinculativo de sua receita, nada há, pelo menos constitucionalmente, que impeça tal intento. Como se viu anteriormente, a única exigência que a Lei Maior faz a respeito da vinculação das receitas tributárias restringiu-se tão-somente aos impostos.

Desse modo, a receita obtida pela cobrança em razão da valorização de imóvel particular, decorrente de realização de obra pública, pode ser destinada à preservação socioambiental, sem que isso desvirtue a natureza e a essencialidade deste tributo. Tal atitude, além de social, é justa: social, porquanto o dinheiro obtido será revertido em prol de obras que contribuirão para o bem-estar geral da população; justa, pois devolve à sociedade o ‘enriquecimento’ que proprietário particular de imóvel obteve em razão de utilização de verba pública (obra).

Um exemplo do vínculo que se faz entre o tributo em estudo e a proteção ambiental reflete-se em problema que grassa há certo tempo nos grandes centros urbanos. A desapropriação de áreas verdes para criação de parques e bosques, v.g.,

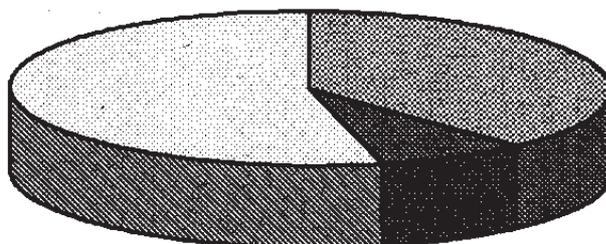
¹⁰⁹ BARRETO, Aires F. Arts. 81 e 82 – contribuição de melhoria. MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Comentários ao Código Tributário Nacional*. São Paulo: Saraiva, vol. 1, 1998. p. 574. Sobre a determinação da base calculada, BARRETO, com sua linguagem candente, diz que “essa tarefa seria similar à de atualização dos valores venais contidos em ‘plantas genéricas de valores’, isto é, ao conjunto de tabelas, listas e mapas que a maioria dos grandes Municípios adota para fixar e calcular o valor venal (fiscal) dos imóveis. Seriam levados em conta, portanto, dentre outros, (a) os preços correntes das transações no acervo de anúncios, ou extraído das guias do imposto sobre a transmissão de bens imóveis; (b) os preços das desapropriações; (c) a presença de equipamentos urbanos etc; tudo isso comparado com os dados anteriores à obra”. p. 603.

¹¹⁰ MACHADO, Hugo de Brito. Op. Cit. p. 325.

tem gerado certos desequilíbrios orçamentários aos cofres públicos, principalmente pela supervalorização do terreno.

Exemplificando o que aqui se expõe, o trabalho realizado pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo denuncia a indústria desta lamentável prática de ações indenizatórias decorrentes de atos de proteção ambiental, cuja essência constitui um dos melhores negócios imobiliários na atualidade. A expressividade dos números – melhor visualizada no gráfico abaixo – mostra que a revisão de valores distorcidos (correspondentes a apenas nove precatórios) evitou inaceitável sangria do erário do Estado de São Paulo ¹¹¹:

- Valores suspensos por ordem judicial (9 precatórios): R\$ 1.284.957.270,05
- Valores aguardando decisão judicial ou em investigação (32 precatórios): R\$ 264.861.173,26
- Valores pagos ou em processo de pagamento (3628 precatórios): R\$ 1.815.136.979,35



Algumas unidades de conservação possuem características de tal ordem restritivas (tais como os parques e estações ecológicas) que somente são compatíveis com a incorporação ao patrimônio imobiliário do Poder Público; eis por que a desapropriação figura como o mais simpático procedimento administrativo, o qual exige *indenização justa e prévia*. Da análise das causas dos valores apresentados no gráfico, concluiu-se que

“(...) duas são as principais origens das indenizações milionárias em áreas abrangidas por unidades de conservação ambiental: a primeira, relacionada à

¹¹¹ Regularização Imobiliária de Áreas Protegidas. Coletânea de Trabalhos Forenses, Relatórios Técnicos e Jurisprudência, Vol. 1. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente: Procuradoria Geral do Estado, 1998. Os valores são referentes ao mês de outubro de 1998, os quais foram atualizados até tal data pela tabela de correção do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

elaboração de laudos periciais que atribuem valores distorcidos daqueles encontrados no mercado; a outra, vinculada à imposição, sobre este valor já distorcido, das chamadas 'condenações acessórias', relativas aos juros compensatórios, honorários de advogado, atualizações monetárias e outras verbas".
112

Utilizando exemplo mais local, o Decreto nº 252, de 05 de maio de 1994, do Município de Curitiba, mostra o procedimento utilizado para a criação de seus bosques e parques:

"Art. 1º - Fica homologada a criação dos Parques Municipais Barigüi, General Iberê de Mattos – Bacacheri e São Lourenço, dos Bosques Municipais Capão da Imbuia, Reinhard Maack, Gutierrez e Zaninelli, da Pedreira Paulo Leminski, do Passeio Público e do Jardim Botânico – Francisca Maria Garfunkel Rischbieter.

§ 1º - O Parque Barigüi (...), com área de 140,0 ha, desapropriada pelos Decretos nºs (...);

§ 2º - O Parque General Iberê de Mattos, popularmente conhecido como Parque Bacacheri, (...), com área de 15,2 ha, desapropriada pelos Decretos nºs (...); (...)" (grifou-se).

Chega-se, pois, ao busfílis: empresas construtoras, após comprarem tais áreas, realizam todas as infra-estruturas necessárias para o mercado imobiliário, como construção de sistemas viários, saneamento, pontes, proteções contra erosão *et cetera*. Quando o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social (conceitos cujas essências podem variar de quatro em quatro anos), realiza a desapropriação de tais áreas para a construção de bosques e parques, pagará, além do preço da área de preservação, a valorização que tais obras forneceram. Vale dizer, entregará ao particular a sua 'contribuição de melhoria', que certamente não possuirá como limite máximo a valorização da área; tampouco o custo das obras. Perde o Poder Público; perde a população; alguém ganha.

Não se pode proteger aqueles que, adquirindo imóveis localizados em zonas mais afastadas com o fito de valorizá-los mediante realização de benfeitorias, possam locupletar-se pela supervalorização destas em razão do 'interesse social'. Se devidamente instituída e regularmente arrecadada, a contribuição de melhoria teria o poder de diminuir consideravelmente a especulação imobiliária.

¹¹² Op. Cit. p. 10.

6.5

Empréstimos compulsórios

Desde já orientados pelas lições de BECKER, as quais advertem que no plano jurídico, todo e qualquer tributo pertencerá à categoria ou de imposto ou de taxa, o empréstimo compulsório, conforme a natureza de sua base de cálculo, será nada mais nada menos que subespécie de taxa ou de imposto, a cujos regimes jurídicos somam-se outras características.

Tal conclusão pode ser obtida pela mesma análise realizada páginas acima quando do estudo da contribuição de melhoria. O fato de ser prestação pecuniária compulsória, em moeda, a qual não constitui sanção de ato ilícito, instituída por lei e cobrada por intermédio de atividade administrativa plenamente vinculada faz com que o empréstimo compulsório adentre ao gênero tributo. Porém, o fato de ter sua receita vinculada àquilo que lhe deu origem, com sua posterior restituição, não é suficiente para que lhe forneça a autonomia conceitual necessária para ser nova espécie tributária, ainda que argumentos outros, respaldados nos quilates de grandes estudiosos do Direito Tributário, possam contribuir ao entendimento contrário.¹¹³

O debate que existe quanto a este tributo funda-se no fato de que, ao inexistir materialidade expressa (imagem abstrata de um fato jurídico, como renda, propriedade imobiliária, concessão de licença *et cetera*) no texto constitucional a lhe conferir critério distintivo, a adoção do critério 'finalidade' bastaria para justificá-lo como nova espécie tributária: a dos tributos vinculados à *finalidade*.

Adepto a tal tese, ATALIBA atribui à finalidade o elemento diferenciador:

"Entretanto, quando se trata da categoria das contribuições, adota [a Constituição] postura singular: destacando a de melhoria, prescreve-lhe os contornos da hipótese

¹¹³ Art. 148 da Constituição Federal: "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 do empréstimo compulsório *será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição*" (grifou-se).

de incidência (art. 145, III) bem como às 'sociais' (art. 195, I e parágrafo 8º) e, quanto às demais, a elas se refere pelas finalidades a que podem atender (arts. 201, parágrafos 1º e 7º; 212, parágrafo 5º, 239, parágrafo 4º e 240). Diz os objetivos financeiros de sua criação. Não diz – ao contrário do que fez relativamente a todos os demais tributos – qual sua hipótese de incidência, pelo menos, não o diz expressamente.

Ao assim dispor – não indicando qual a materialidade das hipóteses de incidência das demais contribuições – a Constituição veio dar uma disciplina *sui generis* à matéria, deixando ao legislador ordinário liberdade no estabelecê-la. Não está ele preso, como nos demais casos de tributos, a fatos determinados. Essa liberdade, evidentemente, é relativa, porque os parâmetros constitucionais gerais deverão ser respeitados em qualquer hipótese”.¹¹⁴

O prestígio da forma e modo do autor de tratar a matéria pode sugerir que realmente o empréstimo compulsório, pelo fator finalidade, seja considerado como espécie tributária distinta de imposto e taxa. Contudo, quando se é cético, não se o é por inteiro, e o nosso ceticismo é atitude momentânea do espírito, não uma conclusão; eis por que se deve comprovar o contrário da afirmação exposta, para que não existam dúvidas quanto à classificação dada por BECKER.

A finalidade primordial de todo e qualquer tributo é obter dinheiro, nada mais. A relação jurídica tributária do ente político com o contribuinte cessa quando se obtém dinheiro; o destino que este terá *a posteriori* não é objeto de estudo do Direito Tributário, que sim de ciências outras, como o Direito Financeiro ou Administrativo; igualmente o fato de existir a obrigação constitucional da restituição do tributo tampouco afeta a determinação de sua natureza jurídica tributária. Como bem recorda CARRAZZA,

“(…) a devolução do empréstimo compulsório é mera *providência administrativa*, que deve ser tomada *após* o pagamento do tributo. Com o pagamento, desaparece a relação jurídica tributária, surgindo, em seu lugar, uma nova relação jurídica, esta de índole administrativa, que só vai extinguir-se com a restituição da quantia paga, nos termos previamente estipulados na lei”.¹¹⁵

A finalidade essencial, pois, do empréstimo compulsório em nada difere da finalidade dos impostos e taxas: ao passo que estes obtêm dinheiro no intuito de estruturar os entes políticos para que cumpram suas funções determinadas pela Lei

¹¹⁴ ATALIBA, Geraldo. Op. cit. p. 170. O argumento jurídico utilizado pelo autor para as contribuições serve igualmente aos empréstimos compulsórios; haja vista o quesito finalidade (vinculação da receita).

¹¹⁵ CARRAZZA, Roque Antonio. Op. Cit. p. 509.

Maior, aquele o obtém para outra finalidade, mais específica. Tal especificidade não tem o condão de lhe alterar o regime jurídico tributário aplicável, qual seja, o de taxa ou o de imposto, conforme a base de cálculo eleita pela lei complementar.

116

Vê-se, portanto, que a vinculação da receita não serve como justificativa para suposta autonomia conceitual que vise à inclusão do empréstimo compulsório em nova espécie tributária (art. 4º do CTN); serve, tão-só, como pressuposto de sua imposição e como motivo plenamente justificável da interrupção de seu pagamento. Ora, se seu nascimento está ajuizado à vinculação da receita obtida aos fins que lhe antecedem, o contribuinte, ao comprovar que o produto da arrecadação não está sendo aplicado àquela finalidade prevista pela lei complementar que o instituiu, tem o direito de se abster do pagamento, bem como de reaver o que já foi pago. Não se quer induzir a desobediência civil *a la Thoureau*, mas alertar o contribuinte de seus direitos.

Ao se analisar as condições em que a União pode instituir tal tributo, percebe-se que a observância ao princípio da anterioridade tributária ficou-se obrigatório somente aos casos de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional¹¹⁷. Esses são os casos em que o elo com o Direito Ambiental se faz possível, como adiante será explicado.

É o momento, pois, de se abrir pequenos parênteses e enfatizar o impasse que a Emenda Constitucional nº 42/2003 trouxe à segurança jurídica tributária. Adicionou ela nova alínea ao art. 150, III, o qual diz ser vedado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; a isso somou-se a impossibilidade de se cobrar tributos “antes de decorridos noventa dias da data em

¹¹⁶ A base de cálculo do empréstimo compulsório pode, também, ser a de taxa. Porém, isso não teria o condão de auferir ao Poder Público o montante almejado, pois além de se recolher muito menos em relação à utilização de base de cálculo de imposto, haveria a necessidade de contraprestação estatal em benefício do contribuinte (taxa: tributo vinculado à atividade estatal). Aliomar Baleeiro, entretanto, opina que “não parece concebível empréstimo compulsório com assento em outro tributo que não o imposto”. BALEEIRO, Aliomar. Op. cit. p. 672.

¹¹⁷ Compreensível é o fato de sua não exigência para atender à despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou de sua eminência. Se se fosse obedecer ao princípio da anterioridade nestes casos, a justificativa de sua cobrança poderia não mais ser necessária.

que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea *b*”.

Era prática, quando da elaboração da legislação tributária, a aprovação de leis instituidoras de tributos nos últimos dias do mês de dezembro, o que, *grosso modo*, não deixava de obedecer ao princípio da anterioridade. Não era de se estranhar, assim, que o contribuinte fosse dormir no dia 31 de dezembro com a alíquota *X* e acordasse com a alíquota *X+Y*. O intuito do acréscimo da alínea *c* ao art. 150, III, da Constituição Federal foi poupar do susto o contribuinte desavisado.

Ocorre que a hipótese prevista no art. 148, II, faz referência só ao art. 150, III, b. O contribuinte, portanto, não está totalmente a salvo do susto legalizado. Atitudes ou ‘lapsos’ como este reforçam a crença de que entre o larápio vulgar e o Estado há uma pequena diferença: aquele, para furtar, viola uma lei; este não a viola, promulga outra. No que tange ao empréstimo compulsório, o único motivo de se obedecer à nova alínea do art. 150, III, seria a ética.

Fechando o parênteses, cabe lembrar ainda que, cessadas as causas que deram origem à instituição do empréstimo compulsório, deve-se restituir, dentro do prazo fixado em lei complementar, a mesma coisa emprestada compulsoriamente, vale dizer, o dinheiro, que não outras coisas como bens, serviços etc, observada, no mínimo, a correção monetária, que nada mais é que a recomposição do poder aquisitivo da moeda paga. Caso não haja tal devolução, estará configurada hipótese de confisco, vedada pela Constituição Federal em seu art. 150, IV.

Em sendo tributo cuja competência é exclusiva da União, não seria difícil imaginar que a proteção ambiental, por seu intermédio, só se poderia realizar dentro da competência ambiental da União, o que não é verdade. Ainda que algumas matérias sobre meio ambiente (águas e assuntos nucleares, *v.g.*) estejam dentro do âmbito da competência privativa da União, a Constituição Federal prodigalizou o processo legislativo desta matéria aos três planos: federal, estadual e municipal, obedecendo aos seus interesses. Versando sobre as competências ambientais, MACHADO explica que

“Interessa apontar que as competências ambientais são repartidas entre a União e os estados. Os estados têm competência sem que se precise provar que o assunto tem interesse estadual e/ou regional. Diferentemente, na questão ambiental os municípios precisam articular sua competência suplementar (art. 30, II, da CF) – onde essa complementariedade é ‘no que couber’ – com o inc. I do artigo citado, onde se aponta a competência natural dos municípios – ‘legislar sobre assuntos de interesse local’. Os estados só encontrarão barreira para legislar em matéria ambiental, quando existir ou vier a existir norma geral federal, quando deverão procurar articular suas legislações com as legislações privativas da União.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 estamos diante de campos legislativos diversos – o da generalidade, o da pluralidade e o da localidade: interesse geral, interesse peculiar, interesse local, os campos respectivos da atuação legislativa da União, dos estados e dos municípios”.¹¹⁸

Ao se mesclar o empréstimo compulsório à proteção ambiental, o fator de destaque é que o bem a ser protegido mediante investimento público de caráter urgente seja de relevante interesse nacional (difuso), pouco importando se tal bem faz referência tão-só a determinado Município ou Estado. Assim seria a hipótese de a cidade de Ouro Preto ser vítima de grave enchente, ameaçando todo o patrimônio histórico da cidade; caso não se realize procedimento adequado, corre-se o risco de perder obras da história nacional (meio ambiente cultural). Outro exemplo seria a recomposição de mata ciliar cuja ausência contribui para o assoreamento de rio pelo qual se faz o escoamento de produções (meio ambiente natural); comprovado o interesse nacional, a utilização do tributo em questão – vinculada sua receita à causa que lhe deu origem – apresenta-se possível.

6.6

Contribuições especiais

O aparecimento de gigantescas empresas fabris, com a conseqüente formação de imensos aglomerados urbanos, concede à Revolução Industrial marco histórico não só relativo à modificação econômica, mas também social. A pobreza e à exploração do indivíduo comum somava-se paulatinamente a

¹¹⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 31.

consciência de concepções coletivas, culminando no posterior sindicalismo e na contrapartida dos grupos econômicos do setor privado.

O Estado, liberalmente condicionado a atuar tão-só em questões que envolvessem o dever de proteger a sociedade da violência interna e externa, bem como zelar pela aplicação da lei e pela manutenção de obras e instituições públicas cujos lucros não seduzissem o setor privado, viu-se obrigado a cada vez mais assumir atribuições que originariamente não lhe eram destinadas. O mecanismo da 'mão invisível' não previu a competição desequilibrada entre os agentes econômicos, a qual produzia a fortuna de poucos sem se preocupar com os meios necessários para tanto.

Intervindo mais assiduamente na vida econômica e social dos cidadãos, compondo o conflito de interesses de grupos específicos, ao Estado inicia o surgimento de despesa que profeta algum teve condições de prever; começa, *grosso modo*, a ser construído o berço do Estado Social.

Nos primórdios do direito tributário, quando este ainda era maculado por conceitos da ciência das finanças, os meios que o Estado dispunha para atender às necessidades gerais e específicas eram, respectivamente, através de impostos e taxas, cada qual vinculado ou não a determinada atividade estatal. E embora ainda não existisse a concepção de tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, a urgência da atenção que as minorias exigiam do Estado fazia-se sentir na ausência de qualquer posição doutrinária pré-estabelecida; eram novas situações que, conquanto não inclusas na idéia liberal de necessidade geral ou específica, reclamavam amparo estatal. Neste diapasão, GRECO expõe que

“A partir do reconhecimento de determinadas necessidades sociais, ou visando a atingir certos resultados ou objetivos econômicos, o Estado passou a atuar positivamente nestes campos, criando entidades específicas, fora da sua estrutura básica, que ficariam responsáveis pelo exercício das atividades permanentes. Por sua vez, essas estruturas necessitavam de recursos financeiros para sobreviver. Estas começaram a cobrar da coletividade certas quantias que se justificavam em função das finalidades buscadas e que eram diretamente arrecadadas por estas entidades que se encontravam ‘ao lado’ do Estado (as entidades ‘paraestatais’)”.
(grifou-se).¹¹⁹

¹¹⁹ GRECO, Marco Aurelio. *Contribuições* (uma figura *sui generis*). São Paulo: Dialética, 2000. p. 57.

Das transformações surgidas no campo do Direito, talvez a de maior relevância tenha sido a percepção funcional da norma; se outrora ela agia *em razão de* alguma coisa (regulando fatos), dentro das exigências surgidas no meio socioeconômico, passou ela a agir também *para que* algo ocorra (regulando objetivos).

Como mencionado parágrafo acima, as espécies tributárias existentes distinguiam-se de acordo com a hipótese de incidência realizada (imposto ou taxa). De que modo, pois, albergar no gênero tributo uma cobrança cuja materialidade reside em nova função do Estado? Mais que isso, com que meios controlar as arrecadações efetuadas por 'entidades que se encontram ao lado do Estado'? Estaria sua natureza caracterizada pelo fim almejado, que não na materialidade da hipótese de incidência?

Questões como essas engendram ainda hoje discussões acerca da natureza jurídica tributária das contribuições. Há autores, como o próprio GRECO, que exitam ao se referir às contribuições especiais como tributo, preferindo o termo 'exação' àquele; questionam o próprio regime a que estão submetidas, argumentando que a adjetivação 'especial' nada mais revela que tratamento diverso daquele a que todos os tributos obedecem.¹²⁰

Ainda que a autoridade deste douto professor permita a assimilação plena de suas lições, deve-se questionar ao menos o motivo de não se aceitar a contribuição no gênero tributo. Frente à possibilidade existente no direito pátrio de a capacidade tributária ativa ser delegável por lei, o fato de não ser o Estado o responsável direto por sua arrecadação não parece suficiente para lhe retirar a natureza jurídica tributária. Neste sentido lembra ATALIBA:

"A designação contribuição parafiscal não retira a um tributo seu caráter tributário. Qualquer que seja o nome com que se batize, 'toda obrigação pecuniária *ex lege* em benefício de pessoa pública ou com finalidades de utilidade pública' é tributo e se submete ao chamado regime tributário: conjunto de princípios e normas constitucionais, que regulam a exigência coativa de prestações pecuniárias pelo Estado. Esse regime se caracteriza pelos princípios da isonomia (art. 5º, I; 150, III), estrita legalidade (art. 150, I), anterioridade da lei ao exercício financeiro

¹²⁰ Neste trabalho, os termos 'exação' e 'tributo' são utilizados como sinônimos.

(art. 153, III, b), irretroatividade, relação de administração (...), não discricionariedade administrativa etc".¹²¹

Tópico talvez de maior relevância quanto à suposta esquizofrenia das contribuições especiais seja o tratamento que lhes é dado pela Constituição Federal. Ao exigir que obedeçam tão-somente a determinados preceitos do regime tributário geral, a Carta Maior sugere a submissão das contribuições a regime específico. De fato, tal exigência permite o argumento de que inexistiria azo suficiente para a Lei Maior determinar tal observância senão em razão de possuírem natureza jurídica diversa da tributária.

Valendo-se de argumentos históricos relativos ao tratamento dado às contribuições especiais nas Constituições anteriores a de 1988, TÔRRES, em bem sucedida explanação, explica o porquê delas pertencerem ao gênero tributo, deixando à inutilidade qualquer argumento outro que lhes possa retirar a natureza jurídica tributária:

“Para alguns, em desprezo do fenômeno histórico, seriam exceções, as referências que o art. 149 tece aos princípios fundamentais, ao mencionar aplicação restrita aos princípios da isonomia, legalidade e anterioridade, salvo para as contribuições previdenciárias. É a quintessência da superficialidade e literalidade empregadas à hermenêutica jurídico-tributária. Primeiro, tem-se a lembrar que um dos maiores debates teóricos travados em matéria de contribuições no País contava com corrente de pensadores que não apenas negavam a natureza de tributo a estas, mas também, por conseguinte, chancelavam o interesse da União de não se vir limitada pelo CTN, além de reconhecer autorização ao Executivo Federal para editar Decretos, como instrumentos introdutórios de normas para dispor sobre contribuições, porquanto estariam afastadas da exigência de reserva constitucional de lei. Por fim, tais intérpretes admitiam que as contribuições poderiam ter como fundamento a discriminação, razão pela qual não se deveria aplicar o princípio da igualdade às referidas contribuições. Quis o Constituinte de 1988 erradicar esse tipo de preconceito, reafirmando, de modo peremptório, que às contribuições aplicar-se-iam, sim, os princípios de legalidade, anterioridade e irretroatividade, além de todas as regras típicas das normas gerais em matéria de legislação tributária. Eis por que o art. 149 reporta-se apenas àqueles princípios, que não o faz por exceção, mas por reforço e consolidação do regime jurídico tributário”.¹²²

¹²¹ ATALIBA, Geraldo. Op.cit. p. 166-167. No intuito de impedir que os recursos obtidos por meio de uma contribuição especial possam seguir outros afluentes distintos do caminho principal entre arrecadação e finalidade visada, a parafiscalidade presta-se como meio eficaz ao colocar como sujeito ativo do tributo a entidade que se beneficiará da receita.

¹²² TÔRRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – os limites dos chamados ‘tributos ambientais’. TÔRRES, Heleno Taveira (Org). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 137.

Sendo as contribuições plenamente ajustáveis à definição de tributo estampada no art. 3º do CTN, a exigência constitucional ainda confunde os menos avisados no que tange à obediência ao seu art. 146, III, ou seja, a necessidade de lei complementar para suas instituições.

A Constituição Federal, no título 'Da Tributação e Do Orçamento' (arts. 145 a 169), estabeleceu a competência tributária de cada ente político, definindo hipóteses de incidência e bases de cálculo de cada espécie que lhes foram concedidas. Por tratar de assuntos gerais atinentes à matéria de legislação tributária, a lei complementar nada mais pode fazer que apontar diretrizes e lineamentos básicos para o funcionamento ótimo do sistema tributário, como dispor sobre conflito de competência e regular limitações ao poder de tributar, não podendo interferir naquilo que a Constituição já expressamente definiu. Não pode, pois, descer às minúcias de normas peculiares, que tenham validade tão-só para Municípios ou Estados; caracterizada pela generalidade, deve valer de modo igual para todas as pessoas políticas, caso contrário ferirá de morte o princípio federativo.

Eis a razão principal de não caber à lei complementar definir literalmente tributos e suas espécies; tampouco bases de cálculo, hipóteses de incidência e contribuintes dos tributos que já estão disciplinados no texto constitucional. A leitura do art. 146, III, c, do Texto Maior deve levar à conclusão de que ao legislador complementar cáberá tão-só elucidar o assunto que lhe compete, detalhando-o e declarando-o nos moldes da Constituição.

Ora bem, a materialidade das espécies tributárias 'imposto' e 'taxa' foi detalhadamente tratada pela Lei Maior, o que já é suficiente para afastar a lei complementar. Tal argumento, porém, surge como o gládio salvador daqueles que alegam sua exigência às contribuições especiais, pois o fato de inexistir previsão constitucional explícita relativa às materialidades desses tributos respalda sua atuação.

O art. 149 da CF prevê três modalidades de contribuições. Inclusas no que doutrinariamente convencionou-se chamar de normas tributárias 'finalísticas', às suas validações somaram-se critérios que devem obediência não só ao conjunto tributário previsto constitucionalmente, mas também aos meios compatíveis com

as finalidades almeçadas: as sociais, as de intervenção no domínio econômico e as de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

Esses meios, pois, coadunam-se necessariamente àquilo que buscam; eis por que a materialidade das contribuições aí previstas deve de algum modo abarcar um desses escopos, afastando a necessidade de lei complementar a definir hipótese de incidência, base de cálculo e contribuintes (a Constituição já o fez, implicitamente), o que já não ocorre com o art. 148 (empréstimos compulsórios), art. 154, I (competência residual da União para instituir impostos não previstos constitucionalmente) e art. 195, § 4º (instituição de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou a expansão da seguridade social). Resume-se, assim, o acertado argumento de TÔRRES:

“As materialidades das contribuições já se encontram, em grande medida, pressupostas constitucionalmente, na medida em que o art. 149 exige a atuação da União nas respectivas áreas. Logo, a materialidade da hipótese normativa deverá estar vinculada, não bem ao destino da receita, porque isso não interfere na constituição da obrigação tributária, mas sim a uma situação que reflita tal *atuação da União nas respectivas áreas*, com afetação a um grupo específico. Isso é o que impede, por exemplo, a União de pretender criar um adicional de imposto de renda, justificando-se pelo art. 149, no seu inteiro teor”.¹²³

6.6.1

Válida constitucional finalística

As contribuições foram por algum tempo objeto de calorosas discussões acadêmicas sobre sua natureza jurídica tributária, conforme sumariamente descrito no tópico acima. A incerteza que pairava sobre sua classificação traz a lembrança da definição dada – crê-se que por Tertuliano – aos humores cadavéricos: um não sei quê, que não tem mais nome em língua alguma. Porém, é justamente este suposto moribundo que atualmente se presta como um dos melhores (senão o melhor) instrumentos tributários ambientais da União, permitindo a indução da conduta pretendida pelo legislador, a vinculação da

¹²³ TÔRRES, Heleno Taveira. Op. cit. p. 136-137. Grifos do texto original.

receita e a internalização dos custos socioambientais ao poluidor, como adiante será demonstrado.

Desde cedo avisados pelas lições de BECKER, que adverte no sentido de que as únicas espécies tributárias são os impostos e as taxas, as especulações que as contribuições permitem acerca da veracidade das palavras do saudoso mestre não podem encontrar terreno. Não é de estranhar a lógica simplista a que a exigência constitucional de obediência à 'finalidade' induz: não se tratando de imposto, tampouco de taxa, ou é nova espécie tributária classificada pela função a que se destina ou puro imposto de escopo.

Torna-se necessária, ainda que repetitiva, a lembrança de que ao tributo cabe tão-só arrecadar dinheiro, nada mais. A finalidade a ser alcançada pela contribuição especial não tem relevância para sua natureza tributária, que é determinada pela eleição de hipótese de incidência e base de cálculo dentre aquelas consagradas às duas espécies do gênero tributo; tampouco pode ser concebida como imposto de escopo, o que foi previsto pelo texto constitucional aos chamados 'impostos extraordinários' da União, caracterizados por sua materialidade explícita de impostos normais, ainda que vinculados ao atendimento de necessidade estabelecida.

Possuindo a tônica de sua disciplina nos objetivos a que visa, a contribuição não se pode valer de critérios condicionais para validar sua atuação. O mecanismo observado para que a norma criadora do imposto ou da taxa tenha efeitos práticos é relativamente simples: uma 'causa e efeito' entre obter renda e pagar imposto, entre conseguir do Estado determinada atividade específica e divisível e pagar taxa; são condições que permitem aferir a validade constitucional tributária destas exações.

Em não existindo materialidade explícita no Texto Maior referente às contribuições especiais (art. 195 exclusive), estas adotam critério distinto da validação condicional. De fato, a compatibilidade entre meio (contribuição) e fim (social, intervenção no domínio econômico e interesse de categorias profissionais ou econômicas) deve ser analisada no intuito de lhe fornecer validade tão-só constitucional, que não tributária, porquanto esta é aferida, conforme adiantado acima, pela escolha da hipótese de incidência e da base de cálculo. É o que expõe GRECO quando analisa as conseqüências práticas desta diferenciação:

“Esta observação, além de ter uma consequência teórica relevante, implica efeitos de ordem prática igualmente importantes. De fato, na medida em que o critério de validação constitucional das contribuições é a finalidade, o debate sobre ela e a verificação do atendimento aos requisitos de necessidade, adequação e proibição do excesso é *questão constitucional* (de competência do Supremo Tribunal Federal).

Ao revés, o debate quanto à formulação do fato gerador da contribuição, sua compatibilidade com a respectiva base de cálculo, eventuais incongruências etc, envolvem uma *questão legal* (de competência do Superior Tribunal de Justiça) e, em princípio, não constitucional. Somente será questão constitucional: a) se a própria Constituição tiver previsto determinado fato gerador ou base de cálculo (o que ocorre, por exemplo, no seu art. 195); ou b) se a distorção na formulação de fato+base gerar repercussão no plano da finalidade constitucionalmente qualificada”.¹²⁴

Houve tempo em que para se alcançar o objetivo visado, os esforços empreendidos não tinham o poder de manchar a glória da conquista. Ainda hoje, se eleitos por debaixo de panos, em moral e ética hermeticamente fechadas, os meios podem justificar os fins, tanto na esfera privada quanto na pública. A válvula, porém, quando permite o escape dos reais meios escolhidos, tem o poder de moldar suas compatibilidades com moral mais difusa, aceita homogeneamente, pela população.

Nas contribuições especiais, este ‘escape’ chama a atuação dos elementos formadores do princípio da proporcionalidade: necessidade, adequação e proibição do excesso.

Adiantando o exemplo da contribuição de intervenção no domínio econômico, tendo já em mente a íntima relação entre economia e meio ambiente apresentada no correr deste trabalho, a União Federal determina-lhe a materialidade possível em razão do descompasso de determinado setor econômico com os princípios arrolados no art. 170 da Constituição. Visando à defesa do meio ambiente (art. 170, VI)¹²⁵, pode a União, nos limites de sua competência, editar qualquer espécie de regra e disciplinar condutas do jeito que bem entender? Eis a necessidade do princípio da proporcionalidade, cuja exemplificação expor-se-á.

¹²⁴ GRECO, Marco Aurelio. Op. cit. p. 147. Grifos do original.

¹²⁵ Art. 170, VI: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Constitucionalmente consagrado, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, sendo bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Havendo quebra desta garantia constitucional em decorrência de atividades poluidoras de determinado grupo econômico, há a *necessidade* de intervenção por parte da União Federal (único ente político competente para instituir as contribuições especiais).¹²⁶

Satisfeito o critério de necessidade, há de verificar se a matéria a ser disciplinada é adequada para a proteção do meio ambiente. Não adiantaria disciplinar, *v.g.*, o modo com que funcionários devem chegar à fábrica, pois isto em nada ou muitíssimo pouco influi na depreciação do entorno se comparado aos efluentes diuturnamente lançados ao rio ou às emissões que afetam a qualidade do ar. Tem-se, pois, o elemento da *adequação*.

Eleito o modo mais adequado, atenta-se para a *proibição do excesso*. A defesa do meio ambiente, no caso em apreço, seria plenamente eficaz se a atividade da empresa poluidora fosse proibida ou tributada com alíquotas exorbitantes. Raciocínio perfeito, se não fosse a proibição do confisco e a defesa constitucional da livre iniciativa e concorrência (desde que lícita a atividade analisada). Meio ambiente e economia devem-se ajustar, encontrando o ponto que doutrinariamente se chama de desenvolvimento sustentável.

Por estarem constitucionalmente previstas, ainda que implicitamente, ao Supremo Tribunal Federal cabe analisar estes critérios de validação das contribuições especiais.

¹²⁶ Há exceções. O art. 149, § 1º, permite aos Estados, Distrito Federal e Municípios a instituição e cobrança de contribuições especiais para assistência e previdência de seus respectivos servidores públicos, bem como a questionável inovação da Emenda Constitucional nº 42/2003 com o art. 149-A, cuja redação permite que Municípios instituam e cobrem contribuição para custeio do serviço de iluminação pública.

6.6.2

Novas espécies tributárias?

BECKER, quando da explicação do objetivo de sua teoria geral do direito tributário, alertou o estudioso de que sua obra teve por finalidade “desenvolver os dotes jurídicos do leitor de modo a lhe conferir aquela sensibilidade específica: a *atitude mental jurídica tributária* que lhe será útil para manejar – em qualquer tempo e lugar – o direito tributário”.¹²⁷

Discorda-se do autor apenas quanto à abrangência do grifo, que deveria abarcar igualmente a questão que envolve tempo e lugar. Não é o fato de o livro ter sua primeira edição publicada à vigência da Constituição Federal de 1946 que suas palavras devem vergar sob os argumentos que sustentam as contribuições especiais como a terceira espécie tributária.

A finalidade a que se destinam em nada interfere na natureza jurídica tributária, conforme demonstrou o tópico anterior; eis por que as análises que se seguem detêm-se na hipótese de incidência e na base de cálculo das contribuições.

Uma das principais idéias defendidas por aqueles que sustentam sua autonomia conceitual argumenta que, além da obediência à finalidade, à materialidade da hipótese de incidência da contribuição especial soma-se determinado *elemento intermediário*, que pode figurar ou entre a atuação estatal e o contribuinte (atividade estatal justificando a cobrança) ou provocar de *per si* a atuação do Estado, servindo como base impositiva em ambas situações. Neste sentido as lições de ATALIBA:

“(...) a h.i. das contribuições é uma atuação estatal indireta e mediatamente referida ao obrigado (é referida mediante um elemento ou circunstância intermediária), quer dizer: ou (1) é uma consequência ou efeito da ação estatal que toca ao obrigado, estabelecendo o nexa que o vincula a ela (ação estatal), ou (2) uma decorrência da situação, *status*, ou atividade do obrigado (sujeito passivo da contribuição) que exige ou provoca a ação que estabelece o nexa entre esta (ação) e aquele (o obrigado).

É o que, no plano da ciência das finanças, se designa como benefício especial ou detrimento especial caracterizando as contribuições: o sujeito é chamado a pagar

¹²⁷ BECKER, Alfredo Augusto. Op. cit. p. 14-15. Grifo do original.

em razão de (1) benefício *especial* que recebe em consequência de uma ação estatal, ou em função de um (2) detrimento que causa ao interesse público, exigente da atuação estatal que o anule, neutralize, corrija ou conserte".¹²⁸

Ilustrando sua defesa, continua o douto professor ao citar raciocínio do mestre italiano:

"Exemplo desta hipótese [existência de elemento intermediário gerando atuação estatal] Giannini aponta no *contributo integrativo di utenza stradale*, cuja h.i. é o particular desempenhar atividade comercial ou industrial que causa, com o trânsito de certos veículos, especial desgaste nas estradas (...). A base impositiva é o desgaste (situação intermediária, provocante da atuação estatal)."¹²⁹

Detendo a explanação na hipótese de incidência, percebe-se que o 'elemento intermediário' é o motivo da atuação estatal; é ele que justifica, segundo ATALIBA, a ação da contribuição especial: havendo o desgaste da estrada, realizado pelo grupo dos particulares que desempenham atividade comercial ou industrial, justificada está a cobrança da contribuição deste grupo. Seria, utilizando o exemplo da CIDE citado páginas acima, o desacordo da atividade econômica do poluidor com o princípio esculpido no art. 170, VI, da Magna Carta.

Ocorre que esse 'elemento intermediário' constitui o rol de motivos constitucionalmente consagrados às contribuições, e como dito páginas acima, a hipótese de incidência eleita deve de alguma forma relacionar-se com a finalidade escolhida. O desgaste a que alude o citado mestre nada mais é que decorrência de utilização da estrada (hipótese de incidência: utilizar estrada).

Ao se analisar as contribuições existentes na atualidade (COFINS, PIS, FGTS, FUNRURAL etc), a base de cálculo revela a eleição pelo legislador de hipótese de incidência de imposto. A conjugação entre h.i. e base de cálculo indicará ter a contribuição natureza ou de taxa ou de imposto, sujeitando-se o tributo daí surgido ao regime de cada qual.

No que tange ao tema central deste trabalho, deixou-se escapar a notícia de que a contribuição de intervenção no domínio econômico - dentre as finalidades constitucionalmente destinadas às contribuições especiais - é o melhor

¹²⁸ ATALIBA, Geraldo. Op. cit. p. 161.

instrumento de atuação tributária ambiental da União. Por tal motivo, as contribuições sociais e as de interesse de categorias profissionais ou econômicas serão propositalmente eclipsadas, cabendo à seqüência do estudo a anatomia daquela contribuição.

6.6.3

Contribuição de intervenção no domínio econômico - CIDE

A fome e a doença, a pobreza e a tristeza, embora constituam premissas de caráter no contexto de romances de época ou novelas de preenchimento do ócio, são verdadeiros elementos motivadores de instabilidade social; não resistindo à panela de pressão do cotidiano, costumam explodir em manifestações e revoltas, muito das vezes violentas, pois exigem a adoção de novos paradigmas moldados a lhes extirpar da sociedade.

Os frutos do liberalismo econômico faziam-se sentir nas grandes exclusões sociais, conforme citado alhures neste estudo. Vendo-se cada vez mais dotado de responsabilidades, da necessidade o Estado fez surgir a teoria: a Alemanha, em 1883, foi a primeira nação a criar o sistema de previdência social; o Brasil, por intermédio da lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682/23), o faz no ano de 1923, tornando-o constitucional no ano de 1934.

Nas Constituições do México (1917) e de Weimar (1919) foi onde o intervencionismo econômico fez-se incorporar às novas funções estatais. Beneficiando-se do otimismo e das esperanças que envolviam o clima constitucionalista, tais Cartas - em especial a de Weimar - tornaram-se o marco entre a passagem do Estado Liberal para o Estado Social ao regular a ordem econômica, o direito uniforme do trabalho, as condições de salário, a previdência, o domínio direto de todos os minerais e substâncias etc.

Ainda no trilho da satisfação social, a História forneceu duas vias extremas de recepção do poder pelo Estado: a Revolução Russa de 1917, cujas barbaridades

¹²⁹ ATALIBA, Geraldo. Op. cit. p. 164.

prodigalizaram ao menos belas críticas literárias, como as de Orwell, e, no lado ocidental, a presença mais ativa – por vezes totalitária - do Estado na economia, uma vez que o liberalismo econômico se havia mostrado um tanto quanto ameaçador da tranquilidade social.

No Brasil, a partir da década de trinta, o mecanismo de intervenção do Estado no domínio econômico começa a se acentuar com a criação de autarquias econômicas para a defesa de produtos da agricultura e da indústria extrativista, como lembra VENÂNCIO FILHO; ao planejamento econômico incluíam-se as concessões para a exploração de recursos minerais e a constitucionalização de monopólios estatais.¹³⁰

O Estado, pois, na medida em que afastava a atuação da chamada ‘mão invisível’, percebia a íntima relação existente entre a economia e o social; nesta vinculação, as formas com que o Estado se impôs variaram entre dirigismo e protecionismo, visando ao bem-estar social. Conforme leciona CARNEIRO,

“Outro elemento central na explicação do desenvolvimento brasileiro durante o período [décadas de 40 a 80] refere-se ao papel do Estado. (...), a intervenção do Estado na economia vai ganhando complexidade ao longo do tempo. Inicialmente de caráter mais geral, cujo fulcro era a manipulação de preços macroeconômicos – câmbio, juros, fisco – em favor da indústria, a intervenção diversifica-se na direção da criação de um setor produtivo estatal, bem como de instituições especiais de crédito para financiar setores específicos. Ao final do processo de industrialização, a economia brasileira possui um amplo setor estatal que atua como elemento de coordenação e de indução do desenvolvimento.

A combinação de um amplo aparato regulador com a propriedade de empresas produtivas e financeiras conferiu ao Estado brasileiro uma significativa capacidade de intervenção e coordenação na economia. Esse foi, sem dúvida, um elemento essencial, pois permitiu ao capitalismo brasileiro ir além do que teria sido possível a partir de forças de mercado, em termos de dinamismo do crescimento e diferenciação da estrutura produtiva”.¹³¹

Neste constante avançar, a Constituição Federal de 1988 ultrapassou, formal e materialmente, o conteúdo de suas antecessoras, chamando à rigidez constitucional os direitos sociais e a defesa de grupos específicos, a função social da propriedade e o meio ambiente, a livre concorrência e a busca do pleno emprego, afirmando que a ordem econômica está fundada na valorização do

¹³⁰ VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico – O Direito Público Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968. p. 35.

trabalho humano e na livre iniciativa, limitando, desse modo, sua atuação na exploração direta de atividade econômica em casos de necessidade aos imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo (art. 173).

A leitura do título constitucional destinado à ordem econômica e financeira autoriza a análise da atividade econômica estatal, ainda que por meio de interpretação literal, em sentido amplo e estrito. Em tema já discutido (tópico 6.3), a natureza jurídica da cobrança efetuada pelo Estado denuncia qual exercício lhe é típico ou não, delimitando o campo do serviço público e as áreas de outras atividades econômicas. Essa distinção, além de auxiliar a definição de taxa e preço, como explicou oportunamente ATALIBA, presta-se para delimitar a incidência da intervenção estatal no domínio econômico.¹³²

Com isso quer-se afirmar a impossibilidade de o Estado intervir em atividade que lhe é própria, a qual é executada por meio daquilo que o termo 'serviço público' abrange. Estando submetidos a regime de direito público, tais serviços não são passíveis de intervenção. Intervir é, segundo definição do dicionário Aurélio, 'tomar parte voluntariamente, vir ou colocar-se entre, por iniciativa própria'; o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, age de modo a pacificar o relacionamento entre agentes econômicos e sociedade, aí interferindo quando as farpas da relação agridem o interesse público, melhor dizendo, na ocasião em que a atividade econômica desenvolvida pelo particular se desafina com o bem-estar geral. Incongruente seria a intervenção do Estado em atividade que lhe é típica para obtenção de dinheiro visando ao financiamento próprio; aí não há intervenção, mas atuação. Tais atividades já possuem seu modo de sustento: taxas e impostos.

Deste raciocínio extrai-se que a contribuição de intervenção no domínio econômico não pode ser considerada como fonte de custeio do órgão interventor, seja pelo fato deste já se beneficiar da receita de imposto ou taxa, seja em razão de a contribuição possuir validação finalística.

¹³¹ CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em Crise – A economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP, IE - Unicamp, 2002. p. 40.

¹³² ATALIBA, Geraldo. Op. cit. p.148: "Separando-o, como o fez a Constituição de 1988, tão nitidamente, o campo do serviço público – e atribuindo-o ao estado (art. 175) – do campo da iniciativa privada (art. 173), deixa claro que a este atribui regime contratual de direito privado (a que corresponde preço) e àquele (serviço público) o regime público, *ex lege* (a que corresponde taxa)".

Ora bem, um dos modos de se definir algo é a partir de metodologia de exclusão; inicia-se dizendo o que não é. Pelo exposto, já se sabe que serviço público não é campo de intervenção sobre domínio econômico. Que mais se necessita para definir domínio econômico? Auxiliando o desenvolver do tema, TÔRRES expõe que:

*“domínio econômico [é] qualquer porção da ordem econômica, com atuação preponderante de agentes privados, cuja intervenção (do latim: *intervenire*, meter-se entre, colocar-se entre) deve ter função excepcional de fiscalização, controle, planejamento ou estímulo.*

*Intervenção em ‘domínio econômico’ não é o mesmo que atuação na ‘ordem econômica’. Naquela, presentes os motivos, o Estado opera sobre segmentos delimitados, agindo quando necessário e conveniente ao bom funcionamento da ordem econômica como um todo; nesta, o Estado permanece, com órgãos próprios, em constante operar, mediante controle e fiscalização, visando a evitar perturbações da macroeconomia, como se vê nos casos dos setores cambial, financeiro, de consumo e concorrência, dentre outros (concentrações de empresas, preços, desaquecimentos, desempregos, desenvolvimento tecnológico etc)”.*¹³³

Por ter validação finalística, a CIDE terá como razão de sua atuação o descompasso de certa atividade econômica com um ou mais dos princípios gerais a que alude o art. 170 da Constituição Federal: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego e; tratamento favorecido para empresas de pequeno porte com sede e administração no país.

Dentre os motivos constitucionalmente traçados que impelem a intervenção do Estado no domínio econômico, interessam ao presente estudo aqueles que apresentam íntima relação com a degradação do patrimônio socioambiental.

A União Federal, ao eleger a razão constitucional de sua intervenção por meio de CIDE, fornece à norma tributária as funções arrecadatórias e indutoras: a indução permite a inclusão do elemento socioambiental na norma, identificado na própria estrutura da hipótese de incidência vinculada à função, que não ao destino da receita; a arrecadação é nata ao tributo, coexistindo com quaisquer tentativas extrafiscais. A atuação maior ou menor de cada qual dar-se-á pela meta buscada, como bem lembra BÉCKER:

¹³³ TÔRRES, Heleno Taveira. Op. cit. p. 144-145.

“Na construção jurídica de todos e de cada tributo, nunca mais estará ausente o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão sempre – agora de um modo consciente e desejado – na construção jurídica de cada tributo; apenas haverá maior ou menor prevalência neste ou naquele sentido, a fim de melhor estabelecer o equilíbrio econômico-social do orçamento cíclico”.¹³⁴

Apenas como curiosidade, as contribuições especiais são as responsáveis pela colaboração ao expressivo aumento da carga tributária. Do total arrecadado pelo país, mais de 50% provém delas, e isso que sequer foi utilizada a capacidade residual impositiva da União.¹³⁵

Conforme descrito em tópico anterior, as contribuições especiais existentes na atualidade possuem hipótese de incidência e base de cálculo de impostos; isso ocorre em razão de as contribuições possuírem validação constitucional finalística. No momento em que o Texto Maior define a materialidade dos tributos de cada ente político, cada qual fica limitado àquilo que a norma prevê: *se* ocorrer circulação de mercadorias, o Estado pode tributar o comerciante por meio do ICMS; *se* o particular possui imóvel urbano, o Município o tributa através do IPTU. Não pode, *v.g.*, o Estado assumir competência destinada ao Município, sob pena de inconstitucionalidade. Quer-se, com isto, frisar mais uma vez a diferença entre validação condicional e finalística da norma tributária, o que influi na estrutura das contribuições especiais. Outro não é o argumento utilizado por GRECO quando expõe o porquê de as contribuições adotarem base de cálculo e hipótese de incidência de impostos:

“A qualificação pela materialidade não exclui, nem compromete, a constitucionalidade de uma lei que tenha seu fundamento de validade aferido em razão de uma finalidade. Isto significa que uma contribuição que esteja adequadamente apoiada na norma atributiva de competência finalística (por exemplo, intervenção no domínio econômico) poderá ter por fato gerador um evento ligado a um produto industrializado”.¹³⁶

Visando, pois, à afinação da atividade econômica com o meio ambiente, a CIDE deverá optar por hipótese de incidência que se molde ao motivo de sua intervenção.

¹³⁴ BECKER, Alfredo Augusto. Op. cit. p. 597.

¹³⁵ <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/Imprensa/2003/CTB2002versaofinal.pdf>
Acesso em 12/06/2005.

¹³⁶ GRECO, Marco Aurélio. Op. cit. p. 148.

Exemplifica esta exigência a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que instituiu a CIDE incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível. Tendo por objetivo (dentre outros especificados em seu art. 1º, § 1º) o financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás, elegeu a lei como hipótese de incidência as operações de importação e de comercialização de combustíveis líquidos no mercado interno, realizadas por seus produtores, formuladores e importadores, pessoas físicas ou jurídicas.

Questão que vem à tona no exemplo citado é o fato de a União Federal ter optado por hipótese de incidência de imposto que materialmente não lhe compete, como o caso da comercialização dos combustíveis. De modo igual vale a explicação dada anteriormente por GRECO, diferenciando validações condicionais e finalísticas: a contribuição (meio) visa à proteção ambiental (fim). A inexistência de materialidade expressa no texto constitucional permite às contribuições especiais a eleição de qualquer meio (desde que lícito e coadunado à finalidade, como demonstrado acima) apto ao objetivo. Impedir à CIDE a eleição de materialidade tributária destinada aos Estados e Municípios seria o mesmo que admitir a possibilidade de os agentes econômicos que realizam a circulação mercadorias ou que prestam serviços, v.g., estarem imunes à intervenção.

A adoção da materialidade de impostos distintos da competência exclusiva da União, além de abrir o leque de opções ao legislador no intuito de proteção de bens socioambientais, permite identificar o grupo, setor ou área que sofrerá a intervenção. Não se cogita o impedimento de a União Federal, no intuito de regularizar e financiar o recolhimento de baterias de celular, criar CIDE cuja hipótese de incidência seja a circulação desta mercadoria (ICMS). Os contribuintes deste tributo pertencem ao grupo de pessoas que realiza com habitualidade a venda deste produto cujos componentes, se não recolhidos e dispostos adequadamente, têm grande potencialidade poluidora.

Urge, neste momento, a abertura de pequeno parênteses para o aviso que faz GRECO no que tange à obrigatoriedade questionável de todos os integrantes do grupo serem contribuintes da CIDE. Preservando-se o inteiro teor de seus argumentos, assim descreve o eminente professor:

“Por vezes a finalidade da intervenção é atuar no sentido de equalizar as posições relativas de cada um dos integrantes do grupo, evitando distorções no desenvolvimento de cada um e assim por diante. Assim, por exemplo, a intervenção pode consistir em buscar o incremento de determinada produção, mediante seu financiamento em condições especiais.

Nestes casos, alguns dos integrantes do grupo serão exatamente aqueles que precisarão dos recursos para que a finalidade seja atingida. Portanto, não tem sentido que contribuam com recursos que devam ser destinados a eles mesmos. Ou seja, nem todo o integrante do grupo é, necessariamente, contribuinte da exigência”.¹³⁷

Não parece louvável que aquele que dê causa à intervenção dela se escuse. Neste sentido, o argumento contrário parece mais simpático: eximir do pagamento aquele que, dentro do grupo considerado, já se encontra nos moldes pretendidos pelo legislador. Preservar-se-ia, assim, aqueles que exercem a mesma atividade, porém de maneira menos gravosa ao meio ambiente. Fechando o parênteses, na hipótese das baterias de celular, caso existisse alguma cujos componentes fossem biodegradáveis, não haveria razão para cobrar tal tributo daqueles que a comercializassem. Neste intuito, seria interessante que o legislador dispusesse de informações que lhe permitissem o conhecimento de todo o processo produtivo, como o ciclo de vida do produto, insumos utilizados etc.¹³⁸

Embora simples o exemplo, percebe-se que o grande trunfo da CIDE em relação aos demais tributos no escopo protetivo é a possibilidade de internalização dos custos sociais àqueles que lhes deram origem (tópico 5.5). Ao se comprar determinado aparelho celular, não se questiona que destinação terá a bateria, a qual comumente é ‘esquecida’ em lixos comuns e encaminhada para lixões ou valas, contribuindo para contaminação de rios, lençóis freáticos, solo etc. Respalhada em política ecológica consistente, além do ideal de justiça tributária, a CIDE fortalece o vínculo entre direito tributário e direito ambiental na lembrança do princípio do poluidor-restaurador.

¹³⁷ GRECO, Marco Aurelio. Contribuição de intervenção no domínio econômico – parâmetros para sua criação. GRECO, Marco Aurélio. (Coord.). **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 23-24.

¹³⁸ A queda do muro de Berlim em 1989 revelou a disparidade econômica entre os lados ocidental e oriental. Uma vez unificada, a Alemanha criou algo semelhante ao mecanismo defendido por Greco – o *Solidaritätszuschlag*: visando ao nivelamento econômico, instituiu cobrança do lado ocidental (5,5% sobre a folha de salário), de modo que a receita obtida ficasse vinculada ao incremento econômico do lado oriental. Passados quase 16 anos, 1,25 bilhão de euros já foram investidos no lado oriental, sob forte descontentamento do lado oposto. Disponível em

Por ser criada em razão de sua finalidade, o dinheiro arrecadado pela União (ou por quem lhe faça as vezes, desde que autorizado mediante lei federal - parafiscalidade) deve *obrigatoriamente* ser aplicado naquilo que gerou o desalinho econômico do grupo, perdurando a cobrança até que o objetivo tenha sido atingido; do grupo proveio e ao grupo retornará. Neste ponto, tal qual ocorre aos empréstimos compulsórios, o contribuinte, comprovando que o produto da arrecadação não está sendo aplicado àquela finalidade prevista pela lei que a instituiu, tem o direito de se abster do pagamento, questionando a própria constitucionalidade da exação, além de reaver o que já foi pago.

De todo o exposto neste capítulo, o tributo que melhor se molda à proteção do patrimônio socioambiental é a contribuição de intervenção no domínio econômico. Sem desmerecer os demais tributos, os elementos que fornecem os louros à exação em comento são justamente a validação finalística e a capacidade de internalizar as externalidades negativas ao poluidor.

A noção de tempo fornece a racionalidade ao Homem; eis seu fator de equilíbrio, de harmonia. Mesmo que se projete no tempo e preveja as necessidades das gerações futuras, há algo que o prende ao passado, como afirmação daquilo que seus ancestrais perceberam, tocaram, testemunharam, viveram. Se assim não fosse, a condição humana perderia sua normalidade, sua razão de ser, seja perante si, seja perante Deus. Crê-se que a importância da preservação dos bens socioambientais ficou suficientemente justificada neste trabalho, bem como a eficiência da utilização do direito tributário para tanto.

A EMPRESA E O BEM SOCIOAMBIENTAL

Em páginas anteriores, demonstrou-se a inter-relação existente entre os diferentes ramos do Direito para com o meio ambiente. O Direito, pois, em razão de seu caráter social adquirido, deve-se prostrar em sua totalidade para tal fim. Também se evidenciou que a importância ecológica somente é tratada com o devido zelo se há, por parte do Estado, uma política cujo Direito a legitime.

O ordenamento jurídico do Estado é a substância da sociedade, encarada como fator dinâmico, espelhando a prática social; ele apenas legitima prática já existente. E conforme analisado alhures neste trabalho, a sociedade atual pode ser classificada, primeira vista, pela perda de certeza, sem concentração de valores, sem previsibilidade, diferentemente do que ocorria séculos atrás. Essa essência da sociedade moderna torna cada vez mais difícil a tarefa do Direito, que é fim; eis por que o respaldo da política, que é meio, faz-se urgente para o objetivo em si.

Assim como no desenvolver da vida social, a vida empresarial também sofre revoluções. Até pouco tempo, por exemplo, se a imagem das empresas multinacionais fosse avaliada, mesmo do ponto de vista leigo, era notório ver a situação de neutralidade com que elas tentavam se estabelecer na sociedade, a fim de evitar serem acusadas de fazer uso indevido do poderio econômico, influenciando a política na sociedade em que se encontravam. Essa aparente neutralidade lhes permitia fundar a legitimação numa base de competência e de compatibilidade com o projeto de desenvolvimento da região em que se instalavam. Mas mesmo assim, as multinacionais eram alvo de diversas críticas, angariando fortes votos de manifestações que acusavam concorrência desleal, desemprego, danos ambientais etc.

Não se passou uma década e a imagem do papel das empresas na sociedade sofreu brusca revalorização. Avaliando tal mudança, a professora FREITAS entende que

“...esse movimento se deve, em grande medida, à confirmação do capitalismo como a única via capaz de promover o desenvolvimento econômico e a crescente legitimação da ideologia neoliberal, em que o econômico assume o papel predominante e subordina todas as demais esferas da vida social. A crise nas instituições tradicionais da sociedade fomenta essa primazia do econômico. (...) A própria política se transforma numa simples gestora de índices econômicos”.¹³⁹

A função do Estado nesse tópico deve-se restringir a dar condições viáveis de infra-estrutura para que o mercado, por meio das empresas, atue de acordo com os ditames constitucionais.

Possuindo, pois, grande teor de legitimação social, as organizações modernas têm o condão de construir não somente para si, para o seu sistema interno, mas para a sociedade em seu conjunto, uma auto-imagem grandiosa, que se preocupa em fornecer emprego, zelando pela economia e recentemente pelos bens socioambientais.

Ademais, a questão ecológica no mercado é algo que não se restringe tão somente às políticas internas de determinada nação. A globalização extremamente capitalista abriu campo para concorrências que prezam pela preservação socioambiental, dada a pressão em que se encontravam. Cada vez mais se percebe que para exportar, v.g., alguns mercados exigem certos critérios que consideram a redução de danos ecológicos, como a utilização de matéria-prima alternativa, que não esteja em extinção, bem como produtos que, para a sua fabricação, não tenha sido utilizada mão-de-obra infantil ou que parte do lucro seja destinado para fomento de atividades sociais. Tal se opera por exigência do cumprimento de legislação específica, pela força da fiscalização e, primordialmente, pela disputa da competitividade do mercado externo – e crescente concorrência do interno. Dentro dessas exigências, começaram a surgir certificações internacionais contemplando determinadas organizações que zelavam por seus produtos e, principalmente, por sua imagem, garantindo assim o nível de cobrança e consciência que o mercado atual passa a exigir para com o social. Exemplo forte de certificação é o selo do conjunto ISO, em especial o 14.000, cuja graduação certifica empresas, com validade internacional, que

¹³⁹ FREITAS, Maria Este de. Contexto Social e Imaginário Organizacional Moderno. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, n° 2, v. 40, abr-jun. 2000. p. 10.

tenham ações e planos sólidos dentro de uma política de gestão ambiental e de desenvolvimento sustentável.¹⁴⁰

Foi dado o sinal verde para os negócios. No que concerne à OMC (Organização Mundial do Comércio), frente às pressões que o mercado ecológico atualmente dita, as regras do livre comércio e não discriminação impõem que os padrões ambientais dos países não resultem em barreiras alfandegárias não tarifárias. Em certos casos, uma medida nacional adotada por determinado país, com o intuito de proteção ambiental, pode ser autorizada, como exceção, em norma técnica.

Nos dizeres de ZIBETTI,

“A OMC não determina normas gerais sobre a poluição provocada por atividades econômicas. Limita-se a regular situações em que um processo de produção de um país afeta o país vizinho, como é o caso da ocorrência de chuvas ácidas. E quando se trata de acordos internacionais, como o Protocolo de Montreal, que restringe o uso dos CFCs (cloro-fluor-carbonos), cujas emissões são danosas à camada de ozônio. Ao invés de normas técnicas, a OMC vem recomendando a universalização de padrões de produtos, de gestão e de processos na área ambiental ou fora dela, mediante certificações voluntárias”¹⁴¹.

Diuturnamente, então, ainda se é assaltado por notícias de calamidades ambientais, por erros e negligências de empresas que, com um mínimo de prudência, poderiam evitar danos incomensuráveis aos bens socioambientais. E dentro das regras que o ‘mercado socioambiental’ hoje doutrina, impossível será a continuidade de uma empresa que se governa sem rei nem roque nestas questões.

Continuando nos mesmos passos de ZIBETTI,

“Uma empresa que ofereça excelente produto, mas cuja produção cause significativo impacto ambiental, corre sérios riscos de ver sua posição afetada,

¹⁴⁰ NASCIMENTO, Gilberto. Diploma do Bem. *Revista IstoÉ*: 09 de março de 2005, n° 1847. p. 57: “(...) se, atualmente, corporações gigantescas chegam a ser maiores que países, é natural que a sociedade passe a cobrar delas um compromisso com a melhoria da educação ou o combate à corrupção, por exemplo, pelo menos nas regiões onde atuam. E, para comprovar que a cobrança não é exagerada, dados de 2000 do Banco Mundial mostram que a General Motors, se fosse um país, seria o 23° maior do mundo, na frente da Dinamarca, da Polônia e da Indonésia. (...) E, se elas geram tanto dinheiro, devem dar uma contrapartida social. (...) Por causa desse novo quadro, naturalmente se caminhou para a criação de uma ISO de responsabilidade social (...)”.

¹⁴¹ ZIBETTI, Ruy Alberto; JESUS, Elias Andrade de; FARIAS, Nilson Rosa de. *Gestão Ambiental – Responsabilidade da Empresa*. Cascavel: UNIVEL, 1997. p. 25.

pois seus próprios concorrentes serão os primeiros a condená-la publicamente. Os órgãos de fiscalização, as ONG's e a comunidade afetada imediatamente irão pressioná-la, o que determinará uma desvantagem competitiva severa, pois, seja qual for o problema, o tempo necessário para corrigi-lo sói ser longo, gerando custos que, na maioria dos casos, inviabilizarão sua condição no mercado, ou sua atratividade para acionistas e investidores".¹⁴²

Oferecer recursos a uma ONG ou quaisquer entidades filantrópicas é atitude extremamente louvável de uma empresa, mas não pode ser tida como espécie de *habeas corpus*, pois a qualidade é exigida no que se refere às atividades, ao desenvolvimento de produtos e serviços.

A tendência atual, pois, é que as empresas façam do seu desempenho socioambiental um fator diferencial de mercado, o que significa adotar requisitos internos até, em certos casos, mais restritivos que os legalmente impostos pelo Estado, postura esta condizente com as exigências de mercado, especialmente às empresas exportadoras. Ao avaliar o potencial para vantagem competitiva de cada um dos setores de produção, será fácil perceber que o atendimento à legislação e aos padrões legais não é mais suficiente para garantir diferencial competitivo às empresas; em uma economia globalizada, os parâmetros de qualidade passam a ser universais. Mesmo que a legislação do país exportador seja mais branda que a do importador, prevalecerão as exigências do último, pois é nele que a concorrência ocorrerá.

A existência desse novo conceito exige mudanças no mundo empresarial. Conforme entrevista dada pelo então presidente do Sistema de Federação das Indústrias do Estado do Paraná,

"...a chegada ao Paraná das montadoras e outras indústrias que utilizam tecnologias de ponta, praticamente obrigou os empresários locais a investirem na gestão ambiental. Nenhuma dessas empresas aceita fornecedores despreocupados com o meio ambiente. Daí a procura de novos parceiros dispostos a investir em setores que possam gerar produtos e serviços que minimizem danos ambientais".¹⁴³

Frente ao processo de globalização, com a abertura de novos mercados, tal questão torna-se fator importantíssimo na competição de mercado internacional,

¹⁴² ZIBETTI, Ruy Alberto. Op. Cit. p. 112.

¹⁴³ CARVALHO, José Carlos Gomes. Entrevista dada por José Carlos Gomes Carvalho. *Gazeta Mercantil Paraná*, [S.I.], 27 nov. 2000.

pondo em xeque as empresas que não adotam práticas de responsabilidade socioambiental. Por outro lado, percebe-se que mesmo após a edição da política nacional do meio ambiente (Lei nº 6.938/81), as restrições ambientais externas continuam sendo mais severas que as internas. Eis o considerável sucesso das certificações ambientais que, apesar de consideradas normas de adesão voluntárias, sua importância, na prática, revela-se atitude de caráter compulsório. A consciência dessa necessidade torna-se cada vez mais presente entre as empresas. Instituições financeiras, por exemplo, vêm investindo em programas dissociados de suas atividades comuns, com algumas agindo até em escala mundial, associadas a organizações ambientalistas ¹⁴⁴. Empresas que têm por ideal o crescimento e a permanência no mercado devem zelar pelo desenvolvimento sustentável.

Não se quer aqui explicar a definição exata de sustentabilidade, até porque tal vernáculo abrange conceitos que exigem certa previsão que atualmente fogem ao conhecimento. Uma vez que se desconhecem quais serão as necessidades das futuras gerações, ou de que modo a utilização de recursos naturais será afetada pela mudança tecnológica, a definição de desenvolvimento sustentável não permite precisão. Não é à-toa que existem várias definições para sua explicação.

Não restam dúvidas, entretanto, de que o desenvolvimento sustentável se apresenta mais como princípio norteador do que fórmula específica de certificação ambiental. Vários países fazem esforços para introduzi-lo em seu pensamento econômico e jurídico, embora alguns outros admitam que a atual política de gestão econômica e ambiental já se molda à sustentabilidade – para comprovar o quão maleável é seu entendimento.

Ao estudar a aplicação de tal conceito, GIDDENS faz, com razão, forte elogio ao modo em que tal idéia adentrou na política do país europeu:

¹⁴⁴ SCHARF, Regina. Banco do Nordeste oferece crédito a projetos ambientais. *Gazeta Mercantil*, [S.L.], 22 dez. 1999: “Com pelo menos 400 mil operações este ano, 87% voltadas aos pequenos produtores, o Banco do Nordeste está se tornando um pólo de difusão de tecnologias ambientais. Difundindo informação e oferecendo crédito a recicladores e agricultores orgânicos, está ajudando a criar uma nova cultura na região. Um exemplo é o Centro de Triagem de Resíduos Sólidos (...). Receberá vidro, papel e materiais descartados, aumentando a taxa de reciclagem na cidade de 3,3% para 20% do lixo seco. Do R\$ 1,4 milhão do projeto, R\$ 500 mil vieram do FNE Verde, com juros 50% menores para projetos ambientais (...)”.

“... por exemplo, a Holanda, que em 1989 formulou um plano nacional para integrar critérios ecológicos nas operações de rotina de todos os departamentos do governo. Cada departamento tem metas de qualidade ambiental e um cronograma estabelecido com as datas em que elas devem ser alcançadas. O desenvolvimento sustentável é definido como evitar as tecnologias poluidoras em favor de modos de produção planejados desde o início para impedir ou limitar a poluição. Grupos de cidadãos e representantes da indústria participam dos encontros que conduzem ao planejamento das metas. O esquema tem tido a parcela habitual de reveses e dificuldades, mas teve importância na transformação da Holanda em um país com um dos melhores indicadores ambientais”.¹⁴⁵

Conquanto seja fundamental a presença do governo para a promoção dos princípios ambientais, faz-se mister a cooperação ativa da indústria e do comércio. É de se esperar que a atuação desses setores seja voluntária, pelo meio da qual se reconhece que a modernização ecológica é benéfica para os lucros. Longe de ser defendida como modismo, a preocupação socioambiental está latente na atualidade, e cresce no nível de exigência no consumo de mercado. Enfim, a mercadoria final não mais se reveste tão-somente do embrulho de papel; envolve-se antes de tudo com a psicologia e o trato afável, com a segurança de sua produção e a certeza de um produto ecológica e socialmente ético. Se inicialmente a proteção socioambiental não prodigaliza a rápida resposta financeira, ao menos hoje evita fortes prejuízos, sejam econômicos, sejam sociais, sejam de sustentabilidade.

¹⁴⁵ GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via*. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 66-67.

CONCLUSÃO

A) Diz-se que lamentar o que não se tem é o mesmo que desperdiçar aquilo que já se possui. O modo com que diferentes povos destilam tal ditado tem o condão de fornecer a probabilidade de êxito na adoção de filosofia de aquisição: embora uns valorizem o suficiente a luz do dia, os peixes dos rios, as primaveras pródigas de flores e frutos, o ensinamento de pai para filho, a expressão de sentimentos e fatos em esculturas etc, há aqueles que desmerecem tais bens, transformando-os em meios para obtenção de maiores opulências.

B) Em sendo força cultural, bem como elemento de garantia de ordem e de valores obtidos pela sociedade, o Direito deve apresentar características capazes de acompanhar as mudanças e exigências conquistadas, legitimando-as. No momento em que 'meio ambiente' é considerado objeto de sua tutela, há a necessidade de delimitar juridicamente seu conceito.

Tratados genericamente neste trabalho com o termo 'socioambientais', definiu-se que tais bens são todos aqueles reputados como fundamentais à sadia qualidade de vida; são bens que visam à salvaguarda do objeto maior do Direito, com ele não se confundindo, pois possuem definição jurídica própria.

A vida impõe à coletividade o seu cuidado, sua defesa e preservação, evitando o dano. Eis a especificidade do direito socioambiental, que tem como regra a preservação, mas em contrapartida o capital. Preserva-se o espírito em oposição ao material. E cada povo, incluso ou não no capitalismo massificado, tem a sua alma a ser preservada, a qual reflete-se em arte, tradições, língua, modo de relacionamento com o meio ambiente natural etc.

C) Ao se garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Direito encontra a tarefa de ajustar sua proteção e incentivo àquilo que costuma ditar o desenvolvimento do país: o crescimento econômico. Ao ponto ótimo desta relação chamou-se 'desenvolvimento sustentável', conceito este que abarca a

satisfação dos anseios presentes sem o comprometimento das necessidades de futuras gerações.

D) Analisadas as possibilidades jurídicas práticas de proteção aos bens socioambientais, concluiu-se que os mecanismos de direito público soem possuir melhor eficácia, se comparados aos do direito privado: a tutela penal, fazendo jus à alcunha de *ultima ratio*, mostra-se como meio eficaz ao auxílio da tutela administrativa, incluindo no tipo penal as condutas repudiadas pela sociedade, sejam elas realizadas por pessoas físicas ou jurídicas; a tutela administrativa, como base de atuação direta do Poder Público na proteção de tais bens, age por meio de medidas repressivas e preventivas, as quais não costumam ofertar ao agente contaminante margem de modificação de atitude em prol dos benefícios que daí podem advir; a utilização de instrumentos econômicos, cujo foco se ateu na aplicação de tributos, demonstrou ser a de melhor resultado, pois sua incidência de maneira indireta na conduta do agente poluidor tem o condão de interferir no custo de sua atividade, principalmente no que toca à internalização de falhas de mercado (custos da poluição).

No entanto, pelo fato de os instrumentos econômicos terem sua eficácia dependente de critérios temporais específicos, sua utilização deve servir como complemento dos demais mecanismos de direito público, configurando o que se costuma chamar de 'sistema misto'.

E) A referência que o tributo impõe à matéria ambiental está condicionada à indução de práticas almejadas pelo Poder Público ou ao desestímulo de determinadas atividades, agindo sempre dentro do campo da licitude. Sua vantagem, comparada aos demais instrumentos econômicos apresentados neste estudo, reside no fato de ofertar ao particular a eleição de meios alternativos à sua atividade, vale dizer, continuar com a poluição e contribuir de modo mais gravoso ou se moldar àquilo que a norma tributária induz, obtendo as conseqüentes vantagens financeiras. Com razão, quando se trata de aspectos pecuniários, o fato de se pagar menos é o que recolhe os maiores sufrágios.

Estribada no poder soberano do Estado, a utilização tributária para a proteção socioambiental carrega consigo o potencial de fazer crer à sociedade a

importância da contribuição geral e específica neste intuito (princípio da solidariedade). A matemática aparentemente simples de associar a receita obtida àquilo que deu origem à exação torna mais fácil a aceitação popular, para quem tributo legítimo é aquele que aparenta ser justo e necessário.

F) Sem focar ainda as possibilidades de vinculação de receita das espécies tributárias, urge defender que o quesito justiça na utilização de normas indutoras deve visar à atitude daquele que polui, melhor dizendo, fazer com que a exação recaia de modo pontual (seja no grupo ou no indivíduo poluidor), não onerando aqueles que não obtêm vantagens econômicas pela utilização de bens socioambientais. Apresenta-se, neste tópico, a possibilidade de internalização dos custos sociais.

Desenvolvida pelo economista A. C. Pigou, a teoria da 'economia do bem-estar' trouxe à discussão o problema de se considerar as externalidades do processo produtivo, as quais podem ter sua correção otimizada por intermédio da imposição de gravames que incorporem ao poluidor o custo da contaminação, referência esta pregada igualmente pelo princípio do poluidor-restaurador.

G) A função de todo e qualquer tributo é obter dinheiro. Entretanto, dentro da sistemática desonerativa, embora a extrafiscalidade não prodigalize caráter fiscal imediato ao tributo, atende ao escopo arrecadatório na proporção em que adia sua atuação. Segundo a natureza do tributo ambiental, será ele redistributivo ou incentivador: aquele, quando distribui entre os responsáveis pelo dano ambiental o custo da degradação; este, quando estimula a realização de condutas benéficas aos bens socioambientais.

Caso o contribuinte não faça jus aos benefícios da norma tributária indutora, não pode o ente político competente tributá-lo copiosamente, sob pena de configurar confisco.

H) A busca pela espécie tributária ideal ao escopo protetivo levou à ponderação da viabilidade de se adaptar a natureza jurídica de cada qual às possibilidades de vinculação de receita ou de internalização de custos sociais, atendendo às qualidades práticas ao exercício da extrafiscalidade.

D) Impedido constitucionalmente de ter sua receita vinculada a órgão, fundo ou despesa, o imposto presta-se tão-só como meio de induzir condutas por intermédio de estímulos fiscais, seja pela ponderação de alíquotas através do princípio da seletividade (IPI e ICMS), seja pela indução à utilização de determinados bens ou serviços menos gravosos ao patrimônio socioambiental.

A impossibilidade de vinculação de receita obtida (a única constitucionalmente prevista) pelos impostos resume-se no argumento de que à programação orçamentária seria instituída maior rigidez, ou seja, o legislador orçamentário não teria a flexibilidade de aplicação dos recursos em razão de maior ou menor necessidade pública.

J) Cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ou postos à disposição do contribuinte, as taxas não podem ter seu estudo atrelado à idéia de contraprestação estatal, pois de instituto de direito privado não se tratam. Desse modo, serviço público só pode ser cobrado mediante a utilização de mecanismo de direito público.

A utilidade de tal ressalva reflete-se na possibilidade de a taxa servir como instrumento político-jurídico de estímulo à preservação de bens socioambientais. Retirando-lhe o caráter sinalagmático, o custo do serviço público ou do exercício do poder de polícia não mais é limite à cobrança desta espécie tributária.

O legislador, quando procura restringir ou dificultar certas atividades do particular, bem como diminuir o acesso a determinados serviços públicos, pode fazê-lo por meio da elevação da taxa, respeitando o limite entre indução e confisco.

K) A valorização de imóvel particular em decorrência de realização de obra pública legitima a cobrança da contribuição de melhoria, independente do custo da obra.

Sua cobrança, além de social, é justa: social, porquanto o dinheiro público obtido será revertido em prol de obras que podem contribuir para o bem-estar geral da população; justa, pois devolve à sociedade a valorização que proprietário particular de imóvel obteve em razão de utilização de verba pública.

Não representa, entretanto, tributo capaz de internalizar custos sociais ou induzir condutas do particular.

L) Em casos de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional para a preservação ou recuperação do patrimônio socioambiental, a União, mediante lei complementar, pode instituir o empréstimo compulsório.

Conquanto parte da doutrina qualifique tal tributo em razão de sua finalidade constitucionalmente prevista (incisos I e II do art. 148), tal orientação não foi adotada neste trabalho.

A finalidade do tributo é obter dinheiro, nada mais. A ausência de materialidade expressa no texto constitucional referente aos empréstimos compulsórios não tem o condão de lhes retirar essa essência tributária. O fato de atender a fins específicos, devolvendo ao contribuinte o valor corrigido, não pertine à relação tributária, que sim à administrativa ou à financeira.

Ao perceber que a receita obtida por meio da arrecadação de empréstimos compulsórios não é aplicada àquilo que lhe deu origem (critério de validação constitucional), o contribuinte pode questionar a continuidade da obrigação tributária.

M) Dentre as contribuições especiais previstas no texto constitucional, a que melhor se molda ao escopo protetivo é a contribuição de intervenção no domínio econômico, seja pelo fato de possuir receita vinculada àquilo que lhe deu origem, seja pelo fato de permitir a internalização das externalidades negativas ao poluidor.

Possuindo validação finalística, a materialidade que lhe for eleita deve obrigatoriamente guardar íntima relação com o objetivo a que visa, permitindo, assim, a inclusão do elemento ecológico na estrutura da regra matriz de incidência. Tal verificação se dá por meio da análise dos elementos do princípio da proporcionalidade: necessidade da intervenção, adequação dos meios e proibição de excesso.

Embora seja de competência exclusiva da União, a escolha da materialidade deste tributo não se prende unicamente aos impostos de competência desta.

Impedir a adoção da materialidade dos impostos de Estados e Municípios seria o mesmo que admitir a possibilidade de os agentes econômicos que realizam a circulação mercadorias ou que prestam serviços estarem imunes à intervenção.

N) Outro tópico que se debate é a função da empresa dentro da sociedade. Embora seja prática relativamente nova nas empresas brasileiras, a responsabilidade social tem freqüentado a mídia com certa pompa – o que é bastante positivo. Os dados que emergem desta ou daquela fonte, porém, indicam que a maior parte das companhias ainda não pratica responsabilidade social profissionalmente, concebida como projeto integrado ao trabalho das corporações, com orçamentos específicos, metas definidas e resultados mensurados a cada período. Predominam ações isoladas, muitas vezes filantrópicas. Aos poucos, porém, é certo que o Brasil seguirá os passos dos países desenvolvidos, onde, por iniciativa espontânea das empresas ou por pressão da sociedade, a responsabilidade social já está instituída.

Além de privar pela imagem, a responsabilidade social da empresa, se não gera lucros imediatos, previne prejuízos. A concorrência é fator preponderante na adesão a normas voluntárias, como a gestão ambiental ditada pelas normas da família ISO 14.000.

O) Na roleta da proteção de bens socioambientais, a bola roda ainda indecisa, por vezes com lentidão enervante: preto e vermelho, vermelho e preto, esperança e desilusão, erros e acertos, boas e más notícias, e sempre ainda não a última, a decisiva. Não é exagerado dizer atualmente, portanto, que a defesa de bens socioambientais e de tudo aquilo que a eles concernem constitui buraco negro do Direito, que absorve com inusitada voracidade toda a luz que estudiosos e interessados abordam sobre o tema.

Referências bibliográficas

ANTUNES, P. de B. **Curso de Direito Ambiental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

Archives de Philosophie du Droit. **L'Impôt** – Tome 46. Paris: Dalloz, 2002.

ASIMOV, I. **O Livro dos Fatos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

ATALIBA, G. **Hipótese de incidência Tributária**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

BALEEIRO, A. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. 7ª ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

_____. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

BASTOS, C.R. **Lei Complementar** – teoria e comentários. São Paulo: Saraiva, 1985.

BECKER, A. A. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3ª ed. São Paulo: Lejus, 1998.

BIENVENU, J. J. **Droit Fiscal**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

BOCCACIO, G. **Decamerão**: Tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Abril Cultural, 1970.

BORRÁS, G. G. **Incentivos Tributarios para el Desarrollo**. Buenos Aires: Depalma, 1976.

BOTELHO, W. **Da Tributação e sua Destinação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa**. v. I e II. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1994.

CAPRA, F. **Sabedoria Incomum** – Conversa com Pessoas Notáveis. Trad. Carlos Afonso Malferrari. São Paulo: Cultrix, 1988.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em Crise – A economia brasileira no último quarto do século XX.** São Paulo: Editora UNESP, IE - Unicamp, 2002.

CARRAZZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 19ª ed. 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARVALHO, P. de B. **Curso de Direito Tributário.** 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

CARVALHOSA, M. **Direito Econômico.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

CATÃO, Marcos André Vinhas. **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Curso de Direito Administrativo – De Acordo com a Constituição Vigente.** 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DERANI, C. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo: Max Limonad, 1997.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FEATHERSTONE, M. (org.). **Cultura Global: Nacionalismo, Globalização e Modernidade.** 3ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

FERRAZ, R. C. B. **Contribuições Especiais e Empréstimos Compulsórios – Natureza e Regime Jurídico.** São Paulo: Resenha Tributária, 1992.

_____. **O Conceito de Taxa no Direito Tributário Brasileiro.** São Paulo, 1998. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIORILLO, C. A. P.; RODRIGUES, M. A. **Direito Ambiental e Patrimônio Genético.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

_____. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável.** São Paulo: Max Limonad, 1997.

FIORILLO, C. A. P.; RODRIGUES, M. A.; NERY, R. M. A. **Direito Processual Ambiental Brasileiro.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FREITAS, V. P. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 1993.

_____. **A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. (Org.) **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 1998.

GIDDENS, A. **A Terceira Via**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRECO, M. A. **Contribuições (uma figura sui generis)**. São Paulo: Dialética, 2000.

_____. (Coord.) **Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico e Figuras Afins**. São Paulo: Dialética, 2001.

HERNÁNDEZ, J. J. **El Tributo como Instrumento de Protección Ambiental**. Granada: Comares, 1998.

JENKINS, G.; LAMECH, R. **Green Taxes and Incentive Policies – an international perspective**. San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1994.

LEITE, J. R. M. **Dano Ambiental – do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

LIMA, A. (Org.) **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

MACHADO, H. de B. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1998.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MARINS, J. **Direito Processual Tributário (Administrativo e Judicial)**. 3ª ed. Dialética: São Paulo, 2003.

_____. (Coord.) **Tributação & Meio Ambiente**. Livro 2. Curitiba: Juruá, 2002.

_____. **Justiça Tributária e Processo Tributário: ensaios**. Curitiba: Champagnat, 1998.

MARTINS, I. G. da S. (Coord.). **Comentários ao Código Tributário Nacional**. v. 1 e 2. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. (Coord.). **Caderno de Pesquisas Tributárias - Taxa e Preço Público**. v. 10. 2ª tiragem. São Paulo: Editora Resenha Tributária, 1991.

_____. (Coord.). **Caderno de Pesquisas Tributárias - Contribuições Sociais**. v. 17. São Paulo: Editora Resenha Tributária, 1992.

MASLOVE, A. M. (Coord.). **The Economic and Social Environment for Tax Reform**. Canada: University of Toronto, 1995.

MAURO, F. **História Econômica Mundial - 1790-1970**. Trad. de Lincoln Penna. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELO, J. E. S. **Contribuições Sociais no Sistema Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MENTI, F. **Ambiente e Imposizione Tributaria - Il Tributo Speciale sul Deposito dei Rifiuti**. Padova: Cedam, 1999.

MOOG, V. **Bandeirantes e Pioneiros - Paralelo entre Duas Culturas**. 2ª ed. 1ª Impressão. Porto Alegre: Editora Globo, 1961.

NABAIS, J. C. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Portugal, Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

NUSDEO, F. **Curso de Economia - Introdução ao Direito Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, J. M. D. **Direito Tributário e Meio Ambiente - Proporcionalidade, Tipicidade Aberta e Afetação da Receita**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

OLIVEIRA, R. F. **Taxas de Polícia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

O'RIORDAN, T. (Coord.). **Ecotaxation**. New York: St. Martin's Press, 1997.

PIOVESAN, F. (Coord). **Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional** – Desafios do direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limónad, 2002.

PRADO, L. R. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. Parte Geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

PRIEUR, M. **Droit de l'Environnement**. 4ème éd. Paris: Éditions Dalloz, 2001.

REALE, M. **Horizontes do Direito e da História**. 3ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROCHA, V. de O. (Coord.). **Contribuições Sociais** – questões polêmicas. São Paulo: Dialética, 1995.

ROCHE, D. **História das Coisas Banais** – Nascimento do Consumo, séc. XVII-XIX. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

RODRIGUES, S. **Direito Civil**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

ROODMAN, D.M. **Getting the Signals Right: Tax Reform to Protect the Environment and the Economy**. Washington D.C.: Jane A. Peterson Editor, May 1997.

ROUSSEAU, N.; MUSSO-GABAI, S; KROMAREK-VOITELLIER, P.; JARLIER-CLEMENT, C. **Environnement**. Paris: Editions Francis Lefevre, 1995.

SANTIAGO, A. **Bien Común y Derecho Constitucional** – El personalismo solidario como techo ideológico del sistema político. Buenos Aires: Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2002.

SCHOUERI, L. E. **Contribuições ao Estudo do Regime Jurídico das Normas Tributárias Indutoras como Instrumento de Intervenção sobre o Domínio Econômico**. São Paulo, 2002. Tese (Professor Titular do Departamento de Direito Econômico e Financeiro, área de Legislação Tributária) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Direito Ambiental Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOARES, G. F. S. **Direito Internacional do meio Ambiente** – Emergência, Obrigações e Responsabilidades. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2001.

SOUZA, P. R. P. de. **Garantia da Vida com Qualidade - Meio Ambiente, Direito e Cidadania.** São Paulo: Ed. Signus, 2002.

THOUREAU, H. D. **Civil Disobedience – and other essays.** New York: Dover Publications Inc., 1993.

TÔRRES, H. T. (Org). **Direito Tributário Ambiental.** São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, R. L. **O Orçamento na Constituição.** Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

TRINDADE, A. A. C. **Direitos Humanos e Meio Ambiente: Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

TROTABAS, L.; COTTERET, J. M. **Droit Fiscal.** 7^a édition. Paris: Éditions Dalloz, 1992.

VENÂNCIO FILHO, A. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico – O Direito Público Econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

ZIBETTI, R. A.; JESUS, E. A. de; FARIAS, N. R. de. **Gestão Ambiental – Responsabilidade da Empresa.** Cascavel: UNIVEL, 1997.

ZWEIG, S. **O mundo que eu vi – minhas memórias.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1942.

ANEXO 1

Decreto nº 3.551/00

Decreto nº 3.551, de 04 de agosto de 2000

Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências.

Q. PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, e tendo em vista o disposto no art. 14 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro.

§ 1º Esse registro se fará em um dos seguintes livros:

I - Livro de Registro dos Saberes, onde serão inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades;

II - Livro de Registro das Celebrações, onde serão inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social;

III - Livro de Registro das Formas de Expressão, onde serão inscritas manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas;

IV - Livro de Registro dos Lugares, onde serão inscritos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas.

§ 2º A inscrição num dos livros de registro terá sempre como referência a continuidade histórica do bem e sua relevância nacional para a memória, a identidade e a formação da sociedade brasileira.

§ 3º Outros livros de registro poderão ser abertos para a inscrição de bens culturais de natureza imaterial que constituam patrimônio cultural brasileiro e não se enquadrem nos livros definidos no parágrafo primeiro deste artigo.

Art. 2º São partes legítimas para provocar a instauração do processo de registro:

- I - o Ministro de Estado da Cultura;
- II - instituições vinculadas ao Ministério da Cultura;
- III - Secretarias de Estado, de Município e do Distrito Federal;
- IV - sociedades ou associações civis.

Art. 3º As propostas para registro, acompanhadas de sua documentação técnica, serão dirigidas ao Presidente do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, que as submeterá ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

§ 1º A instrução dos processos de registro será supervisionada pelo IPHAN.

§ 2º A instrução constará de descrição pormenorizada do bem a ser registrado, acompanhada da documentação correspondente, e deverá mencionar todos os elementos que lhe sejam culturalmente relevantes.

§ 3º A instrução dos processos poderá ser feita por outros órgãos do Ministério da Cultura, pelas unidades do IPHAN ou por entidade, pública ou privada, que detenha conhecimentos específicos sobre a matéria, nos termos do regulamento a ser expedido pelo Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

§ 4º Ultimada a instrução, o IPHAN emitirá parecer acerca da proposta de registro e enviará o processo ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, para deliberação.

§ 5º O parecer de que trata o parágrafo anterior será publicado no Diário Oficial da União, para eventuais manifestações sobre o registro, que deverão ser apresentadas ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural no prazo de até trinta dias, contados da data de publicação do parecer.

Art. 4º O processo de registro, já instruído com as eventuais manifestações apresentadas, será levado à decisão do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural.

Art. 5º Em caso de decisão favorável do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural, o bem será inscrito no livro correspondente e receberá o título de "Patrimônio Cultural do Brasil".

Parágrafo único. Caberá ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural determinar a abertura, quando for o caso, de novo Livro de Registro, em atendimento ao disposto nos termos do § 3º do art. 1º deste Decreto.

Art. 6º Ao Ministério da Cultura cabe assegurar ao bem registrado:

I - documentação por todos os meios técnicos admitidos, cabendo ao IPHAN manter banco de dados com o material produzido durante a instrução do processo.

II - ampla divulgação e promoção.

Art. 7º O IPHAN fará a reavaliação dos bens culturais registrados, pelo menos a cada dez anos, e a encaminhará ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural para decidir sobre a revalidação do título de "Patrimônio Cultural do Brasil".

Parágrafo único. Negada a revalidação, será mantido apenas o registro, como referência cultural de seu tempo.

Art. 8º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Cultura, o "Programa Nacional do Patrimônio Imaterial", visando à implementação de política específica de inventário, referenciamento e valorização desse patrimônio.

Parágrafo único. O Ministério da Cultura estabelecerá, no prazo de noventa dias, as bases para o desenvolvimento do Programa de que trata este artigo.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de agosto de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

Fernando Henrique Cardoso

Francisco Weffort

ANEXO 2

Lei nº 8.313/91

Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991

Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I**Disposições Preliminares**

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;

II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;

IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;

V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;

VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;

VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;

IX - priorizar o produto cultural originário do País.

Art. 2º O Pronac será implementado através dos seguintes mecanismos:

I - Fundo Nacional da Cultura (FNC);

II - Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart);

III - Incentivo a projetos culturais.

Parágrafo único. Os incentivos criados pela presente lei somente serão concedidos a projetos culturais que visem a exibição, utilização e circulação públicas dos bens culturais deles resultantes, vedada a concessão de incentivo a obras, produtos, eventos ou outros decorrentes, destinados ou circunscritos a circuitos privados ou a coleções particulares.

Art. 3º Para cumprimento das finalidades expressas no art. 1º desta lei, os projetos culturais em cujo favor serão captados e canalizados os recursos do Pronac atenderão, pelo menos, um dos seguintes objetivos:

I - incentivo à formação artística e cultural, mediante:

a) concessão de bolsas de estudo, pesquisa e trabalho, no Brasil ou no exterior, a autores, artistas e técnicos brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil;

b) concessão de prêmios a criadores, autores, artistas, técnicos e suas obras, filmes, espetáculos musicais e de artes cênicas em concursos e festivais realizados no Brasil;

c) instalação e manutenção de cursos de caráter cultural ou artístico, destinados à formação, especialização e aperfeiçoamento de pessoal da área da cultura, em estabelecimentos de ensino sem fins lucrativos;

II - fomento à produção cultural e artística, mediante:

a) produção de discos, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográfica de caráter cultural; (Vide Medida Provisória nº 2.228-1, de 6.9.2001)

b) edição de obras relativas às ciências humanas, às letras e às artes;

c) realização de exposições, festivais de arte, espetáculos de artes cênicas, de música e de folclore;

d) cobertura de despesas com transporte e seguro de objetos de valor cultural destinados a exposições públicas no País e no exterior;

e) realização de exposições, festivais de arte e espetáculos de artes cênicas ou congêneres;

III - preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico, mediante:

a) construção, formação, organização, manutenção, ampliação e equipamento de museus, bibliotecas, arquivos e outras organizações culturais, bem como de suas coleções e acervos;

b) conservação e restauração de prédios, monumentos, logradouros, sítios e demais espaços, inclusive naturais, tombados pelos Poderes Públicos;

c) restauração de obras de artes e bens móveis e imóveis de reconhecido valor cultural;

d) proteção do folclore, do artesanato e das tradições populares nacionais;

IV - estímulo ao conhecimento dos bens e valores culturais, mediante:

a) distribuição gratuita e pública de ingressos para espetáculos culturais e artísticos;

b) levantamentos, estudos e pesquisas na área da cultura e da arte e de seus vários segmentos;

c) fornecimento de recursos para o FNC e para fundações culturais com fins específicos ou para museus, bibliotecas, arquivos ou outras entidades de caráter cultural;

V - apoio a outras atividades culturais e artísticas, mediante:

a) realização de missões culturais no país e no exterior, inclusive através do fornecimento de passagens;

b) contratação de serviços para elaboração de projetos culturais;

c) ações não previstas nos incisos anteriores e consideradas relevantes pelo Ministro de Estado da Cultura, consultada a Comissão Nacional de Apoio à Cultura. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

CAPÍTULO II

Do Fundo Nacional da Cultura (FNC)

Art. 4º Fica ratificado o Fundo de Promoção Cultural, criado pela Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, que passará a denominar-se Fundo Nacional da Cultura (FNC), com o objetivo de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac e de:

I - estimular a distribuição regional eqüitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;

II - favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional;

III - apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira;

IV - contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

V - favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos sócio-culturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios.

§ 1º O FNC será administrado pelo Ministério da Cultura e gerido por seu titular, para cumprimento do Programa de Trabalho Anual, segundo os princípios estabelecidos nos arts. 1º e 3º. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 2º Os recursos do FNC somente serão aplicados em projetos culturais após aprovados, com parecer do órgão técnico competente, pelo Ministro de Estado da Cultura. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 3º Os projetos aprovados serão acompanhados e avaliados tecnicamente pelas entidades supervisionadas, cabendo a execução financeira à SEC/PR.

§ 4º Sempre que necessário, as entidades supervisionadas utilizarão peritos para análise e parecer sobre os projetos, permitida a indenização de despesas com o deslocamento, quando houver, e respectivos pró-labore e ajuda de custos, conforme ficar definido no regulamento.

§ 5º O Secretário da Cultura da Presidência da República designará a unidade da estrutura básica da SEC/PR que funcionará como secretaria executiva do FNC.

§ 6º Os recursos do FNC não poderão ser utilizados para despesas de manutenção administrativa do Ministério da Cultura, exceto para a aquisição ou

locação de equipamentos e bens necessários ao cumprimento das finalidades do Fundo. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 7º Ao término do projeto, a SEC/PR efetuará uma avaliação final de forma a verificar a fiel aplicação dos recursos, observando as normas e procedimentos a serem definidos no regulamento desta lei, bem como a legislação em vigor.

§ 8º As instituições públicas ou privadas receptoras de recursos do FNC e executoras de projetos culturais, cuja avaliação final não for aprovada pela SEC/PR, nos termos do parágrafo anterior, ficarão inabilitadas pelo prazo de três anos ao recebimento de novos recursos, ou enquanto a SEC/PR não proceder a reavaliação do parecer inicial.

Art. 5º O FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, conforme estabelecer o regulamento, e constituído dos seguintes recursos:

I - recursos do Tesouro Nacional;

II - doações, nos termos da legislação vigente;

III - legados;

IV - subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais;

V - saldos não utilizados na execução dos projetos a que se referem o Capítulo IV e o presente capítulo desta lei;

VI - devolução de recursos de projetos previstos no Capítulo IV e no presente capítulo desta lei, e não iniciados ou interrompidos, com ou sem justa causa;

VII - um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais, a que se refere a Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991, obedecida na aplicação a respectiva origem geográfica regional;

VIII - Três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinados aos prêmios; (Redação dada pela Lei nº 9.999, de 30.08.00) (Vide Decreto nº 2.290, de 4.8.97)

IX - reembolso das operações de empréstimo realizadas através do fundo, a título de financiamento reembolsável, observados critérios de remuneração que, no mínimo, lhes preserve o valor real;

X - resultado das aplicações em títulos públicos federais, obedecida a legislação vigente sobre a matéria;

XI - conversão da dívida externa com entidades e órgãos estrangeiros, unicamente mediante doações, no limite a ser fixado pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, observadas as normas e procedimentos do Banco Central do Brasil;

XII - saldos de exercícios anteriores; XIII recursos de outras fontes.

Art. 6º O FNC financiará até oitenta por cento do custo total de cada projeto, mediante comprovação, por parte do proponente, ainda que pessoa jurídica de direito público, da circunstância de dispor do montante remanescente ou estar habilitado à obtenção do respectivo financiamento, através de outra fonte devidamente identificada, exceto quanto aos recursos com destinação especificada na origem.

§ 1º (Vetado)

§ 2º Poderão ser considerados, para efeito de totalização do valor restante, bens e serviços oferecidos pelo proponente para implementação do projeto, a serem devidamente avaliados pela SEC/PR.

Art. 7º A SEC/PR estimulará, através do FNC, a composição, por parte de instituições financeiras, de carteiras para financiamento de projetos culturais, que levem em conta o caráter social da iniciativa, mediante critérios, normas, garantias e taxas de juros especiais a serem aprovados pelo Banco Central do Brasil.

CAPÍTULO III

Dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart)

Art. 8º Fica autorizada a constituição de Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), sob a forma de condomínio, sem personalidade jurídica, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos.

Art. 9º São considerados projetos culturais e artísticos, para fins de aplicação de recursos do FICART, além de outros que venham a ser declarados pelo Ministério da Cultura: (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

I - a produção comercial de instrumentos musicais, bem como de discos, fitas, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográficas;

II - a produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, música, canto, circo e demais atividades congêneres;

III - a edição comercial de obras relativas às ciências, às letras e às artes, bem como de obras de referência e outras de cunho cultural;

IV - construção, restauração, reparação ou equipamento de salas e outros ambientes destinados a atividades com objetivos culturais, de propriedade de entidades com fins lucrativos;

V - outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pelo Ministério da Cultura. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

Art. 10. Compete à Comissão de Valores Mobiliários, ouvida a SEC/PR, disciplinar a constituição, o funcionamento e a administração dos Ficart, observadas as disposições desta lei e às normas gerais aplicáveis aos fundos de investimento.

Art. 11. As quotas dos Ficart, emitidas sempre sob a forma nominativa ou escritural, constituem valores mobiliários sujeitos ao regime da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

Art. 12. O titular das quotas de Ficart:

I - não poderá exercer qualquer direito real sobre os bens e direitos integrantes do patrimônio do fundo;

II - não responde pessoalmente por qualquer obrigação legal ou contratual, relativamente aos empreendimentos do fundo ou da instituição administradora, salvo quanto à obrigação de pagamento do valor integral das quotas subscritas.

Art. 13. A instituição administradora de Ficart compete:

I - representá-lo ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;

II - responder pessoalmente pela evicção de direito, na eventualidade da liquidação deste.

Art. 14. (Revogado pela Lei nº 8.894, de 21/06/94)

Art. 15. Os rendimentos e ganhos de capital distribuídos pelos Ficart, sob qualquer forma, sujeitam-se à incidência do imposto sobre a renda na fonte à alíquota de vinte e cinco por cento.

Parágrafo único. Ficam excluídos da incidência na fonte de que trata este artigo, os rendimentos distribuídos a beneficiário pessoas jurídica tributada com base no lucro real, os quais deverão ser computados na declaração anual de rendimentos.

Art. 16. Os ganhos de capital auferidos por pessoas físicas ou jurídicas não tributadas com base no lucro real, inclusive isentas, decorrentes da alienação ou resgate de quotas dos Ficart, sujeitam-se à incidência do imposto sobre a renda, à mesma alíquota prevista para a tributação de rendimentos obtidos na alienação ou resgate de quotas de fundos mútuos de ações.

§ 1º Considera-se ganho de capital a diferença positiva entre o valor de cessão ou resgate da quota e o custo médio atualizado da aplicação, observadas as datas de aplicação, resgate ou cessão, nos termos da legislação pertinente.

§ 2º O ganho de capital será apurado em relação a cada resgate ou cessão, sendo permitida a compensação do prejuízo havido em uma operação com o lucro obtido em outra, da mesma ou diferente espécie, desde que de renda variável, dentro do mesmo exercício fiscal.

§ 3º O imposto será pago até o último dia útil da primeira quinzena do mês subsequente àquele em que o ganho de capital foi auferido.

§ 4º Os rendimentos e ganhos de capital a que se referem o caput deste artigo e o artigo anterior, quando auferidos por investidores residentes ou domiciliados no exterior, sujeitam-se à tributação pelo imposto sobre a renda, nos termos da legislação aplicável a esta classe de contribuintes.

Art. 17. O tratamento fiscal previsto nos artigos precedentes somente incide sobre os rendimentos decorrentes de aplicações em Ficart que atendam a todos os requisitos previstos na presente lei e na respectiva regulamentação a ser baixada pela Comissão de Valores Mobiliários.

Parágrafo único. Os rendimentos e ganhos de capital auferidos por Ficart, que deixem de atender aos requisitos específicos desse tipo de fundo, sujeitar-se-ão à tributação prevista no artigo 43 da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988.

CAPÍTULO IV

Do Incentivo a Projetos Culturais

Art. 18. Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, nos termos do art. 5º, inciso II, desta Lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 1º Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados no § 3º, previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de: (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

a) doações; e (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

b) patrocínios. (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 2º As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio referido no parágrafo anterior como despesa operacional. (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 3º As doações e os patrocínios na produção cultural, a que se refere o § 1º, atenderão exclusivamente aos seguintes segmentos: (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99) (Vide Medida Provisória nº 2.228-1, de 6.9.2001)

a) artes cênicas; (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99) (Vide Medida Provisória nº 2.228-1, de 6.9.2001)

b) livros de valor artístico, literário ou humanístico; (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99) - (Vide Medida Provisória nº 2.228-1, de 6.9.2001)

c) música erudita ou instrumental; (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99) (Vide Medida Provisória nº 2.228-1, de 6.9.2001)

d) circulação de exposições de artes plásticas; (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99) (Vide Medida Provisória nº 2.228-1, de 6.9.2001)

e) doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus. (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99) (Vide Medida Provisória nº 2.228-1, de 6.9.2001) (Vide Medida Provisória nº 2.228-1, de 6.9.2001)

Art. 19. Os projetos culturais previstos nesta Lei serão apresentados ao Ministério da Cultura, ou a quem este delegar atribuição, acompanhados do orçamento analítico, para aprovação de seu enquadramento nos objetivos do PRONAC. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 1º O proponente será notificado dos motivos da decisão que não tenha aprovado o projeto, no prazo máximo de cinco dias. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 2º Da notificação a que se refere o parágrafo anterior, caberá pedido de reconsideração ao Ministro de Estado da Cultura, a ser decidido no prazo de sessenta dias. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 3º (Vetado)

§ 4º (Vetado)

§ 5º (Vetado)

§ 6º A aprovação somente terá eficácia após publicação de ato oficial contendo o título do projeto aprovado e a instituição por ele responsável, o valor autorizado para obtenção de doação ou patrocínio e o prazo de validade da autorização.

§ 7º O Ministério da Cultura publicará anualmente, até 28 de fevereiro, o montante dos recursos autorizados pelo Ministério da Fazenda para a renúncia fiscal no exercício anterior, devidamente discriminados por beneficiário. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 8º Para a aprovação dos projetos será observado o princípio da não-concentração por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recursos, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela

disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal. (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

Art. 20. Os projetos aprovados na forma do artigo anterior serão, durante sua execução, acompanhados e avaliados pela SEC/PR ou por quem receber a delegação destas atribuições.

§ 1º A SEC/PR, após o término da execução dos projetos previstos neste artigo, deverá, no prazo de seis meses, fazer uma avaliação final da aplicação correta dos recursos recebidos, podendo inabilitar seus responsáveis pelo prazo de até três anos.

§ 2º Da decisão a que se refere o parágrafo anterior, caberá pedido de reconsideração ao Ministro de Estado da Cultura, a ser decidido no prazo de sessenta dias. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 3º O Tribunal de Contas da União incluirá em seu parecer prévio sobre as contas do Presidente da República análise relativa a avaliação de que trata este artigo.

Art. 21. As entidades incentivadoras e captadoras de que trata este Capítulo deverão comunicar, na forma que venha a ser estipulada pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, e SEC/PR, os aportes financeiros realizados e recebidos, bem como as entidades captadoras efetuar a comprovação de sua aplicação.

Art. 22. Os projetos enquadrados nos objetivos desta lei não poderão ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural.

Art. 23. Para os fins desta lei, considera-se:

I - (Vetado)

II - patrocínio: a transferência de numerário, com finalidade promocional ou a cobertura, pelo contribuinte do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, de gastos, ou a utilização de bem móvel ou imóvel do seu patrimônio, sem a transferência de domínio, para a realização, por outra pessoa física ou

jurídica de atividade cultural com ou sem finalidade lucrativa prevista no art. 3º desta lei.

§ 1º Constitui infração a esta Lei o recebimento pelo patrocinador, de qualquer vantagem financeira ou material em decorrência do patrocínio que efetuar.

§ 2º As transferências definidas neste artigo não estão sujeitas ao recolhimento do Imposto sobre a Renda na fonte.

Art. 24. Para os fins deste Capítulo, equiparam-se a doações, nos termos do regulamento:

I - distribuições gratuitas de ingressos para eventos de caráter artístico-cultural por pessoa jurídica a seus empregados e dependentes legais;

II - despesas efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas com o objetivo de conservar, preservar ou restaurar bens de sua propriedade ou sob sua posse legítima, tombados pelo Governo Federal, desde que atendidas as seguintes disposições:

a) preliminar definição, pelo Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural - IBPC, das normas e critérios técnicos que deverão reger os projetos e orçamentos de que trata este inciso;

b) aprovação prévia, pelo IBPC, dos projetos e respectivos orçamentos de execução das obras;

c) posterior certificação, pelo referido órgão, das despesas efetivamente realizadas e das circunstâncias de terem sido as obras executadas de acordo com os projetos aprovados.

Art. 25. Os projetos a serem apresentados por pessoas físicas ou pessoas jurídicas, de natureza cultural para fins de incentivo, objetivarão desenvolver as formas de expressão, os modos de criar e fazer, os processos de preservação e proteção do patrimônio cultural brasileiro, e os estudos e métodos de interpretação da realidade cultural, bem como contribuir para propiciar meios, à população em geral, que permitam o conhecimento dos bens de valores artísticos e culturais, compreendendo, entre outros, os seguintes segmentos:

I - teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres;

II - produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres;

III - literatura, inclusive obras de referência;

IV - música;

V - artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres;

VI - folclore e artesanato;

VII - patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos;

VIII - humanidades; e

IX - rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não-comercial.

Parágrafo único. Os projetos culturais relacionados com os segmentos do inciso II deste artigo deverão beneficiar exclusivamente as produções independentes, bem como as produções culturais-educativas de caráter não comercial, realizadas por empresas de rádio e televisão. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

Art. 26. O doador ou patrocinador poderá deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos culturais aprovados de acordo com os dispositivos desta Lei, tendo como base os seguintes percentuais: (vide art. 6º inciso II da Lei nº 9.532 de, 10.12.97 e MPV 2.189-49 de, 23.8.01)

I - no caso das pessoas físicas, oitenta por cento das doações e sessenta por cento dos patrocínios;

II - no caso das pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, quarenta por cento das doações e trinta por cento dos patrocínios.

§ 1º A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá abater as doações e patrocínios como despesa operacional.

§ 2º O valor máximo das deduções de que trata o **caput** deste artigo será fixado anualmente pelo Presidente da República, com base em um percentual da renda tributável das pessoas físicas e do imposto devido por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real.

§ 3º Os benefícios de que trata este artigo não excluem ou reduzem outros benefícios, abatimentos e deduções em vigor, em especial as doações a entidades de utilidade pública efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas.

§ 4º (VETADO)

§ 5º O Poder Executivo estabelecerá mecanismo de preservação do valor real das contribuições em favor de projetos culturais, relativamente a este Capítulo.

Art. 27. A doação ou o patrocínio não poderá ser efetuada a pessoa ou instituição vinculada ao agente.

§ 1º Consideram-se vinculados ao doador ou patrocinador:

a) a pessoa jurídica da qual o doador ou patrocinador seja titular, administrador, gerente, acionista ou sócio, na data da operação, ou nos doze meses anteriores;

b) o cônjuge, os parentes até o terceiro grau, inclusive os afins, e os dependentes do doador ou patrocinador ou dos titulares, administradores, acionistas ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao doador ou patrocinador, nos termos da alínea anterior;

c) outra pessoa jurídica da qual o doador ou patrocinador seja sócio.

§ 2º Não se consideram vinculadas as instituições culturais sem fins lucrativos, criadas pelo doador ou patrocinador, desde que devidamente constituídas e em funcionamento, na forma da legislação em vigor. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

Art. 28. Nenhuma aplicação dos recursos previstos nesta Lei poderá ser feita através de qualquer tipo de intermediação.

Parágrafo único. A contratação de serviços necessários à elaboração de projetos para a obtenção de doação, patrocínio ou investimento, bem como a captação de recursos ou a sua execução por pessoa jurídica de natureza cultural, não configura a intermediação referida neste artigo. (Redação dada pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

Art. 29. Os recursos provenientes de doações ou patrocínios deverão ser depositados e movimentados, em conta bancária específica, em nome do beneficiário, e a respectiva prestação de contas deverá ser feita nos termos do regulamento da presente Lei.

Parágrafo único. Não serão consideradas, para fins de comprovação do incentivo, as contribuições em relação às quais não se observe esta determinação.

Art. 30. As infrações aos dispositivos deste capítulo, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, sujeitarão o doador ou patrocinador ao pagamento do valor atualizado do Imposto sobre a Renda devido em relação a cada exercício financeiro, além das penalidades e demais acréscimos previstos na legislação que rege a espécie.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, considera-se solidariamente responsável por inadimplência ou irregularidade verificada a pessoa física ou jurídica proponente do projeto. (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 2º A existência de pendências ou irregularidades na execução de projetos da proponente junto ao Ministério da Cultura suspenderá a análise ou concessão de novos incentivos, até a efetiva regularização. (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

§ 3º Sem prejuízo do parágrafo anterior, aplica-se, no que couber, cumulativamente, o disposto nos arts. 38 e seguintes desta Lei. (Incluído pela Lei nº 9.874, 23.11.99)

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 31. Com a finalidade de garantir a participação comunitária, a representação de artista e criadores no trato oficial dos assuntos da cultura e a organização nacional sistêmica da área, o Governo Federal estimulará a institucionalização de Conselhos de Cultura no Distrito Federal, nos Estados, e nos Municípios.

Art. 32. Fica instituída a Comissão Nacional de incentivo à Cultura - CNIC, com a seguinte composição:

- I - o Secretário da Cultura da Presidência da República;
- II - os Presidentes das entidades supervisionadas pela SEC/PR;
- III - o Presidente da entidade nacional que congregar os Secretários de Cultura das Unidades Federadas;
- IV - um representante do empresariado brasileiro;
- V - seis representantes de entidades associativas dos setores culturais e artísticos de âmbito nacional.

§ 1º A CNIC será presidida pela autoridade referida no inciso I deste artigo que, para fins de desempate terá o voto de qualidade.

§ 2º Os mandatos, a indicação e a escolha dos representantes a que se referem os incisos IV e V deste artigo, assim como a competência da CNIC, serão estipulados e definidos pelo regulamento desta Lei.

Art. 33. A SEC/PR, com a finalidade de estimular e valorizar a arte e a cultura, estabelecerá um sistema de premiação anual que reconheça as contribuições mais significativas para a área:

- I - de artistas ou grupos de artistas brasileiros ou residentes no Brasil, pelo conjunto de sua obra ou por obras individuais;
- II - de profissionais da área do patrimônio cultural;
- III - de estudiosos e autores na interpretação crítica da cultura nacional, através de ensaios, estudos e pesquisas.

Art. 34. Fica instituída a Ordem do Mérito Cultural, cujo estatuto será aprovado por Decreto do Poder Executivo, sendo que as distinções serão concedidas pelo Presidente da República, em ato solene, a pessoas que, por sua atuação profissional ou como incentivadoras das artes e da cultura, mereçam reconhecimento.

Art. 35. Os recursos destinados ao então Fundo de Promoção Cultural, nos termos do art. 1º, § 6º, da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, serão recolhidos ao Tesouro Nacional para aplicação pelo FNC, observada a sua finalidade.

Art. 36. O Departamento da Receita Federal, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, no exercício de suas atribuições específicas, fiscalizará a efetiva execução desta Lei, no que se refere à aplicação de incentivos fiscais nela previstos.

Art. 37. O Poder Executivo a fim de atender o disposto no art. 26, § 2º, desta Lei, adequando-o às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, enviará, no prazo de 30 dias, Mensagem ao Congresso Nacional, estabelecendo o total da renúncia fiscal e correspondente cancelamento de despesas orçamentárias.

Art. 38. Na hipótese de dolo, fraude ou simulação, inclusive no caso de desvio de objeto, será aplicada, ao doador e ao beneficiário, multa correspondente a duas vezes o valor da vantagem recebida indevidamente.

Art. 39. Constitui crime, punível com a reclusão de dois a seis meses e multa de vinte por cento do valor do projeto, qualquer discriminação de natureza política que atente contra a liberdade de expressão, de atividade intelectual e artística, de consciência ou crença, no andamento dos projetos a que se refere esta Lei.

Art. 40. Constitui crime, punível com reclusão de dois a seis meses e multa de vinte por cento do valor do projeto, obter redução do imposto de renda utilizando-se fraudulentamente de qualquer benefício desta Lei.

§ 1º No caso de pessoa jurídica respondem pelo crime o acionista controlador e os administradores que para ele tenham concorrido.

§ 2º Na mesma pena incorre aquele que, recebendo recursos, bens ou valores em função desta Lei, deixa de promover, sem justa causa, atividade cultural objeto do incentivo.

Art. 41. O Poder Executivo, no prazo de sessenta dias, Regulamentará a presente lei.

Art. 42. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 43. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 23 de dezembro de 1991; 170º da Independência e 103º da República.

FERNANDO COLLOR

Jarbas Passarinho

ANEXO 3

**Portaria nº 29-B dos Ministérios da Economia e Meio Ambiente de
Portugal.**

Portaria n. 29-B/98 de 15 de Janeiro

A Portaria n. 313/96, de 29 de Julho, regulamentou o Decreto-Lei n. 322/95, de 28 de Novembro, que estabelecia os princípios e as normas aplicáveis à gestão de embalagens e resíduos de embalagens. Sucede que esse decreto-lei foi revogado e substituído pelo Decreto-Lei n. 366-A/97, de 20 de Dezembro, por forma a assegurar o respeito pela formalidade de notificação prévia prevista no artigo 16. da Directiva n. 96/62/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro.

Por razões idênticas, impõe-se revogar e substituir a Portaria n. 313/96, de 29 de Julho, cumprida que foi a referida formalidade também quanto à regulamentação em causa.

A presente portaria é, pois, substancialmente idêntica à Portaria n. 313/96, de 29 de Julho, aproveitando-se a ocasião para introduzir algumas correcções ou actualizações de menor significado. Contudo, considerando os méritos ambientais da reciclagem, a regulamentação que agora se publica, na linha de sugestões recebidas no quadro do referido procedimento de notificação prévia, admite a organização de sistemas próprios de consignação ou sistemas especiais de recolha selectiva, desde que orientados para a reciclagem, como alternativas à obrigação de reutilização fixada para as embalagens de certo tipo de bebidas destinadas a consumo imediato nos estabelecimentos hoteleiros, de restauração e similares.

Como se referiu por ocasião da publicação da Portaria n. 313/96, de 29 de Julho, tem-se registado nos últimos anos um aumento importante das quantidades de resíduos sólidos urbanos, associado ao incremento da proporção de resíduos de embalagens. Simultaneamente, verificou-se uma redução da reutilização de embalagens, que mantém, apesar de tudo, uma expressão significativa. Estes factos justificam a necessidade de adoptar de imediato as medidas necessárias, por um lado, para promover a reciclagem dos resíduos de embalagens e, por outro, para também promover a reutilização de embalagens.

O Decreto-Lei n. 366-A/97, de 20 de Dezembro, estabelece as regras e os princípios gerais a que deve obedecer a gestão de embalagens e resíduos de embalagens.

Definidas nesse decreto-lei a importância da reutilização de embalagens e da reciclagem de resíduos de embalagens e as linhas gerais dos sistemas alternativos destinados à sua concretização, importa fixar as respectivas regras de funcionamento.

A presente portaria estabelece a regulamentação prevista naquele diploma legal quanto aos sistemas de gestão das embalagens reutilizáveis e dos resíduos de embalagens não reutilizáveis.

Com as disposições desta portaria pretende-se prosseguir objectivos explícitos de política ambiental, visando garantir não só a redução das quantidades de resíduos sólidos urbanos mas também que o consumidor possa exercer o direito de optar por embalagens reutilizáveis.

Outros aspectos a regulamentar, nos termos do artigo 9. do referido decreto-lei, nomeadamente símbolos de marcação, requisitos essenciais e níveis de concentração de metais pesados nas embalagens, serão objecto de outras portarias.

Assim, ao abrigo do disposto nos artigos 5. e 9. do Decreto-Lei n. 366-A/97, de 20 de Dezembro:

Manda o Governo, pelos Ministros da Economia e do Ambiente, o seguinte:

CAPÍTULO I

Objecto

1. Objecto

O presente diploma estabelece as regras de funcionamento dos sistemas de consignação aplicáveis às embalagens reutilizáveis e às embalagens não reutilizáveis, bem como as do sistema integrado aplicável ap nas às embalagens não reutilizáveis, regras a que devem obedecer os operadores económicos responsáveis pela gestão das embalagens e resíduos de embalagens, nos termos previstos nos artigos 5. e 9. do Decreto-Lei n. 366-A/97, de 20 de Dezembro.

CAPÍTULO II

Embalagens reutilizáveis

2. Sistema de consignação

1 - Os embaladores e ou os responsáveis pela colocação de produtos no mercado nacional que empreguem embalagens reutilizáveis para acondicionar os seus produtos devem estabelecer um sistema de consignação que permita recuperar e reutilizar as suas embalagens depois de usadas pelos consumidores.

2 - A consignação envolve necessariamente a cobrança aos consumidores, no acto da compra, de um depósito, que só pode ser reembolsado no acto da devolução. O Governo poderá fixar, por despacho conjunto dos Ministros da Economia e do Ambiente e depois de consultadas as associações representativas dos sectores envolvidos, o valor mínimo do depósito, que deverá ser transmitido ao longo de toda a cadeia de distribuição e que deve estimular a devolução da embalagem, sem ultrapassar o seu valor real.

3 - O distribuidor/comerciante é obrigado a cobrar e a reembolsar o depósito previsto no número anterior, bem como a assegurar a recolha das embalagens usadas, no local de venda, e o seu armazenamento em condições adequadas.

4 - Para efeito da recuperação de embalagens prevista nos números anteriores, os embaladores e ou os responsáveis pela colocação de produtos no mercado nacional podem implantar locais destinados à recolha das embalagens usadas.

5 - O depósito referido nos números anteriores não está sujeito a qualquer pagamento adicional e o seu valor deve ser claramente identificado na embalagem ou no suporte utilizado para a indicação do preço de venda do produto.

6 - Os embaladores e ou os responsáveis pela colocação de produtos no mercado nacional são obrigados a proceder à recolha das embalagens recebidas e armazenadas pelo distribuidor/comerciante dentro de um prazo a acordar entre as partes.

7 - O distribuidor/comerciante não é obrigado a aceitar nem a armazenar embalagens usadas cujo tipo, formato ou marca de produto não comercialize.

8 - Com o objectivo de assegurar o direito de opção do consumidor, todos os distribuidores/comerciantes que comercializem bebidas refrigerantes, cervejas, águas minerais naturais, de nascentes ou outras águas embaladas e vinhos de mesa (excluindo aqueles com a classificação de vinho regional e VQPRD) acondicionados em embalagens não reutilizáveis devem comercializar também a mesma categoria de produtos acondicionados em embalagens reutilizáveis.

9 - As embalagens reutilizáveis não podem ser introduzidas nos circuitos municipais de recolha de resíduos.

3. Responsabilidade

1 - No fim do ciclo de retorno, a responsabilidade pelo destino final das embalagens reutilizáveis cabe aos respectivos embaladores ou aos responsáveis pela colocação de produtos no mercado nacional.

2 - A responsabilidade prevista no número anterior só cessa mediante declaração de assunção de responsabilidade pela empresa ou entidade a quem as embalagens forem entregues.

4. Dados estatísticos

1 - Os embaladores e ou os responsáveis pela colocação de produtos no mercado nacional devem comunicar, anualmente, ao Instituto dos Resíduos os dados estatísticos referentes às quantidades de embalagens reutilizáveis e não reutilizáveis que coloquem no mercado, às quantidades de embalagens usadas efectivamente recuperadas e reutilizadas e ainda às quantidades entregues a entidades que se responsabilizem pela sua valorização ou eliminação.

2 - Os distribuidores/comerciantes com um volume anual de vendas superior a 180 milhões de escudos devem comunicar, anualmente, ao Instituto dos Resíduos os dados estatísticos referentes às quantidades de embalagens reutilizáveis que comercializem.

3 - Os dados estatísticos referidos nos números anteriores devem ser comunicados até 31 de Março do ano imediato àquele a que se reportam, de acordo com modelo a publicar por despacho do Ministro do Ambiente.

5. Planos de gestão de embalagens reutilizáveis

1 - Os embaladores e ou os responsáveis pela colocação de produtos no mercado nacional devem elaborar o respectivo plano de gestão das embalagens reutilizáveis, que descreva o dispositivo adoptado no âmbito do sistema de consignação e as modalidades de controlo do sistema, de modo a permitir medir a proporção de embalagens recolhidas para reutilização face às embalagens comercializáveis.

2 - Os planos de gestão devem assegurar o cumprimento integral dos objectivos desta portaria.

3 - As bebidas refrigerantes, cervejas e águas minerais naturais, de nascentes ou outras águas embaladas destinadas a consumo imediato no próprio local, nos estabelecimentos hoteleiros, de restauração e similares são obrigatoriamente acondicionadas em embalagens reutilizáveis, à excepção dos concentrados destinados à preparação de bebidas refrigerantes por diluição no próprio local de consumo e sem prejuízo da alternativa prevista no n. 3 do artigo 6.

4 - Será criado um grupo de trabalho que, funcionando no âmbito da Comissão de Acompanhamento da Gestão de Embalagens e Resíduos de Embalagens (CAGERE), prevista pelo Decreto-Lei n. 366-A/97, de 20 de Dezembro, terá por finalidade estudar formas de contratualização e livre acordo que permitam atingir os objectivos para as embalagens reutilizáveis previstos nesta portaria.

5 - Os planos de gestão devem ter como objectivo global a manutenção da configuração actual do mercado, para o que, excluindo o consumo em estabelecimentos hoteleiros, de restauração e similares, é necessário assegurar os seguintes níveis mínimos de reutilização, expressos em percentagem dos volumes totais, em litros:

- a) Bebidas refrigerantes: 15% (1997), 20% (1998), 30% (1999);
- b) Cervejas: 70% (1997), 75% (1998), 80% (1999);
- c) Águas minerais naturais, de nascentes ou outras águas embaladas: 5% (1997), 8% (1998), 10% (1999);
- d) Vinhos de mesa (excluindo aqueles com a classificação de vinho regional e VQPRD): 55% (1997), 60% (1998), 65% (1999).

6 - Os níveis de reutilização deverão ser atingidos por sector e visam globalmente os embaladores e ou os responsáveis pela colocação de produtos no mercado nacional, bem como os distribuidores/comerciantes.

7 - Os planos de gestão das embalagens reutilizáveis devem ser apresentados à CAGERE até 31 de Outubro do ano anterior àquele a que se reportam.

8 - Os operadores económicos que disponham de um sistema de consignação à data da entrada em vigor da presente portaria devem manter esse sistema e adaptá-lo à presente portaria, apresentando anualmente o respectivo plano de gestão, nos termos dos números anteriores.

9 - Em relação aos sistemas de consignação actualmente existentes, é proibida qualquer medida tendente a auferir vantagens económicas em consequência da alteração do valor mínimo do depósito, a fixar nos termos do n. 2 do artigo 2.º, pelo que na troca das embalagens não pode ser exigida qualquer actualização dos montantes dos depósitos.

CAPÍTULO III

Embalagens não reutilizáveis

6. Sistemas de gestão: integrado e de consignação

1 - Os embaladores, os responsáveis pela colocação de produtos no mercado nacional e os industriais de produção de embalagens ou matérias-primas para o fabrico de embalagens são responsáveis pela gestão e destino final dos seus resíduos de embalagens, podendo transmitir a sua responsabilidade a uma entidade gestora do chamado «sistema integrado», regulado nos termos dos artigos 7.º e seguintes.

2 - Em alternativa ao sistema referido no número anterior, os operadores económicos nele referidos poderão organizar um sistema de consignação, que deverá funcionar em moldes similares ao sistema descrito no artigo 2.º, com as necessárias adaptações, e que terá de ser aprovado pelo Instituto dos Resíduos.

3 - Em alternativa à obrigação referida no n. 3 do artigo 5.º, poderão ser organizados sistemas específicos de consignação, a criar nos termos do número

anterior, ou um sistema de recolha selectiva e transporte específico, apoiado em meios adequados e sujeito às regras de licenciamento previstas no n. 1 do presente artigo e nos artigos seguintes, desde que tais sistemas garantam a reciclagem das embalagens não reutilizáveis.

4 - Os responsáveis pelos estabelecimentos hoteleiros, de restauração ou similares que optem pela adesão a um dos sistemas alternativos admitidos no número anterior não poderão eliminar quaisquer resíduos de embalagens através de outros sistemas de recolha.

7. Sistema integrado

1 - Os embaladores, os responsáveis pela colocação de produtos no mercado nacional e os industriais de produção de embalagens ou matérias-primas para o fabrico de embalagens podem transmitir a sua responsabilidade pela gestão dos resíduos das suas embalagens a uma entidade gestora devidamente licenciada para exercer essa actividade, nos termos do Decreto-Lei n. 366-A/97, de 20 de Dezembro, e do disposto na presente portaria.

2 - A transferência de responsabilidade para a entidade gestora é objecto de contrato escrito, com a duração mínima de três anos, e contendo obrigatoriamente:

- a) A identificação e caracterização das embalagens abrangidas pelo contrato;
- b) A previsão da quantidade de resíduos dessas embalagens a retomar anualmente pela entidade;
- c) Os termos do controlo a desenvolver pela entidade, por forma a verificar as quantidades e a natureza das embalagens a seu cargo;
- d) As contrapartidas financeiras devidas à entidade, tendo em conta as respectivas obrigações, definidas na presente portaria.

3 - A responsabilidade da entidade, referida no n. 1, pela retoma e valorização de resíduos de embalagens é assumida, em conformidade com o disposto no artigo 8. da presente portaria, através de contratos com os municípios ou com empresas gestoras de sistemas multimunicipais ou intermunicipais a quem tenha sido atribuída a concessão da recolha selectiva e triagem e com as

organizações de fornecedores e transformadores de materiais de embalagem criadas ou a criar para assegurar a retoma e valorização dos materiais recuperados.

8. Entidade gestora

1 - Qualquer entidade gestora que tenha por objecto tomar a seu cargo a gestão de resíduos de embalagens ao abrigo do sistema integrado, previsto no artigo anterior, carece de licença, a conceder por decisão conjunta dos Ministros da Economia e do Ambiente.

2 - A concessão da licença depende das capacidades técnicas e financeiras da entidade para as operações em causa, bem como da apreciação do caderno de encargos referido no artigo 9. com que a mesma deve instruir o respectivo requerimento.

3 - O requerimento deve ser apresentado ao Instituto dos Resíduos, a quem compete coordenar o respectivo processo e transmitir a decisão final.

4 - A responsabilidade da entidade gestora pelo destino final dos resíduos de embalagens só cessa mediante declaração de assunção de responsabilidade pela empresa ou entidade a quem os resíduos de embalagens forem entregues.

9. Caderno de encargos

1 - Quando se trate de resíduos de embalagens urbanas ou equiparadas destinados a recolha pelos sistemas municipais, o caderno de encargos inclui as seguintes referências:

a) Identificação e características técnicas dos resíduos das embalagens abrangidas;

b) Previsão das quantidades de resíduos de embalagens a retomar anualmente;

c) Bases da contribuição financeira exigida aos embaladores e aos responsáveis pela colocação de produtos embalados no mercado nacional, designadamente a fórmula de cálculo da taxa respectiva, tendo em conta as

quantidades previstas, o volume, o peso e a capacidade das embalagens, bem como a natureza dos materiais presentes nas mesmas;

d) Condições de articulação da actividade da entidade com os municípios (ou empresas gestoras de sistemas multimunicipais ou intermunicipais, nos termos do n. 3 do artigo 7.), concretamente o modo como se propõe assegurar a retoma dos resíduos recolhidos e triados por estes, as especificações técnicas dos materiais a retomar e as bases das contrapartidas da entidade aos municípios (ou às referidas empresas) pelo custo acrescido das operações de recolha selectiva e triagem de resíduos de embalagens;

e) Estipulação de uma verba destinada ao financiamento de campanhas de sensibilização dos consumidores sobre as medidas a adoptar em termos de gestão de embalagens e resíduos de embalagens, bem como ao desenvolvimento de novos processos de reciclagem e de valorização de embalagens;

f) Circuito económico concebido para a valorização, evidenciando os termos da relação entre a entidade e os operadores económicos envolvidos;

g) Condições de eventual reciprocidade a praticar relativamente a embalagens de produtos provenientes de outros países.

2 - Quando se trate de quaisquer outros resíduos de embalagens, designadamente industriais, o caderno de encargos inclui as seguintes referências:

a) Identificação e características técnicas dos resíduos de embalagens;

b) Previsão das quantidades de resíduos de embalagens a recolher e retomar anualmente;

c) Bases da contribuição financeira exigida aos embaladores e aos responsáveis pela colocação de produtos embalados no mercado nacional, designadamente a fórmula de cálculo da taxa respectiva, tendo em conta as quantidades previstas, o volume, o peso e a capacidade das embalagens, bem como a natureza dos materiais presentes nas mesmas;

d) Plano de gestão dos resíduos de embalagens e circuito económico concebido para a reutilização ou valorização;

e) Condições de eventual reciprocidade a praticar relativamente a embalagens de produtos provenientes de outros países.

10. Resultados contabilísticos

Os resultados contabilísticos da entidade serão obrigatoriamente reinvestidos ou utilizados na sua actividade ou actividades conexas, na linha do disposto na antecedente alínea e) do n. 1 do artigo 9., podendo ser constituídos em provisões ou reservas para operações futuras, mas sendo expressamente vedada a distribuição de resultados, dividendos ou lucros pelos accionistas, sócios ou associados.

11. Relatório anual

A entidade gestora fica obrigada a entregar às entidades licenciadoras um relatório anual de actividade, demonstrativo dos resultados obtidos em matéria de gestão de resíduos de embalagens, nomeadamente no que respeita à reciclagem e outras formas de valorização, até 31 de Março do ano imediato àquele a que se reportam os resultados, de acordo com modelo a publicar por meio de despacho conjunto dos Ministros da Economia e do Ambiente.

CAPÍTULO IV

Disposições finais

12. Revogação e entrada em vigor

1 - É revogada a Portaria n. 313/96, de 29 de Julho.

2 - Esta portaria entra em vigor na data da sua publicação, devendo o n. 3 do artigo 5, ser cumprido na totalidade a partir de 1 de Janeiro de 1999.

Ministérios da Economia e do Ambiente.

Assinada em 8 de Janeiro de 1998.

O Ministro da Economia, Joaquim Augusto Nunes de Pina Moura. - A Ministra
do Ambiente, Elisa Maria da Costa Guimarães Ferreira

ANEXO 4

Sinal verde para exportação

Terra Preservada vende 20 mil quilos de banana passa para a Suíça

Adriano Koehler
de Curitiba

Uma das maiores dificuldades das populações localizadas em áreas de proteção ambiental (APA) é encontrar alternativas de geração de renda que não impliquem em agressões ao meio ambiente. Um projeto da Terra Preservada, indústria de alimentos orgânicos com sede em Colombo, Região Metropolitana de Curitiba, pode significar uma alternativa viável de produção agrícola para a APA de Guaraqueçaba, litoral norte do Paraná. A empresa está estimulando a produção de

banana passa orgânica para exportação.

O principal atrativo para o agricultor é o prêmio pago pelo produto em relação ao seu correspondente convencional, que utiliza técnicas de cultivo com uso de agrotóxicos. Segundo Rogério Konzen, diretor da Terra Preservada, este prêmio varia entre 60% e 100% acima do preço normal. "E não há riscos na venda, pois temos compradores garantidos", afirma Konzen. Para este ano, a produção da Terra Preservada será de 20 mil quilos de banana passa, o que significa 100 mil quilos do produto in natura. Toda a co-

lheita seguirá para a Suíça, onde a empresa Gebana é responsável pela venda. "Só que eles nos pediram 40 mil quilos, que não conseguiremos entregar por falta de produtores", afirma Konzen. A Gebana atua na venda de produtos orgânicos e com o conceito de comércio solidário, para beneficiar pequenos produtores de países em desenvolvimento.

Este ano cerca de 60 produtores deverão estar certificados e há mais 120 na espera, nas regiões de Guaraqueçaba, Antonina e Morretes. Nem todos devem estar aptos a entregar o produto de acordo com

as normas do selo de qualidade de produção orgânica, pois este demora em torno de três anos para ser concedido. Segundo Konzen, há uma fase de transição entre o fim do uso de agrotóxicos e a certificação da plantação, período que varia de acordo com a região. "Nosso trabalho é convencer o produtor que é mais vantajoso trabalhar sem pesticidas", diz o diretor da Terra Preservada.

O projeto conta com o apoio da Universidade Federal do Paraná, (UFPR), que viabilizou a construção de uma fábrica de banana passa na localidade do Batuva, em Guaraqueçaba.

Anteontem, a Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (SPVS) assinou um protocolo de intenções com a Terra Preservada para fornecer apoio técnico em questões relativas à conservação ambiental, além de colocar à disposição dados científicos sobre a região. "Procuramos estabelecer acordos com várias entidades, pois nosso trabalho não fica restrito à produção orgânica. É necessário partir para o lado social e ambiental. E a parceria é necessária para dividir os custos deste trabalho", diz Konzen.

(continua na pág. 5)

Depois da banana passa será a vez do palmito

Adriano Koehler
(continuação da página 1)

Clovis Borges, presidente da SPVS, afirma que a entidade procurava algum projeto que mostrasse a viabilidade comercial de algum produto sem danificar o meio ambiente. "Este é um caso especial pois já tem um mercado garantido, de consumidores que se preocupam tanto com o lado ambiental como com o lado social, pois o projeto envolve apenas pequenos agricultores", diz Borges. O projeto está em fase final de elaboração, e por isso não há estimativa de custos ainda. Mas há uma perspectiva de que o sucesso da empreitada atraia outras empresas e entidades para outros produtos. A SPVS tem estudos para o aproveitamento correto de outros produtos como palmito, mandioca, outros tipos de banana que são transformados em passa, gengibre orgânico, pesca e artesanato, entre outros. "O grande problema é ligar os produtos aos mercados", afirma Borges.

Por enquanto, o projeto prevê a venda apenas de banana passa. "Este ano vamos levar tecnologias de produção para que o fruto cultivado organicamente tenha uma aparência tão boa quanto aquele que usa agrotóxicos. Ainda que haja pessoas dis-

postas a pagar um pouco mais caro por um produto não tão belo, não vamos nadar contra a correnteza", explica Konzen. Após a banana, o segundo produto alvo da Terra Preservada no litoral do Paraná é o palmito e, em seguida, a baunilha. "Claro que não vamos resolver todos os problemas de renda daquela população. Mas com as parcerias que firmamos, achamos que podemos dar uma boa contribuição", diz Konzen.

Para ele, o mercado de orgânicos está crescendo no Brasil. "No entanto, é mais fácil achar compradores dispostos a pagar o dobro do preço por um produto orgânico do que aqui. Há mercado, mas seria necessário um grande esforço de marketing para torná-lo maior", diz o diretor da Terra Preservada.

Ele cita o crescimento da própria empresa para exemplificar o que diz. A empresa, que hoje é especializada na produção de cereais, como soja, trigo, feijão e arroz, tem 1,2 mil produtores em uma área certificada de cinco mil hectares. Ao começar, há sete anos, tinha apenas 80. Konzen afirma que a empresa é economicamente viável e que o retorno financeiro se dará em breve. "Gastamos muito para certificar estas áreas, mas tenho certeza que os lucros virão logo".

GAZETA MERCANTIL

LATINO-AMERICANA

GAZETA MERCANTIL LATINO-AMERICANA

DE 16 A 22 DE ABRIL DE 1998

NEGÓCIOS

MEIO AMBIENTE

Amazônia, a mais nova grife ecológica

Cada vez mais, o uso racional da floresta amazônica abre perspectivas para a realização de bons negócios

cheiros, cores e sabores da Amazônia transformam-se cada vez mais em oportunidades de negócio. Um dos rotas práticas é a conservação da floresta mediante exploração sustentável que gera empregos e renda na região. Diferentes produtos, como sanidades ecológicas feitas de látex puro e couro vegetal, sabões, essências medicinais, cosméticos e produtos comestíveis estão entrando aos poucos no mercado, cada vez mais valorizado por produtos ecológicos corretos.

A grife Amazônia faz a diferença. A valorização econômica da floresta pode impedir sua destruição e evitar sistemas tradicionais como agricultura insustentável e pecuária, hoje responsáveis por devastação e queimadas em muitas regiões amazônicas.

O lançamento, em janeiro último, da sandália D'Arvore, um calçado ecológico, mostra como o desenvolvimento econômico e social pode ser alcançado sem a destruição da floresta.

D'Arvore é o resultado de uma parceria estabelecida entre a Central de Associações de Produtores Rurais e Cientistas de Epiaciologia Brasileira (Capeb), no Acre, e o WWF, Fundo Mundial para a Conservação da Natureza. O projeto tem início nas reservas de famílias na produção de látex e do couro vegetal (feito com algodão), agregando sempre mais valor do que se obtém com o produto para os produtores. O calçado é fabricado por uma empresa do Rio Grande do Sul e distribuído

Sinal verde

Alguns exemplos de bons negócios ecológicos em curso na Amazônia

O Fundo Terra Capital, instituído em 1998, tem hoje uma carteira de US\$ 15 milhões envolvendo empreendimentos nas áreas de criação de peixes, ecoturismo e agricultura orgânica.

Um projeto no estado do Tocantins, prevê a exploração do coco da palmeira babacu pela empresa Tobasa, que desenvolveu tecnologia capaz de aumentar de três para seis os frutos de cada planta.

O A2R Fundos Ambientais, com sede no Brasil e atuação em toda a América Latina, constituiu um fundo para a área florestal com atividade madeireira sustentável, a exemplo da madeireira Geijral, no Amazonas, que fatura cerca de US\$ 6 milhões anuais, com a participação de investidores norte-americanos.

Está em fase de constituição o Fundo para Tecnologias Limpas, que deverá operar no segundo semestre deste ano, com recursos da ordem de US\$ 70 milhões.

Na foto: sandália D'Arvore, desenvolvida por uma combinação de látex e algodão.



Valorização econômica da floresta pode impedir sua destruição

do pela Amazon Life, do Rio de Janeiro, que detém a patente do couro vegetal, conhecido como Treemap. O produto reverte 10% do valor da comercialização para um fundo sócio-ambiental controlado pelos produtores ligados à Capeb, segundo explica Moacyr Bittencourt, especialista em negócios do WWF. De 1999 até agora, a entidade investiu R\$ 174 mil nessa iniciativa.

A Amazônia tem grandes potencialidades e com a utilização de modelos adequados haverá mais riqueza para toda a comunidade nativa, resultando em conservação da floresta para as gerações futuras", afirma a secretária de coordenação da Amazônia, Mary Allegretti.

Cada vez mais, governo, empresas e ONGs despertam para o potencial de desenvolvimento econômico sustentável da

Amazônia. O setor tem diferentes iniciativas. O PPG-7 (Programa Piloto para Proteção de Florestas Tropicais do Brasil), com fundo dos países ricos e da União Européia), destinou US\$ 5 milhões para desenvolver essas iniciativas. Mas, antes de mais nada, quer uma definição do que é realmente desenvolvimento sustentável. Para isso, o governo prepara um catálogo, a ser lançado em breve, no qual estabelece o conceito de desenvolvimento sustentável, de modo a abrir oportunidades de negócio na região, segundo informa Mary Allegretti.

"Isso vai da coleta da matéria-prima, passa pelo benefício social às comunidades e chega ao estabelecimento de parcerias com empresas".

Pretende-se para a semana do meio ambiente, em junho, promover um festival gastronômico internacional no Rio

de Janeiro para que grandes "chefs" incorporem frutos, pescados e outros produtos amazônicos em pratos internacionais. A região já produz palmitos colhidos de forma sustentável. Na Ilha de Marajó, por exemplo, funciona a empresa Muana Alimentos, que produz palmitos e polpa de açaí — fruta típica, energética e altamente calórica que ganhou o mercado brasileiro e começa a chegar a outros países, entre eles os Estados Unidos.

Tudo é uma questão de atenção para as oportunidades. Há uma década, a Body Shop, empresa inglesa de cosméticos, utiliza produtos da Amazônia. Ela compra óleo de castanha dos índios katapós, no estado do Pará, e paga acima do valor de mercado. A brasileira Natura lançou, no final do ano passado, uma linha de produtos cosméticos da Amazônia.

Possibilidades de negócio vão de calçados naturais a alimentos e cosméticos

Empresa investe em alimentos

A Nutritional, fábrica paranaense de alimentos, também chegou à Amazônia. Numa parceria com o WWF e comunidades amazônicas, a empresa desenvolveu uma série de produtos alimentícios à base de castanha do Brasil. A ideia inicial era produzir barras que poderiam ser distribuídas, por exemplo, a populações afetadas por calamidades. O produto, ainda em fase de testes, também leva cacau orgânico extraído da floresta amazônica.

O empreendimento da empresa Muana, por exemplo, iniciado em 1998, tornou-se possível graças ao Fundo Terra Capital, um fundo de capital de risco administrado pela A2R Fundos Ambientais, com sede no Brasil e atuação em toda a América Latina, com ênfase na região amazônica.

"Estamos de olho nos negócios que podem gerar lucros para investidores e que preservem o meio ambiente", afirma o diretor do A2R, André Guimarães. "A diferença é que investimos no potencial de crescimento de empresas, diferindo de bancos e fundos tradicionais", afirma. A A2R administra hoje US\$ 50 milhões em projetos em toda a América Latina (PP).

Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000

Institui a Taxa de Serviços Administrativos – TSA, em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, estabelece preços a serem cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, cria a Taxa de Fiscalização Ambiental – TFA, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituída a Taxa de Serviços Administrativos - TSA, tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa.

Art. 2º São isentos do pagamento da TSA:

I - a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e as respectivas autarquias e fundações públicas;

II - as instituições sem fins lucrativos, reconhecidas como de utilidade pública pelo Governo Federal;

III - as entidades consulares;

IV - livros, jornais, periódicos ou papel destinado à sua impressão;

V - equipamentos médico-hospitalares;

VI - os produtos importados destinados à venda no comércio do Município de Manaus e áreas de livre comércio.

Art. 3º O pagamento da TSA obedecerá aos valores constantes dos Anexos I a VI a esta Lei.

Parágrafo único. Os produtos de que tratam os Anexos IV e V desta Lei serão definidos em portaria do Superintendente da Suframa e poderão ser atualizados mediante análise de propostas apresentadas pelas entidades de classe respectivas.

Art. 4º O não-recolhimento da TSA, nas condições fixadas, sujeitará o contribuinte aos seguintes acréscimos:

I - juros de mora, contados da data do vencimento do débito, à razão de 1% a.m. (um por cento ao mês) ou fração;

II - multa de mora de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) ao dia de atraso, até o limite máximo de 10% (dez por cento).

Art. 5º Os recursos provenientes da arrecadação da TSA serão creditados diretamente à Suframa, na forma definida pelo Poder Executivo. (Regulamento Dec. 3.408, de 10.4.2000)

Art. 6º Os recursos provenientes da TSA serão destinados exclusivamente ao custeio e às atividades fins da Suframa, obedecidas as prioridades por ela estabelecidas.

Art. 7º O Superintendente da Suframa disporá, em portaria, sobre os prazos e as condições de recolhimento da TSA, inclusive sobre a redução de níveis de cobrança diferenciados, para segmentos considerados de interesse para o desenvolvimento da região, sujeita essa redução à homologação do Conselho de Administração da Suframa.

Art. 8º A Lei nº 6.938, de 31 agosto de 1981, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos: Obs.(ADIN 2.178-8 - suspende a eficácia deste dispositivo até a decisão final da ação direta)

"Art. 17-A. São estabelecidos os preços dos serviços e produtos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, a serem aplicados em âmbito nacional, conforme Anexo a esta Lei." (AC)*

"Art. 17-B. É criada a Taxa de Fiscalização Ambiental - TFA." (AC)

"§ 1º Constitui fato gerador da TFA, o exercício das atividades mencionadas no inciso II do art. 17 desta Lei, com a redação dada pela Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989." (AC)

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

"Art. 17-C. A TFA será devida em conformidade com o fato gerador e o seu valor corresponderá à importância de R\$ 3.000,00 (três mil reais)." (AC)

"§ 1º Será concedido desconto de 50% (cinquenta por cento) para empresas de pequeno porte, de 90% (noventa por cento) para microempresas e de 95% (noventa e cinco por cento) para pessoas físicas." (AC)

"§ 2º O contribuinte deverá apresentar ao Ibama, no ato do cadastramento ou quando por ele solicitada, a comprovação da sua respectiva condição, para auferir do benefício dos descontos concedidos sobre o valor da TFA, devendo, anualmente, atualizar os dados de seu cadastro junto àquele Instituto." (AC)

"§ 3º São isentas do pagamento da TFA, as entidades públicas federais, distritais, estaduais e municipais, em obediência ao constante da alínea "a" do inciso IV do art. 9º do Código Tributário Nacional." (AC)

"Art. 17-D. A TFA será cobrada a partir de 1º de janeiro de 2000, e o seu recolhimento será efetuado em conta bancária vinculada ao Ibama, por intermédio de documento próprio de arrecadação daquele Instituto." (AC)

"Art. 17-E. É o Ibama autorizado a cancelar débitos de valores inferiores a R\$ 40,00 (quarenta reais), existentes até 31 de dezembro de 1999." (AC)

"Art. 17-F. A TFA, sob a administração do Ibama, deverá ser paga, anualmente, até o dia 31 de março, por todos os sujeitos passivos citados no § 2º do art. 17-B desta Lei." (AC)

"Art. 17-G. O não-pagamento da TFA ensejará a fiscalização do Ibama, a lavratura de auto de infração e a conseqüente aplicação de multa correspondente ao valor da TFA, acrescido de 100 % (cem por cento) desse valor, sem prejuízo da exigência do pagamento da referida Taxa." (AC)

"Parágrafo único. O valor da multa será reduzido em 30% (trinta por cento), se o pagamento for efetuado em sua totalidade, até a data do vencimento estipulado no respectivo auto de infração." (AC)

"Art. 17-H. A TFA não recolhida até a data do vencimento da obrigação será cobrada com os seguintes acréscimos:" (AC)

"I - juros de mora, contados do mês subsequente ao do vencimento, à razão de 1% a.m. (um por cento ao mês), calculados na forma da legislação aplicável aos tributos federais;" (AC)

"II - multa de mora de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) ao dia de atraso, até o limite máximo de 20% (vinte por cento)." (AC)

"Parágrafo único. Os débitos relativos à TFA poderão ser parcelados, a juízo do Ibama, de acordo com os critérios fixados em portaria do seu Presidente." (AC)

"Art. 17-I. As pessoas físicas e jurídicas, que já exerçam as atividades mencionadas nos incisos I e II do art. 17 desta Lei, com a redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989, e que ainda não estejam inscritas nos respectivos cadastros, deverão fazê-lo até o dia 30 de junho de 2000." (AC)

"Parágrafo único. As pessoas físicas e jurídicas, enquadradas no disposto neste artigo, que não se cadastrarem até a data estabelecida, incorrerão em infração punível com multa, ficando sujeitas, ainda, às sanções constantes do art. 17-G desta Lei, no que couber." (AC)

"Art. 17-J. A multa de que trata o parágrafo único do art. 17-I terá como valor a importância correspondente a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)." (AC)

"Parágrafo único. O valor da multa será reduzido em 50% (cinquenta por cento) para empresas de pequeno porte, em 90% (noventa por cento) para microempresas e em 95% (noventa e cinco por cento) para pessoas físicas." (AC)

"Art. 17-L. As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente." (AC)

"Art. 17-M. Os preços dos serviços administrativos prestados pelo Ibama, inclusive os referentes à venda de impressos e publicações, assim como os de entrada, permanência e utilização de áreas ou instalações nas unidades de conservação, serão definidos em portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente, mediante proposta do Presidente daquele Instituto." (AC)

"Art. 17-N. Os preços dos serviços técnicos do Laboratório de Produtos Florestais do Ibama, assim como os para venda de produtos da flora, serão, também, definidos em portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente, mediante proposta do Presidente daquele Instituto." (AC)

"Art. 17-O. Os proprietários rurais, que se beneficiarem com redução do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, com base em Ato Declaratório Ambiental - ADA, deverão recolher ao Ibama 10% (dez por cento) do valor auferido como redução do referido Imposto, a título de preço público pela prestação de serviços técnicos de vistoria." (AC)

"§ 1º A utilização do ADA para efeito de redução do valor a pagar do ITR é opcional." (AC)

"§ 2º O pagamento de que trata o *caput* deste artigo poderá ser efetivado em cota única ou em parcelas, nos mesmos moldes escolhidos, pelo contribuinte, para pagamento do ITR, em documento próprio de arrecadação do Ibama." (AC)

"§ 3º Nenhuma parcela poderá ser inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais)." (AC)

"§ 4º O não-pagamento de qualquer parcela ensejará a cobrança de juros e multa nos termos da Lei nº 8.005, de 22 de março de 1990." (AC)

"§ 5º Após a vistoria, realizada por amostragem, caso os dados constantes do ADA não coincidam com os efetivamente levantados pelos técnicos do Ibama, estes lavrarão, de ofício, novo ADA contendo os dados efetivamente levantados, o qual será encaminhado à Secretaria da Receita Federal, para as providências decorrentes." (AC)

Art. 9º São convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 2.007, de 14 de dezembro de 1999.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revoga-se a Medida Provisória nº 2.007, de 14 de dezembro de 1999.

Brasília, 28 de janeiro de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Alcides Lopes Tápias

ANEXO 6

Lel n° 10.165/00

Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000

Altera a lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os arts. 17-B, 17-C, 17-D, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I e 17-O da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 17-B. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais."(NR)

"§ 1º Revogado."

"§ 2º Revogado."

"Art. 17-C. É sujeito passivo da TCFA todo aquele que exerça as atividades constantes do Anexo VIII desta Lei." (NR)

"§ 1º O sujeito passivo da TCFA é obrigado a entregar até o dia 31 de março de cada ano relatório das atividades exercidas no ano anterior, cujo modelo será definido pelo Ibama, para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização." (NR)

"§ 2º O descumprimento da providência determinada no § 1º sujeita o infrator a multa equivalente a vinte por cento da TCFA devida, sem prejuízo da exigência desta."(NR)

"§ 3º Revogado."

"Art. 17-D. A TCFA é devida por estabelecimento e os seus valores são os fixados no Anexo IX desta Lei." (NR)

"§ 1º Para os fins desta Lei, consideram-se:" (AC)*

"I – microempresa e empresa de pequeno porte, as pessoas jurídicas que se enquadrem, respectivamente, nas descrições dos incisos I e II do *caput* do art. 2º da Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999;" (AC)

"II – empresa de médio porte, a pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) e igual ou inferior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais);" (AC)

"III – empresa de grande porte, a pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais)." (AC)

"§ 2º O potencial de poluição (PP) e o grau de utilização (GU) de recursos naturais de cada uma das atividades sujeitas à fiscalização encontram-se definidos no Anexo VIII desta Lei." (AC)

"§ 3º Caso o estabelecimento exerça mais de uma atividade sujeita à fiscalização, pagará a taxa relativamente a apenas uma delas, pelo valor mais elevado." (AC)

"Art. 17-F. São isentas do pagamento da TCFA as entidades públicas federais, distritais, estaduais e municipais, as entidades filantrópicas, aqueles que praticam agricultura de subsistência e as populações tradicionais." (NR)

"Art. 17-G. A TCFA será devida no último dia útil de cada trimestre do ano civil, nos valores fixados no Anexo IX desta Lei, e o recolhimento será efetuado em conta bancária vinculada ao Ibama, por intermédio de documento próprio de arrecadação, até o quinto dia útil do mês subsequente." (NR)

"Parágrafo único. Revogado."

"Art. 17-H. A TCFA não recolhida nos prazos e nas condições estabelecidas no artigo anterior será cobrada com os seguintes acréscimos:" (NR)

"I – juros de mora, na via administrativa ou judicial, contados do mês seguinte ao do vencimento, à razão de um por cento;" (NR)

"II – multa de mora de vinte por cento, reduzida a dez por cento se o pagamento for efetuado até o último dia útil do mês subsequente ao do vencimento;" (NR)

"III – encargo de vinte por cento, substitutivo da condenação do devedor em honorários de advogado, calculado sobre o total do débito inscrito como Dívida Ativa, reduzido para dez por cento se o pagamento for efetuado antes do ajuizamento da execução." (AC)

"§ 1º-A. Os juros de mora não incidem sobre o valor da multa de mora."

(AC)

"§ 1º Os débitos relativos à TCFA poderão ser parcelados de acordo com os critérios fixados na legislação tributária, conforme dispuser o regulamento desta Lei." (NR)

"Art. 17-I. As pessoas físicas e jurídicas que exerçam as atividades mencionadas nos incisos I e II do art. 17 e que não estiverem inscritas nos respectivos cadastros até o último dia útil do terceiro mês que se seguir ao da publicação desta Lei incorrerão em infração punível com multa de:" (NR)

"I – R\$ 50,00 (cinquenta reais), se pessoa física;" (AC)

"II – R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), se microempresa;" (AC)

"III – R\$ 900,00 (novecentos reais), se empresa de pequeno porte;" (AC)

"IV – R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), se empresa de médio porte;"

(AC)

"V – R\$ 9.000,00 (nove mil reais), se empresa de grande porte." (AC)

"Parágrafo único. Revogado."

"Art. 17-O. Os proprietários rurais que se beneficiarem com redução do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, com base em Ató Declaratório Ambiental - ADA, deverão recolher ao Ibama a importância prevista no item 3.11 do Anexo VII da Lei nº 9.960, de 29 de janeiro de 2000, a título de Taxa de Vistoria." (NR)

"§ 1º-A. A Taxa de Vistoria a que se refere o *caput* deste artigo não poderá exceder a dez por cento do valor da redução do imposto proporcionada pelo ADA." (AC)

"§ 1º A utilização do ADA para efeito de redução do valor a pagar do ITR é obrigatória." (NR)

"§ 2º O pagamento de que trata o *caput* deste artigo poderá ser efetivado em cota única ou em parcelas, nos mesmos moldes escolhidos pelo contribuinte para o pagamento do ITR, em documento próprio de arrecadação do Ibama." (NR)

"§ 3º Para efeito de pagamento parcelado, nenhuma parcela poderá ser inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais)." (NR)

"§ 4º O inadimplemento de qualquer parcela ensejará a cobrança de juros e multa nos termos dos incisos I e II do *caput* e §§ 1º-A e 1º, todos do art. 17-H desta Lei." (NR)

"§ 5º Após a vistoria, realizada por amostragem, caso os dados constantes do ADA não coincidam com os efetivamente levantados pelos técnicos do Ibama, estes lavrarão, de ofício, novo ADA, contendo os dados reais, o qual será encaminhado à Secretaria da Receita Federal, para as providências cabíveis."(NR)

Art. 2º A Lei nº 6.938, de 1981, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

"Art. 17-P. Constitui crédito para compensação com o valor devido a título de TCFA, até o limite de sessenta por cento e relativamente ao mesmo ano, o montante efetivamente pago pelo estabelecimento ao Estado, ao Município e ao Distrito Federal em razão de taxa de fiscalização ambiental." (AC)

"§ 1º Valores recolhidos ao Estado, ao Município e ao Distrital Federal a qualquer outro título, tais como taxas ou preços públicos de licenciamento e venda de produtos, não constituem crédito para compensação com a TCFA." (AC)

"§ 2º A restituição, administrativa ou judicial, qualquer que seja a causa que a determine, da taxa de fiscalização ambiental estadual ou distrital compensada com a TCFA restaura o direito de crédito do Ibama contra o estabelecimento, relativamente ao valor compensado." (AC)

"Art. 17-Q. É o Ibama autorizado a celebrar convênios com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a TCFA." (AC)

Art. 3º A Lei no 6.938, de 1981, passa a vigorar acrescida dos seguintes Anexos VIII e IX:

ANEXO VIII

ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS E UTILIZADORAS DE RECURSOS AMBIENTAIS

| Código | Categoria | Descrição | Pp/gu |
|--------|--|--|--------|
| 01 | Extração e Tratamento de Minerais | - pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento, lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural. | AAalto |
| 02 | Indústria de Produtos Minerais Não Metálicos | - beneficiamento de minerais não metálicos, não associados a extração; fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos tais como produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto, vidro e similares. | MMédio |
| 03 | Indústria Metalúrgica | - fabricação de aço e de produtos siderúrgicos, produção de fundidos de ferro e aço, forjados, arames, relaminados com ou sem tratamento; de superfície, inclusive galvanoplastia, metalurgia dos metais não-ferrosos, em formas primárias e secundárias, inclusive ouro; produção de laminados, ligas, artefatos de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia; relaminação de metais não-ferrosos, inclusive ligas, produção de soldas e anodos; metalurgia de metais preciosos; metalurgia do pó, inclusive peças moldadas; fabricação de estruturas metálicas com ou sem tratamento de superfície, inclusive; galvanoplastia, fabricação de artefatos de ferro, aço e de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia, | AAalto |

| | | | |
|----|---|--|---------|
| | | têmpera e cementação de aço, recozimento de arames, tratamento de superfície. | |
| 04 | Indústria Mecânica | - fabricação de máquinas, aparelhos, peças, utensílios e acessórios com e sem tratamento térmico ou de superfície. | MMédio |
| 05 | Indústria de material Elétrico, Eletrônico e Comunicações | - fabricação de pilhas, baterias e outros acumuladores, fabricação de material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática; fabricação de aparelhos elétricos e eletrodomésticos. | MMédio |
| 06 | Indústria de Material de Transporte | - fabricação e montagem de veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios; fabricação e montagem de aeronaves; fabricação e reparo de embarcações e estruturas flutuantes. | MMédio |
| 07 | Indústria de Madeira | - serralha e desdobramento de madeira; preservação de madeira; fabricação de chapas, placas de madeira aglomerada, prensada e compensada; fabricação de estruturas de madeira e de móveis. | Médio |
| 08 | Indústria de Papel e Celulose | - fabricação de celulose e pasta mecânica; fabricação de papel e papelão; fabricação de artefatos de papel, papelão, cartolina, cartão e fibra prensada. | Alto |
| 09 | Indústria de Borracha | - beneficiamento de borracha natural, fabricação de câmara de ar, fabricação e condicionamento de pneumáticos; fabricação de laminados e fios de borracha; fabricação de espuma de borracha e de | Pequeno |

| | | | |
|----|---|---|---------|
| | | artefatos de espuma de borracha, inclusive látex. | |
| 10 | Indústria de Couros e Peles | - secagem e salga de couros e peles, curtimento e outras preparações de couros e peles; fabricação de artefatos diversos de couros e peles; fabricação de cola animal. | Alto |
| 11 | Indústria Têxtil, de Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos | - beneficiamento de fibras têxteis, vegetais, de origem animal e sintéticos; fabricação e acabamento de fios e tecidos; tingimento, estamparia e outros acabamentos em peças do vestuário e artigos diversos de tecidos; fabricação de calçados e componentes para calçados. | Médio |
| 12 | Indústria de Produtos de Matéria Plástica. | - fabricação de laminados plásticos, fabricação de artefatos de material plástico. | Pequeno |
| 13 | Indústria do Fumo | - fabricação de cigarros, charutos, cigarrilhas e outras atividades de beneficiamento do fumo. | Médio |
| 14 | Indústrias Diversas | - usinas de produção de concreto e de asfalto. | Pequeno |
| 15 | Indústria Química | - produção de substâncias e fabricação de produtos químicos, fabricação de produtos derivados do processamento de petróleo, de rochas betuminosas e da madeira; fabricação de combustíveis não derivados de petróleo, produção de óleos, gorduras, ceras, vegetais e animais, óleos essenciais, vegetais e produtos similares, da destilação da madeira, fabricação de resinas e de fibras e fios artificiais e sintéticos e de borracha e látex sintéticos, fabricação | Alto |

| | | | |
|----|---|--|-------|
| | | <p>de pólvora, explosivos, detonantes, munição para caça e desporto, fósforo de segurança e artigos pirotécnicos; recuperação e refino de solventes, óleos minerais, vegetais e animais; fabricação de concentrados aromáticos naturais, artificiais e sintéticos; fabricação de preparados para limpeza e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas; fabricação de tintas, esmaltes, lacas, vernizes, impermeabilizantes, solventes e secantes; fabricação de fertilizantes e agroquímicos; fabricação de produtos farmacêuticos e veterinários; fabricação de sabões, detergentes e velas; fabricação de perfumarias e cosméticos; produção de álcool etílico, metanol e similares.</p> | |
| 16 | Indústria de Produtos Alimentares e Bebidas | <p>- beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares; matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal; fabricação de conservas; preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados; beneficiamento e industrialização de leite e derivados; fabricação e refinação de açúcar; refino e preparação de óleo e gorduras vegetais; produção de manteiga, cacau, gorduras de origem animal para alimentação; fabricação de fermentos e leveduras; fabricação de rações balanceadas e de alimentos preparados para animais; fabricação de vinhos e vinagre; fabricação de cervejas,</p> | Médio |

| | | | |
|----|---|---|---------|
| | | chopes e maltes; fabricação de bebidas não-alcoólicas, bem como engarrafamento e gaseificação e águas minerais; fabricação de bebidas alcoólicas. | |
| 17 | Serviços de Utilidade | - produção de energia termoelétrica; tratamento e destinação de resíduos industriais líquidos e sólidos; disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens; usadas e de serviço de saúde e similares; destinação de resíduos de esgotos sanitários e de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas; dragagem e derrocamentos em corpos d'água; recuperação de áreas contaminadas ou degradadas. | Médio |
| 18 | Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio | - transporte de cargas perigosas, transporte por dutos; marinas, portos e aeroportos; terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos; depósitos de produtos químicos e produtos perigosos; comércio de combustíveis, derivados de petróleo e produtos químicos e produtos perigosos. | Alto |
| 19 | Turismo | - complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos. | Pequeno |
| 20 | Uso de Recursos Naturais | - silvicultura; exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais; importação ou exportação da fauna e flora nativas brasileiras; atividade de criação e exploração econômica de fauna exótica e de fauna silvestre; utilização do patrimônio genético | Médio |

| | | | |
|----|----------|---|---|
| | | natural; exploração de recursos aquáticos vivos; introdução de espécies exóticas ou geneticamente modificadas; uso da diversidade biológica pela biotecnologia. | |
| 21 | (VETADO) | x | x |
| 22 | (VETADO) | x | x |

ANEXO IX

VALORES, EM REAIS, DEVIDOS A TÍTULOS DE TCFA POR ESTABELECIMENTO POR TRIMESTRE

| Potencial de Poluição, Grau de utilização de Recursos Naturais | Pessoa Física | Microempresa | Empresa de Pequeno Porte | Empresa de Médio Porte | Empresa de Grande Porte |
|--|---------------|--------------|--------------------------|------------------------|-------------------------|
| Pequeno | - | - | 112,50 | 225,00 | 450,00 |
| Médio | - | - | 180,00 | 360,00 | 900,00 |
| Alto | - | 50,00 | 225,00 | 450,00 | 2.250,00 |

Art. 4º O Poder Executivo publicará texto consolidado da Lei nº 6.938, de 1981, no prazo de trinta dias após a publicação desta Lei.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revoga-se o art. 17-J da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Brasília, 27 de dezembro de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

José Gregori

Pedro Malan

Eliseu Padilha

Benjamin Benzaquen Sicsú

José Sarney Filho