

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO - PPGDireito
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

**A CONSTITUCIONALIDADE DAS TAXAS MUNICIPAIS DE
PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA)**

ÁTILA ALEXANDRE GARCIA KOGAN

Passo Fundo – RS, 20 de junho de 2020.

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO - PPGDireito
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

A CONSTITUCIONALIDADE DAS TAXAS MUNICIPAIS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA)

ÁTILA ALEXANDRE GARCIA KOGAN

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Giovani da Silva Corralo

Passo Fundo- RS, 20 de junho de 2020.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha esposa Bia e ao meu filho Pedro, pelo amor, pela paciência e pelo apoio incondicional nos momentos em que me fiz ausente para avançar na iniciativa do meu Mestrado em Direito.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo pela tutoria, pela amizade e pelo aprendizado na elaboração temática e na construção das ideias do presente trabalho.

Agradeço a toda equipe do Escritório Átila Kogan Sociedade Individual de Advocacia S/S, nas pessoas: Amanda, Camila, Creusa, Jenifer, Kely, Rodrigo e Tais que através do seu compromisso e trabalho incessante mantiveram as atividades laborais em funcionamento pleno durante minhas ausências, minhas viagens, meus estudos e minhas escritas.

DEDICATÓRIA

Ao Pedro e a Bia por me fazerem crer.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Passo Fundo, 20 de junho de 2020.

Átila Alexandre Garcia Kogan
Mestrando

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação.

“A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DAS TAXAS MUNICIPAIS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA)”

Elaborada por

ATILA ALEXANDRE GARCIA KOGAN

Como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em
Direito.

Aprovada em: 24/06/2020

Pela Comissão Examinadora

Dr. Giovanni da Silva Corralo
Presidente da Comissão Examinadora
Orientador

Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho
Coordenador PPGDireito

Dra. Gabriela Werner Oliviera
Membro interno

Me. Edmar Viane Marques Daudt
Diretor Faculdade de Direito

Dr. Neuro Zambam
Membro externo



ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDF – Associação Brasileira De Direito Financeiro

ADCT – Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta De Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal De 1988

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CTN – Código Tributário Nacional

EC – Emenda Constitucional

ECO TPA – Taxa de preservação ambiental, instituída no Município de Governador Celso Ramos, Santa Catarina.

ECO-92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

FPE – Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IASP – Instituto Adventista São Paulo

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IE – Imposto de Exportação

II – Imposto de Importação

IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas à Títulos ou Valores Mobiliários

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IRPF – Imposto de Renda das Pessoas Físicas

IRPJ – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

ISSQN – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

ITCD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

ITCD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

ITR – Imposto sobre a propriedade Territorial Rural

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIS – Programa de Integração Social

PPGD – Programa De Pós-Graduação Em Direito

SEPLAN – Secretaria do Planejamento e Orçamento

SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

TEC – Tarifa Externa Comum

TPA – Taxa de preservação ambiental

TTS – Taxa de Turismo Sustentável

ROL DE CATEGORIAS

Competência: “é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competência são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.¹

Imposto: é um “Tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”, conforme sua previsão legal contida no art. 16 do Código Tributário Nacional - CTN²

Meio Ambiente: juridicamente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”³. Para Bessa Antunes é “um bem jurídico autônomo e unitário, que não se confunde com os diversos bens jurídicos que o integram. Não é um simples somatório de flora e fauna, de recursos hídricos e recursos minerais. Resulta da supressão de todos os componentes que, isoladamente, podem ser identificados, tais como florestas, animais, ar ...”.⁴

Município: “ente integrante da Federação brasileira, o ordenamento constitucional pátrio elevou o Município a uma condição antes não alcançada na história brasileira e sem similar nas constituições modernas”.⁵

Taxa: são, nos termos do art. 77 do CTN “cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 477.

² BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 20 fev. 2020.

³ BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 240-241.

⁵ CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira**, Curitiba: Juruá, 2006, p. 154.

potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”.⁶

Tributo: de acordo com o art. 3º do CTN “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”.⁷

⁶ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.

⁷ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.

SUMÁRIO

RESUMO	p. 13
RESUMEN	p. 14
INTRODUÇÃO	p. 15
1 O PODER MUNICIPAL E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE	p. 17
1.1 Direitos Fundamentais	p. 17
1.1.1 Direito Fundamental ao Meio Ambiente	p. 27
1.2: O Poder Municipal no Brasil	p. 34
1.2.1. O Município na Federação Brasileira	p. 35
1.2.2. O federalismo e o Meio Ambiente	p. 41
1.3. As Competências municipais para a proteção e preservação ambiental	p. 43
1.3.1. Competência Constitucional	p. 43
1.3.2. Gestão ambiental municipal no Estatuto das cidades e na Política Nacional do Meio Ambiente	p. 48
1.3.3. Licenciamento e fiscalização ambiental no âmbito do município	p. 52
2 TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL E A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	
2.1 Sistema Tributário na Federação brasileira	p. 56
2.1.1 Generalidades da formação do Sistema Tributário Nacional	p. 56
2.1.2 A tributação na Constituição Federal de 1988	p. 58
2.1.2.1 Dos Impostos Federais, de Competência da União	p. 62
2.1.2.2. Dos Impostos Estaduais, de Competência dos Estados	p. 71
2.1.2.3. Dos Impostos Municipais, de Competência dos Municípios	p. 76
2.1.2.4. Das Contribuições de Melhoria, de Competência comum	p. 80
2.1.2.5. Das Contribuições Especiais, de Competência da União	p. 82
2.1.2.6. Dos Empréstimos Compulsórios, de Competência da União	p. 83
2.1.2.7. Das Taxas, de Competência comum	p. 85
2.1.3. Do Federalismo Fiscal	p. 88
2.2. A tributação municipal e a Taxa de Preservação Ambiental	p. 90
2.2.1. A Competência tributária e as finanças dos Municípios	p. 90
2.2.2. As Taxas sob o ponto de vista municipal	p. 93

2.2.3. A Taxa de Preservação Ambiental, casos específicos	p. 95
2.2.3.1. Bombinhas, Santa Catarina	p. 96
2.2.3.2. Governador Celso Ramos, Santa Catarina	p. 98
2.2.3.3. Fernando de Noronha, Pernambuco	p. 100
2.2.3.4. Jijoca de Jericoacoara, Ceará	p. 102
2.2.3.5. Ilhabela, São Paulo	p. 104
2.2.3.6. Outras ocorrências	p. 105
2.2.4. Posicionamento dos Tribunais	p. 105
2.2.4.1. Posicionamento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina	p. 105
2.2.4.2. Posicionamento do STF	p. 115
CONSIDERAÇÕES FINAIS	p. 124
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	p. 127

RESUMO

A Dissertação está inserida na Linha de Pesquisa Relações Sociais e Dimensões do Poder tem por objetivo a análise crítica das obrigações de proteção ambiental que cabem ao Município, enquanto ente federado e pretende responder ao problema: são constitucionais as instituições de Taxas municipais em razão da circulação de veículos e pessoas, para a preservação ambiental? Para tanto, utilizou-se a lógica operacional de método hipotético-dedutivo, abordagem qualitativa e o procedimento legal-bibliográfico. O trabalho foi estruturado em dois Capítulos: o primeiro aborda o reconhecimento do Meio Ambiente enquanto direito fundamental, o modelo federativo brasileiro que optou por instituir os Municípios enquanto entes federados e as divisões constitucionais de Competências entre os entes, inclusive àquelas de ordem ambiental. O segundo Capítulo aborda as Competências tributárias constitucionais, bem como a possibilidade da instituição das Taxas de preservação ambiental por parte do Município. Foram consideradas para o desenvolvimento da Dissertação duas hipóteses: uma positiva e, a outra, negativa, sendo a primeira confirmada ao final do estudo, pois é possível e constitucional a implementação pelo Município de Taxa de Preservação Ambiental. A Constituição Federal impõe a todos os entes federados a obrigação da preservação do Meio Ambiente, apesar de, por vezes, haver sobreposições na divisão das Competências o que vige, atualmente no Brasil, é o reconhecimento de um modelo de Federação Cooperativa.

Palavras-chave: Competências; Direitos fundamentais; Federação; Meio Ambiente.

RESUMO EM LINGUA ESTRANGEIRA

La Disertación se inserta en la Línea de Investigación Relaciones Sociales y Dimensiones del Poder tiene como objetivo el análisis crítico de las obligaciones de protección ambiental que incumben al Municipio, como entidad federada y tiene la intención de responder al problema: ¿las instituciones de impuestos municipales debido a la circulación son constitucionales vehículos y personas, para la preservación del medio ambiente? Para ello, se utilizó la lógica operativa del método hipotético-deductivo, el enfoque cualitativo y el procedimiento jurídico-bibliográfico. El trabajo se estructuró en dos capítulos: el primero aborda el reconocimiento del medio ambiente como un derecho fundamental, el modelo federativo brasileño que eligió instituir los municipios como entidades federadas y las divisiones constitucionales de competencias entre las entidades, incluidas las de naturaleza ambiental. El segundo capítulo aborda los poderes fiscales constitucionales, así como la posibilidad de que la Municipalidad establezca tarifas de preservación ambiental. Se consideraron dos hipótesis para el desarrollo de la Disertación: una positiva y otra negativa, la primera se confirmó al final del estudio, ya que es posible y constitucional que el Municipio implemente una Tarifa de Preservación Ambiental. La Constitución Federal impone a todas las entidades federadas la obligación de preservar el Medio Ambiente, a pesar de que, a veces, hay superposiciones en la división de competencias, lo que actualmente requiere en Brasil el reconocimiento de un modelo de Federación Cooperativa.

Palabras-llave: Competencia; Derechos fundamentales; Federación; Medio ambiente.

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Curso de Mestrado em Direito na Universidade de Passo Fundo em dupla titulação com a Universidade de Alicante, Espanha. A dissertação está inserida na linha de pesquisa Relações Sociais e Dimensões de Poder, área de concentração Novos paradigmas do Direito.

O objetivo científico delimita-se em discutir criticamente das obrigações de proteção ambiental que cabem ao Município, enquanto ente federado. Nesse contexto, questiona-se: são constitucionais as instituições de Taxas municipais em razão da circulação de veículos e pessoas, para a preservação ambiental?

A importância da temática encontra fundamento na necessidade de entender o dever municipal na preservação do Meio Ambiente e os meios que a administração municipal utiliza para financiar os atos de gestão para garantir a tutela do Meio Ambiente .

Para a pesquisa foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) É constitucional a cobrança da Taxa de Preservação Ambiental imposta pelos Municípios detentores de parques naturais, praias paradisíacas, núcleos de biodiversidade, entre outras, a fim de fomentar suas políticas de preservação e de melhoria ambiental;

b) É inconstitucional a cobrança da Taxa de Preservação Ambiental imposta pelos Municípios detentores de parques naturais, praias paradisíacas, núcleos de biodiversidade, entre outras, a fim de fomentar suas políticas de preservação e de melhoria ambiental;

Os resultados do trabalho de exame das hipóteses serão expostos na dissertação, de forma sintetizada, como segue.

O Capítulo 1 examinará o reconhecimento do Meio Ambiente enquanto direito fundamental cuja base é a apresentação do modelo federativo brasileiro que optou por instituir os Municípios enquanto entes federados e as divisões

constitucionais de Competências entre os entes, inclusive àquelas de ordem ambiental.

O Capítulo 2 tratará da divisão constitucional das Competências tributárias a cada um dos entes federados, bem como apresentará a constitucionalidade da instituição das Taxas de preservação ambiental razão da circulação de veículos e pessoas, por parte dos Municípios detentores de parques naturais, praias paradisíacas, núcleos de biodiversidade, entre outras, a fim de fomentar suas políticas para preservação e de melhoria ambiental.

O Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre a possibilidade e necessidade do uso do poder de polícia para garantir a manutenção, bem como, a melhoria ambiental em Municípios, através da instituição da Taxa de preservação ambiental.

Com o intuito de alcançar o universo de informações disponíveis acerca da temática e, garantir o objeto específico inclusive com a análise de legislações que criaram os mecanismos para a cobrança da Taxa, a pesquisa embasa-se na lógica operacional do método hipotético-dedutivo, abordagem qualitativa e o procedimento legal-bibliográfico.

Nesta Dissertação as Categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus Conceitos Operacionais são apresentados em glossário inicial.

CAPÍTULO 1

O PODER MUNICIPAL E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Com o intuito de aproximar as prerrogativas de ente federado dos Municípios aos princípios e mandamentos constitucionais que alicerçam o Direito Fundamental ao Meio Ambiente, o presente capítulo irá discorrer sobre as generalidades dos direitos fundamentais, suas correlações com a temática ambiental e a inserção do Município como promovente das iniciativas de preservação, proteção, licenciamento e cuidado ambiental.

1.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS

Na tentativa de explicar as generalidades dos direitos fundamentais, muitas teorias podem elaborar suas prerrogativas acerca da sua origem, com interpretações filosóficas que permearam a seara da fundamentação ou dos aspectos sociológicos, que versaram a respeito da função dos direitos fundamentais dentro dos sistemas sociais. No campo jurídico, os direitos fundamentais abarcam desde a teoria do Direito (como ciência) até os pressupostos da dogmática jurídica (jurisprudência, a ciência do Direito em seu sentido estrito)⁸.

Neste sentido, a dogmática jurídica divide-se em três campos: analítico, empírico e normativo. A dimensão analítica corresponde às considerações conceituais do direito válido, verificando os conceitos fundamentais do Direito e sua aderência ao sistema jurídico. A dimensão empírica irá subdividir-se na parte prática do conhecimento do Direito Positivo válido e na fatia que reunirá o conhecimento para operar a argumentação jurídica. Por fim, a dimensão normativa tratará de orientar a crítica, à prática da jurisprudência judicial, de acordo com as manifestações do entendimento empírico⁹.

⁸ ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Tradução Carlos Bernal Pulido. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008. p. 27-28.

⁹ ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**, 2008, p. 29-32

A concepção de uma teoria jurídica geral dos direitos fundamentais¹⁰ deve abarcar, de maneira ampla, os enunciados produzidos pelos três campos da dogmática jurídica (analítico, empírico e normativo), de forma a aproximar a teoria dos direitos fundamentais à realidade fática de maneira integrada, em prol da construção das instituições jurídicas que tragam conceitos gerais ao invés da construção de enunciados jurídicos particulares¹¹. Para Perez Luño o constitucionalismo atual não seria o que e sem os direitos fundamentais. Isso porque,

Las normas que sancionan el estatuto de los derechos fundamentales, junto a aquellas que consagran la forma de Estado y las que establecen el sistema económico, son las decisivas para definir el modelo constitucional de sociedad. [...] Así, se da un estrecho nexo de interdependencia, genético y funcional, entre el Estado de Derechos y los derechos fundamentales, ya que el Estado de Derecho exige e implica para serlo garantizar los derechos fundamentales, mientras que éstos exigen e implican para su realización al Estado de Derecho.^{12 13}

Os direitos fundamentais são tratados como direitos jurídicos positivados e vigentes na ordem constitucional. Neste sentido, positivação significa a incorporação de direitos, tidos como naturais e inalienáveis do indivíduo, na respetiva ordem constitucional com o devido destaque de *Fundamental Rights*, alocados em local de destaque e proteção na fonte primeira do mesmo: a Constituição. Sem a devida

¹⁰ Uma das primeiras dificuldades que apresenta o tema é quanto a sua terminologia. [...] Diversas expressões foram utilizadas através dos tempos para designar o fenômeno dos direitos humanos, e diversas também foram suas justificações. Na nossa opinião três são expressões as corretas para serem usadas atualmente: direitos humanos, direitos fundamentais e direitos do homem. Respaldamos nossa opinião no consenso geral existente na doutrina especializada no sentido de que os termos direitos humanos e direitos do homem se utilizam quando fazemos referência àqueles direitos positivados nas declarações e convenções internacionais, e o termo direitos fundamentais para aqueles direitos que aparecem positivados ou garantidos no ordenamento Jurídico de um Estado. Da mesma forma que os distintos autores quando se referem à história ou à filosofia dos direitos humanos usam de acordo com suas preferências, indistintamente os aludidos termos. GARCIA, Marcos Leite. Efetividade dos Direitos Fundamentais: notas a partir da visão integral do conceito segundo Gregorio Peces-Barba. In: VALLE, Juliano Keller do; MARCELINO JR., Julio Cesar. **Reflexões da Pós-Modernidade: Estado, Direito e Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 189-209.

¹¹ ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**, 2008, p. 35-43.

¹² PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los Derechos Fundamentales: temas claves de la Constitución Española**. 11ª ed. Madrid: Tecnos, 2013, p. 15.

¹³ “As normas que sancionam o estatuto dos direitos fundamentais, juntamente com as que consagram a forma do Estado e as que estabelecem o sistema econômico, são decisivas para definir o modelo constitucional da sociedade. [...] Assim, existe um vínculo estreito de interdependência, genética e funcional, entre o Estado de Direitos e os direitos fundamentais, uma vez que o Estado de Direito exige e implica garantir direitos fundamentais, enquanto estes exigem e implicam sua realização com o Estado de Direito”. Tradução livre do Autor.

positivação constitucional os direitos fundamentais das pessoas não passarão de mera retórica política¹⁴.

Na medida em que encontram seu reconhecimento no corpo das constituições, passando a figurar como normas constitucionais com valor de direito positivo, através de regras e princípios, os direitos fundamentais passam a se desdobrar em consequências jurídicas. A positivação constitucional não significa que os direitos fundamentais deixam de ser elementos fundantes da própria ordem jurídico-constitucional-positiva, nem que a sua constância no corpo constitucional faça-o produzir uma realidade jurídica efetiva¹⁵.

É chamada de constitucionalização a incorporação de direitos subjetivos do ser humano em normas formalmente básicas, que passam a dar proteção e controle jurisdicional dos direitos fundamentais ao controle de constitucionalidade dos atos normativos que regulam estes direitos. Devido a esta qualidade, os direitos fundamentais devem ser compreendidos, interpretados e aplicados como normas jurídicas vinculativas, e não de forma superestimada como prolatam as grandes “declarações de direitos”¹⁶.

Os direitos fundamentais têm sua dignidade protetiva vinculada à esfera formal e à esfera material. Na fundamentalidade formal, associam-se as dimensões relativas à constitucionalização em quatro setores relevantes: i) normas alocadas no degrau superior da ordem jurídica; ii) normas constitucionais submetidas a procedimentos mais rigorosos de revisão; iii) limites materiais da própria revisão constitucional; iv) vinculam de forma imediata o poder público sendo padrões materiais de escolha. A fundamentalidade material refere-se à estrutura de conteúdo dos direitos fundamentais, como elementos estruturais das premissas básicas do Estado e da sociedade¹⁷.

O processo que acionou o *status* de fundamental aos direitos humanos – com sua conseqüente positivação e constitucionalização – promove o ser humano

¹⁴ CANOTILHO, José Joaquin Gomes. **Direito Constitucional**. 7ª ed. Coimbra: Almedia, 2003, p. 377.

¹⁵ CANOTILHO, José Joaquin Gomes. **Direito Constitucional**, 2003, p. 377-378.

¹⁶ CANOTILHO, José Joaquin Gomes. **Direito Constitucional**, 2003, p. 378.

¹⁷ CANOTILHO, José Joaquin Gomes. **Direito Constitucional**, 2003, p. 379.

como centro da titularidade destes direitos, levando a universalização dos direitos fundamentais ao alcance de todos os seres humanos¹⁸. A partir da década de 1960, começa a se desenhar a ascensão de uma nova categoria de direitos humanos, batizados de Direitos Humanos de Terceira Dimensão. Além daqueles da ideia clássica de liberdade individual, concentrada nos direitos civis e políticos (primeira dimensão), daqueles cujo objetivo era fortalecer a concepção de Estado de Bem-estar social (segunda dimensão), nasce uma terceira dimensão em direitos, reconhecidamente como direitos de solidariedade ou de fraternidade. Estes últimos vinculados à autodeterminação, ao direito ao patrimônio comum da humanidade, ao direito ao ambiente saudável e sustentável¹⁹, também chamados de direitos difusos.

Os direitos fundamentais fazem parte de um sistema constitucional que busca concretizar o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. Através de um rol aberto de normatizações positivadas em outras partes do corpo constitucional e em tratados internacionais, além do capítulo que carrega suas delimitações expressas, permite o reconhecimento de direitos fundamentais implícitos e não escritos decorrentes das normas contidas no Catálogo Constitucional, ou decorrentes de seus princípios.²⁰ Veja-se:

Los derechos fundamentales constituyen la principal garantía con que cuentan los ciudadanos de un Estado de Derechos de que el sistema jurídico y político en su conjunto se orientara hacia el respeto y la promoción de la persona humana. [...] se presentan en la normativa constitucional como un conjunto de objetivos básicos (la doctrina germana los califica, por ello Grundwert) y, al propio tiempo, como el marco de protección de las situaciones jurídicas subjetivas.^{21 22}

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²³ trouxe inovações significativas do ponto de vista dos direitos fundamentais em relação às

¹⁸ CANOTILHO, José Joaquin Gomes. **Direito Constitucional**, 2003, p. 416-417.

¹⁹ CANOTILHO, José Joaquin Gomes. **Direito Constitucional**, 2003, p. 386.

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 72

²¹ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los Derechos Fundamentales**, 2013, p. 16.

²² “Os direitos fundamentais constituem a principal garantia à disposição dos cidadãos de um Estado de Direitos de que o sistema jurídico e político como um todo é orientado para o respeito e a promoção da pessoa humana. [...] Eles são apresentados nos regulamentos constitucionais como um conjunto de objetivos básicos (a doutrina alemã os qualifica, portanto *Grundwert*) e, ao mesmo tempo, como a estrutura para a proteção de situações jurídicas subjetivas.” Tradução livre.

²³BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

cartas anteriores. Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, segundo Sarlet, a matéria foi tratada com o devido respeito e o merecido reconhecimento, isso após um amplo debate promovido pela discussão oportunizada no processo de redemocratização²⁴.

A Constituição de 1988 carrega consigo três características inerentes à condição dos direitos fundamentais dispostas em seu texto: o caráter analítico, o pluralismo e o forte cunho programático e dirigente. O denominado Título II, portador da categoria destinada aos Direitos Fundamentais, é composto por sete artigos, seis parágrafos e cento e nove incisos, afora os demais direitos fundamentais dispostos na Constituição, os quais não se encontram na mesma seção do texto²⁵.

O pluralismo constante na Constituição de 1988 é fruto de um profundo caráter compromissório, programático e dirigente assumido pela Lei Maior, que procurou aproximar e conciliar as reivindicações nem sempre compatíveis e fortemente presentes nos debates. Tal amplitude também foi delegada aos dispositivos que enlaçaram os direitos fundamentais, recebendo aportes teóricos de diversas doutrinas de Direitos Fundamentais que influenciaram e refletiram de forma permanente o catálogo constitucional brasileiro²⁶.

Outro apontamento, que merece destaque no envolvimento dos direitos fundamentais com a Constituição de 1988, dá-se na constância temporal em que os mesmos foram elaborados, ou seja, após um longo período de autoritarismo, materializado nos vinte e um anos de ditadura militar. A relevância dos direitos fundamentais, o reforço do seu regime jurídico e a configuração delegada, retratam a reação da Constituinte, das forças políticas e sociais, contra as restrições ou até mesmo supressão total das liberdades fundamentais, no período que precedeu a composição constitucional.²⁷

A posição dos direitos fundamentais como parâmetro hermenêutico, portadores de valores superiores de toda a ordem jurídica, galgou a eles a posição

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 2018, p. 64.

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 2018, p. 65-66.

²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 2018, p. 66.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 2018, p. 67.

primária na situação topográfica da Constituição, além da substituição da nomenclatura de “direitos e garantias individuais” por “direitos e garantias fundamentais”, endereçando as normas contidas no Art. 5º²⁸ e seus setenta e oito incisos à aplicabilidade imediata, excluindo o princípio de cunho programático dos arranjos normativos ali contidos.²⁹

Ressalvam-se as críticas de que a falta de rigor científico, a presença de uma técnica legislativa mais adequada no campo das terminologias e a ausência de tratamento lógico à matéria, trazem problemas hermenêuticos, que despertaram uma das principais fraquezas do catálogo dos direitos fundamentais dentro da Constituição de 1988. Tais gravames foram absorvidos pelo texto em detrimento da apressada acomodação legislativa, desacompanhada de uma reflexão ampla acerca das temáticas versadas no conteúdo de cada norma fundamental³⁰.

Logo, o sistema normativo concernente aos direitos fundamentais, constante na Constituição Federal de 1988, não segue uma diretriz lógico-dedutiva (autossuficiente e autônoma), mas sim um sistema aberto e flexível, dotado de receptividade às inovações desenvolvidas no mundo. Além de merecedor de apontamento o fato de que os direitos fundamentais receberam a limitação material quanto ao seu procedimento de reforma, estando vinculados à condição de cláusula pétrea, constantes no Art. 60, § 4, inciso IV da Constituição brasileira.³¹

Ainda, os direitos fundamentais recebem o condão de fundamentalidade no sentido formal e material. Em sentido formal, encontram-se vinculados a parte escrita da Constituição, alojados no topo da cadeia normativa, como direitos de natureza supralegal; possuem sistema de reforma agravado do ponto de vista formal e são cláusulas pétreas em sentido material; são normas de aplicabilidade direta e vinculam entes públicos e privados de forma imediata. A fundamentalidade, segundo Sarlet, em

²⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 2018, p. 67.

³⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 2018, p. 69.

³¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 2018, p. 73-74.

sentido material, está vinculada ao fato de que os direitos fundamentais carregam consigo a estrutura básica de operação do Estado e da sociedade.³²

Ao mesmo tempo, podem ser considerados direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Sua subjetividade, outorga aos seus titulares, a possibilidade de confrontar seus interesses, contra os órgãos que estão obrigados a observá-los, e sua classificação como elemento da ordem objetiva está atrelada à concepção de estruturação do ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito.³³

Na posição de Moraes, os direitos fundamentais inseridos na Constituição têm sua aplicabilidade e eficácia vinculadas ao próprio enunciado, uma vez que, em muitos casos (como dos direitos sociais, por exemplo), a Constituição depende de legislação ulterior para a regular sua aplicação. Contudo, de maneira geral, a aplicabilidade e a eficácia se dão de forma imediata, validando-se por meio de mecanismos secundários para o funcionamento pleno.³⁴

Alerta-se, quanto à relatividade dos direitos fundamentais e das garantias individuais, que não podem ser utilizados como escudos protetivos voltados para justificar ou proteger os praticantes de atividades ilícitas, nem para arguir a diminuição de responsabilidade civil ou penal, recebendo desta forma uma limitação por parte do princípio da relatividade, galgado pelos demais direitos constantes na Constituição³⁵.

Por oportuno, mostra-se importante frisar a diferença entre garantias fundamentais e direitos fundamentais. Valendo-se da classificação prolatada por Rui Barbosa, os direitos fundamentais são disposições declaratórias que imprimem a existência legal de direitos reconhecidos, e, às garantias individuais, fixam a declaração do direito, não sendo raro cingir-se os dois institutos no mesmo dispositivo.³⁶

³² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 2018, p. 75-76.

³³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 2.

³⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 60.

³⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 2003, p. 60-61.

³⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 2003, p. 61.

No campo do constitucionalismo processual, denota-se um crescimento instrumentativo de ferramentas e formas processuais capazes de assegurar e efetivar a tutela dos direitos fundamentais, a partir da recepção nas constituições modernas. Aufere-se que o reconhecimento constitucional dos direitos fundamentais, por si só, não é o suficiente para efetivá-lo, sendo necessária a presença das garantias que assegurem o exercício de tais direitos.³⁷ Ou seja, não basta que um direito seja reconhecido e declarado, é necessário garanti-lo, isso porque, segundo Leite³⁸ virão momentos que será colocado em discussão, desobedecido e até sistematicamente violado.

A vinculação imediata dos direitos fundamentais condiciona o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, bem como a própria jurisdição, à aplicação direta de tais preceitos fundamentais, não podendo as normas de caráter ordinário desrespeitar o conteúdo destes mandamentos. Os tribunais ordinários estão submetidos à verificação por parte do Tribunal Constitucional (e de suas potencialidades controladoras), a respeito da correta valoração e aplicação adequada das normas fundamentais.

A efetividade dos direitos fundamentais conta com instrumentos que estão à disposição para sua realização jurisdicional, através de sua aplicabilidade real e concreta, por meio da otimização estendida a todo o cidadão, devendo sua interpretação ser dirigida à realidade, vigência prática e material, tendo por objetivo a realização efetiva dos direitos fundamentais por meio de suas garantias, operando por meio da liberdade jurídico-fundamental no exercício pleno da cidadania.³⁹

Então os direitos fundamentais, para se tornarem efetivos devem ser uma norma positiva acompanhada dos respectivos meios, instrumentos ou procedimentos, mecanismos de técnica jurídica que a doutrina chama de garantias. Ditas garantias não são um fim em si mesmas, mas instrumentos para a tutela de um direito fundamental.⁴⁰

Através dos princípios do processo constitucional, convalidados pela teoria da Constituição e pela teoria geral do Processo, as matérias contenciosas envolvendo

³⁷BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito processual constitucional**: aspectos contemporâneos. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 53

³⁸ GARCIA, Marcos Leite. Efetividade dos Direitos Fundamentais, 2008.

³⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito processual constitucional**, 2006, p. 54.

⁴⁰ GARCIA, Marcos Leite. Efetividade dos Direitos Fundamentais, 2008, p. 200.

o debate dos direitos fundamentais têm aumentado seu escopo, através do uso dos remédios constitucionais, com objetivo de solidificar, na vida prática, os conceitos dispostos pela Constituição como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, a não discriminação, à proteção da honra, à intimidade e à privacidade da própria imagem⁴¹.

No campo processual dos direitos fundamentais, merecem destaque as seguintes etapas: i) o direito de ação e o direito de defesa, que são assegurados a todos os indivíduos de forma completa de forma justa e leal de acordo com o *due process of law*; ii) é assegurado a todos o direito de buscar a garantia constitucional de recorrer ao juízo para proteger e tutelar seus interesses; iii) consagra-se o direito a todos do direito inviolável à defesa em todos os órgãos e procedimentos; iv) todas as partes são iguais perante o juiz; v) ninguém será privado do juiz natural designado pela lei; vi) ninguém será punido por força de lei que tenha entrado em vigor após o cometimento do delito, além de todas as medidas jurisdicionais terem motivação; vii) contra atos da administração pública sempre é admitida a tutela jurisdicional⁴².

Ao lado da resolução dos conflitos constitucionais, a defesa dos direitos fundamentais e das liberdades públicas tem arrastado para o processo constitucional novos e antigos temas que procuram afinar seus mecanismos de instrumentalização (*in dubio pro reu*, livre apreciação da prova, presunção de inocência, atividade probatória, culpabilidade), juntamente com as garantias constitucionais e com o papel do Poder Judiciário na jurisdição constitucional que apreciarão a direta aplicabilidade dos direitos fundamentais, suas cláusulas interpretativas, a defesa de seus conteúdos essenciais, suas garantias concretas, a tutela judicial ordinária e a proteção dos direitos fundamentais como processos e procedimentos constitucionais, os quais consolidam o processo constitucional dando-lhe um conteúdo efetivo e adequado.⁴³

Interpretados através da condição de direitos de defesa, os direitos fundamentais têm o poder de assegurar aos seus detentores a proteção da liberdade individual contra as inferências diretas do Poder Público, advindas de qualquer esfera (Executiva, Legislativa ou Judiciária). No instante em que o Estado viola uma

⁴¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito processual constitucional**, 2006, p. 55.

⁴²BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito processual constitucional**, 2006, p. 57.

⁴³ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito processual constitucional**, 2006, p. 58.

prerrogativa fundamental, o indivíduo tem ao seu dispor uma pretensão correspondente que buscará em uma via primária a abstenção, ou a revogação, ou, ainda, anulação da conduta tida como violadora e abusiva; em um segundo momento, a pretensão de consideração (que impõe ao Estado o dever de levar em conta a situação específica do afetado) e a pretensão de proteção (que obriga o Estado a agir em casos extremos, contra terceiros).⁴⁴

Contudo, a garantia dos direitos fundamentais como direitos de defesa contra a indevida atuação estatal não se mostra suficiente para assegurar o exercício pleno da liberdade, uma vez que a sua falta em lei pode constituir-se como uma afronta aos direitos fundamentais, sendo assegurado o direito à organização e ao processo, que possibilitam o exercício da liberdade mediante a postura prestacional dos entes estatais que devem dispor aos indivíduos os meios de natureza jurídica e material para assegurar o exercício da liberdade.⁴⁵

Na condição de normas de proteção de institutos jurídicos, os direitos fundamentais tutelam institutos como: a liberdade de associação (Art. 5º, inciso XVII), a liberdade de exercício profissional (art. 5º, inciso XIII, da Constituição mediante disciplina da matéria no ordenamento jurídico), o direito de proteção judiciária (Art. 5º, inciso XXXV), o direito de defesa (Art. 5º, inciso LV), o direito ao juiz natural (Art. 5º, inciso XXXVII), assim como as garantias de caráter institucional imbuídas no âmbito de proteção normativa, como o *habeas corpus* (Art. 5º, inciso LXVIII), mandado de segurança (Art. 5º, inciso LXIX), mandado de injunção (Art. 5º, inciso LXXI) e o *habeas data* (Art. 5º, inciso LXXII) ⁴⁶.

Destaca-se, ainda, como legítimas garantias institucionais, o direito de garantia da propriedade (art. 5º, inciso XXII, da Constituição), o direito de herança (art. 5º, inciso XXX, da Constituição), o Tribunal do Júri (art. 5º, inciso XXXVIII, da Constituição), além das garantias fundamentais alocadas fora do rol do Título II, asseguradas pelo Art. 5º, § 2º da Constituição como: a língua portuguesa (art. 13, da

⁴⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**, 2007, p. 03.

⁴⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**, 2007, p. 05-06.

⁴⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**, 2007, p. 04-05.

Constituição), os partidos políticos e sua autonomia (art. 17, caput e § 1º, da Constituição), a garantia da seguridade social (Art. 194, da Constituição), da unidade familiar (art. 226, da Constituição), da autonomia das universidades (Art. 207, da Constituição). Para Mendes, para concretização de tais direitos é necessária a presença do dever constitucional de legislar, que vincula o legislador a expedir atos normativos conformadores que deem concretude fática a estes direitos⁴⁷.

A amplitude do catálogo de direitos fundamentais é uma característica sem precedentes, digna de nota. Desde os elencados no art. 5º e seus incisos, passando pelo art. 7º e seus trinta e quatro incisos, vinculados aos direitos sociais do trabalhador, contemplam direitos fundamentais de diversas dimensões em sintonia com a Declaração Universal de 1948, e com os pactos internacionais de Direitos Humanos aos quais o Brasil é signatário. Os direitos de primeira dimensão (direito à vida, à liberdade, à propriedade e etc.), bem como os direitos sociais de segunda dimensão, são localizados sem dificuldade na leitura do catálogo referido. Já os direitos de terceira dimensão, exigem uma análise maior, enquadrando-se em tal categoria o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado do art. 225 da Constituição brasileira, embora sua localização, na ordem constitucional, esteja topograficamente afastada do catálogo dos direitos fundamentais tradicionais⁴⁸.

1.1.1 Direito Fundamental ao Meio Ambiente

O rol disposto aos direitos fundamentais e garantias individuais constantes no art. 5º da Constituição do Brasil não é fechado, e leva em conta o constante no § 2º do referido artigo. Isso porque, a Constituição Federal referiu explicitamente que além das normas contidas no Título II, outras ordens expressas pela Lei Maior e suas partes subsequentes, também podem conter, reconhecidamente, um direito fundamental.

Trata-se de cláusula que consagra a abertura material do sistema

⁴⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**, 2007, p. 05.

⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 2018, p. 68.

constitucional de direitos fundamentais, seguindo a acepção do Direito Constitucional francês, na administração do chamado bloco de constitucionalidade. Na busca de não restringir a leitura dos direitos fundamentais a um leque específico da norma, mas sim ampliá-lo na forma inclusiva a outros direitos dispostos nas normas fundamentais, os direitos e garantias fundamentais não ficam adstritos no título a eles relacionados. Apesar da necessidade de filtragem, a fim de evitar uma banalização e um eventual efeito inflacionário, a abertura material concedida pelo dispositivo legal ora comentado, abrange o reconhecimento de todo e qualquer tipo de direito e dever individual ou coletivo, que possa ser acobertado pela eficácia dos direitos individuais.⁴⁹

Diante do disposto no § 2º, do art. 5º da Constituição, é possível avistar dois grandes grupos que se dividem na classificação dos direitos e garantias fundamentais: aqueles que são devidamente positivados mediante assento normativo no texto, constante no Título II, assim como os demais direitos dispersos pelo corpo constitucional, e os direitos reconhecidos a partir de tratados internacionais, nacionalmente ratificados; e, ainda, direitos que decorrem de regime de princípios ou que estão implícitos, ou seja, aqueles que não estão positivados.⁵⁰

Merece oportuno esclarecimento o fato de antes da Constituição Federal de 1988, não existia menção específica na esfera da lei maior que distinguisse ou destinasse a proteção jurídica específica ao Meio Ambiente. Ao direcionar dinâmica dos direitos fundamentais para a garantia do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, o art. 225 da Constituição do Brasil⁵¹, a predileção legal que institui o

⁴⁹ SARLET, Ingo W. Art. 5º, § 2º. In. Canotilho, J. J. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 551.

⁵⁰ SARLET, Ingo W. Art. 5º, § 2º, 2018, p. 551.

⁵¹ “Art. 225. Todos têm direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público. § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o Meio Ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao Meio Ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do Meio Ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. § 7º Para

direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental.

A pauta ecológica passa a ter visibilidade através de questionamentos acerca das consequências do desenvolvimento econômico na era da globalização irrefreável. O uso indiscriminado de agrotóxicos e a necessidade do controle da poluição industrial deram o norte para as discussões. A atuação do Direito Internacional passou a pautar de forma gradual e evolutiva, ou seja, uma maneira de agir que ultrapassasse as disposições dos Estados Nacionais a ponto passar a ser pauta, o desenvolvimento de mecanismos de cooperação capazes de promover políticas ecológicas voltadas à proteção do Meio Ambiente. O passo inicial neste sentido se deu no ano de 1972, com a Declaração de Estocolmo, aprovada na Conferência da Organização das Nações Unidas – ONU, sobre o Meio Ambiente Humano.⁵²

No âmbito da Organização dos Estados Americanos - OEA houve a prolação do Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador, datado em 17.11.1988 e ratificado no Brasil em 1996), na esfera do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, o Brasil comprometeu-se, através do Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente, a promover o desenvolvimento sustentável e a defesa ambiental mediante a articulação das pautas sociais, ambientais e econômicas.

Contemporaneamente, os conceitos de sustentabilidade e Meio Ambiente são indissolúveis na seara do direito internacional, sendo referendados na Carta da Terra e na Agenda 21, promovidas nas Conferências da ONU sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (RIO 92)⁵³, bem como em movimento mais atuais como a Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela EC 96/2017)”.
⁵² KRELL, Andreas Joachim. Art. 225, *caput*. In. Canotilho, J. J. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 2177.

⁵³ KRELL, Andreas Joachim. Art. 225, *caput*, 2018, p. 2177.

A Constituição Federal de 1988⁵⁴ manifesta a questão ambiental em outros dispositivos além do já referido art. 225 e seus parágrafos. Ao evidenciar sua vocação para reconhecer o Meio Ambiente como um direito fundamental, tratou de instituir mecanismos para a sua defesa, a exemplo da ação popular (art. 5º, inciso LXXIII), contemplou-o na divisão de Competências com os demais Entes federados (arts. 21, incisos XIX, XX, art. 22, inciso IV, XII e XXVI, art. 23, incisos III, VI, VII, IX, XI, art. 24, incisos VI, VII, VIII), reconhecendo, inclusive, que cabe o Município legislar em matéria local, inclusive sobre Meio Ambiente (art. 29).

O capítulo dedicado ao Meio Ambiente é um dos mais avançados e modernos dispositivos em nível constitucional no mundo, devido a amplitude que galga ao reconhecimento da tutela ambiental, embora sua efetividade passe por problemas crônicos de escassez humana e material, sendo agravada muitas vezes pelo comportamento pernicioso de agentes públicos.

O objeto de proteção contido no Art. 225 da Constituição não está restrito somente aos elementos naturais (água, ar, solo, flora, fauna e etc.), mas carrega aspectos artificiais e culturais edificados pelo homem, assim como a “qualidade de vida” inserida no *caput*, que denota preocupação com o direito fundamental à saúde física e psíquica, bem como o bem-estar espiritual do ser humano. Na visão constitucional, o Meio Ambiente representa um bem jurídico autônomo resultante da reunião e da relação de elementos da natureza com aqueles condizentes com a vida humana⁵⁵. Por isso, o seu reconhecimento enquanto direito fundamental, faz com que a temática do Meio Ambiente passe a ser indissociável de outros direitos fundamentais, a exemplo do direito à vida (art. 5º, *caput*), à saúde (art. 6º, 196º) e à dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III). Isso porque, busca-se alcançar, na esfera jurídica, o reconhecimento a uma vida saudável e um Meio Ambiente

⁵⁴ A legislação federal também abarca um largo rol de diplomas legais que visam regulamentar a gestão ambiental por parte dos agentes públicos e privados. Para o desenvolvimento do trabalho de Dissertação, destaca-se a Lei n.º 6.938/1981 que institui a Política Nacional do Meio Ambiente ; a Lei n.º 7.661/1988 do Gerenciamento Costeiro; Lei n.º 7.802/1989 de Agrotóxicos; Lei n.º 8.974/1995 Engenharia Genética; Lei n.º 9.433/1997 Recursos Hídricos; Lei n.º 9.605/1998 (Lei da Natureza); Lei n.º 9.985/2000 (Unidades de Conservação); Lei n.º 11.284/2006 (Florestas Públicas); Lei n.º 11.445/2007 (Saneamento Básico); Lei n.º 12.305/2010 (Resíduos Sólidos); Lei n.º 12.651/2012 (Código Florestal).

⁵⁵ KRELL, Andreas Joachim. Art. 225, *caput*, 2018, p. 2179.

equilibrado e de manejo sustentável. O relacionamento resultante da relação entre o Meio Ambiente e os direitos humanos fundamentais constitui-se de esforços recíprocos, já que o desenvolvimento salutar da vida humana somente ocorre em um ambiente equilibrado.

É também do próprio mandamento constitucional que são extraídos os princípios da ordem ambiental. O art. 225, § 1º, V, da Constituição Federal, sinaliza a relevância do princípio da precaução. Segundo Machado⁵⁶, versa sobre a existência ou não de risco ou de probabilidade de risco ao ser humano e à natureza. O princípio da precaução tem por objetivo evitar a ocorrência de danos irreversíveis ou irreparáveis, por conta de uma situação de incerteza científica acerca da possibilidade de riscos na produção de danos, ou seja, age-se de antemão para que resultados negativos não ocorram.

Assim, se não existe prova da inexistência da atuação ou suficiente informação de impacto adverso ao Meio Ambiente ou às pessoas a Administração deve intervir. Nesse contexto, segundo Molina Giménez⁵⁷ o princípio apresenta a ideia que *“allá donde hay amenazas de graves e irreversibles daños, la ausencia de suficiente certidumbre científica no podrá ser utilizada como argumento para posponer medidas eficaces (cost-effective) para prevenir la degradación medio ambiental”*.⁵⁸

O princípio do poluidor-pagador ainda demanda atenção, pois não traz como indicativo “pagar para poder poluir”, “pagar mediante pagamento” ou “pagar para evitar a contaminação”. Seu conteúdo é bastante distinto dessas afirmações. Ele atua em duas frentes: busca evitar a ocorrência de danos ambientais, e aí demonstra seu caráter preventivo; e, caso ocorrido o dano, visa a reparação – caráter repressivo⁵⁹.

O princípio do desenvolvimento sustentável, por sua vez teve sua terminologia empregada, pela primeira vez, na Conferência Mundial do Meio

⁵⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 27ª ed. Salvador: Juspodvin, 2020 p. 105.

⁵⁷ MOLINA GIMÉNEZ, Andrés. Principios del derecho ambiental. In. **Máster en tecnologías y políticas públicas sobre la gestión ambiental**. Universidade de Alicante, 2019.

⁵⁸ “Onde existem ameaças de danos graves e irreversíveis, a ausência de certeza científica suficiente não pode ser usada como argumento para adiar medidas de baixo custo para evitar a degradação ambiental”. Tradução do Autor.

⁵⁹ FIORILLO, Celso A Pacheco. **Licenciamento ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

Ambiente, em 1972, em Estocolmo e repetida nas demais conferências sobre o Meio Ambiente, em especial a ECO – 92. Semanticamente, desenvolvimento sustentável é uma locução verbal que atua na forma de um intencional oximoro (ou seja, reunião de palavras contraditórias) que visa harmonizar as partes contraditórias no jogo de interesses e que pesam decisões de conteúdo econômico e equilíbrio ambiental⁶⁰. É uma mudança de paradigma que implica a substituição de uma norma econômica que privilegie critérios quantitativos de crescimento, por uma alternativa que ofereça uma qualidade melhor no grau de desenvolvimento.

Tal visão enfrenta fortes resistências de setores econômicos e políticos que estão alicerçados no paradigma quantitativo. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu às presentes e futuras gerações como destinatárias da defesa e preservação do Meio Ambiente, de forma que a solidariedade para com a continuidade da vida no planeta não fique vinculada a uma só geração, mas ultrapasse sua contemporaneidade a fim de prover às gerações posteriores condições básicas de sobrevivência e perpetuidade. Assim, ao constatar que os recursos ambientais não são inesgotáveis, passa a ser inadmissível que atividades econômicas ainda se desenvolva alheiras a esse fato⁶¹. O princípio busca a coexistência entre economia e Meio Ambiente.

O Princípio da prevenção também é dotado expressamente pela Constituição Federal de 1988. O art. 225, *caput*, estabelece o dever do Poder Público e da coletividade de proteger e preservar os bens ambientais. Trata-se de um critério de gestão de risco a ser exigido do Estado, que deverá analisar os riscos, avaliar os custos das medidas de prevenção e executar as ações necessárias, que deverão ser decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais⁶². Para Molina Giménez, esse princípio

está muy ligado al principio de precaución, ya que en definitiva ambos principios pretenden anticiparse y evitar la producción de efectos adversos al medio ambiente; la principal diferencia es que el principio de precaución se mueve en el terreno de la incertidumbre científica, mientras que en el principio de prevención no existe dicha incertidumbre, sino un riesgo cierto. [...] El ejemplo más claro de la aplicación del principio está en la obligación de aplicar

⁶⁰MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, 2020, p. 69-71.

⁶¹ FIORILLO, Celso A Pacheco. **Licenciamento ambiental**, 2015.

⁶² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 2020, p. 102-106

las mejores tecnologías disponibles en todos los proyectos y actividades públicas o privadas, instrumento que se incorpora a las autorizaciones ambientales y a las autorizaciones ambientales integradas.^{63 64}

Tal critério de gestão de risco tem aplicabilidade às atividades econômicas que usam bens ambientais, especialmente àquelas que usam recursos naturais destinados à transformação de produtos ou serviços, quando incertas cientificamente sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o Meio Ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos.

Sem o intuito de esgotar o rol de princípios do direito ambiental, o último a ser elencado, que tem relação direta com o discutido neste trabalho, é o princípio da cooperação⁶⁵. Ele visa dar fundamentação à atuação do Estado em conjunto com membros da sociedade civil (comércio, indústria, agricultura, sindicatos, ONG's) no que diz respeito à implementação de normas jurídicas e à formulação e adoção políticas de proteção do Meio Ambiente, por meio de participação nos processos decisórios dos órgãos públicos.

Em total consonância com o mandamento constitucional e os princípios elencados, é possível reconhecer que o Meio Ambiente um bem de uso comum do povo, enquadrado, segundo o art. 99, I do Código Civil⁶⁶ como bem público, não integrante do patrimônio disponível do Estado, que deve gerir e guardar sua integridade, cuja titularidade pertence à coletividade⁶⁷. Em contraponto, Bulos⁶⁸ entende que a expressão não deve ser interpretada de acordo com o direito privado, pois, a Constituição criou um *tertium genus*, porque não trata o direito ao Meio Ambiente como um bem público, nem particular, mas como uma terceira espécie de bem, denominada bem ambiental.

⁶³ MOLINA GIMÉNEZ, Andrés. Principios del derecho ambiental, 2019, p. 10.

⁶⁴ “está intimamente ligado ao princípio da precaução, uma vez que, em última instância, ambos os princípios visam antecipar e evitar a produção de efeitos adversos ao Meio Ambiente ; a principal diferença é que o princípio da precaução se move no campo da incerteza científica, enquanto no princípio da prevenção não existe tal incerteza, mas um certo risco.[...]. O exemplo mais claro da aplicação do princípio é a obrigação de aplicar as melhores tecnologias disponíveis em todos os projetos e atividades públicas ou privadas, um instrumento incorporado nas autorizações ambientais e autorizações ambientais integradas.” Tradução livre do autor.

⁶⁵ KRELL, Andreas Joachim. Art. 225, *caput*, 2020, p. 2182.

⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm#art2045>. Acesso em: 20 fev. 2020.

⁶⁷ KRELL, Andreas Joachim. Art. 225, *caput*, 2020.

⁶⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 8ª ed. São Paulo, Saraiva, 2008.

Adota-se o entendimento de que os bens ambientais são bens de interesse público, portadores de um regime jurídico diferenciado que condiciona atividades e negociações relacionadas a eles. Ecologicamente equilibrado, por sua vez, é um conceito dotado de dinamismo, que comporta políticas públicas de intervenção, uma vez que interligado ao interesse de inúmeras pessoas, recebendo do Constituinte à intermediação para a edição de legislação ordinária nos três níveis da Federação⁶⁹.

Salienta-se que o Meio Ambiente não detém uma posição de privilégio em detrimento dos outros direitos fundamentais, constituindo-se como um direito a *prima facie*, atingindo seus contornos de definição nas relações, a partir da reciprocidade, que demanda de outras categorias de direitos reconhecidos pela Constituição Federal. Segundo o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, as demandas cingidas entre o Meio Ambiente e o desenvolvimento nacional, devem ser ponderadas em cada caso concreto, a fim de harmonizá-los e impedir a aniquilação recíproca⁷⁰. A Teoria dos Limites dos Direitos Fundamentais tem entendido que eles não são absolutos, ou seja, sujeitos a limitações, que geralmente estarão dispostas na própria Constituição de maneira mediata ou indireta, devendo sempre prevalecer à proteção aos bens constitucionalmente salvaguardados.

O STF também reconheceu a titularidade do direito ao Meio Ambiente é universal, abarca pessoas físicas, a sociedade como um todo, não só os brasileiros, como também os estrangeiros. Reconheceu ainda, que os direitos de terceira dimensão são portadores de uma materialidade coletiva, atribuído a todas as formas sociais, consagrando o princípio da solidariedade, importando em um valoroso momento de reconhecimento e expansão dos direitos humanos dentro dos processos de desenvolvimento, como valores fundamentais indisponíveis e inexauríveis (MS 22.164-0 SP, p. 20ss.).

1.2 O PODER MUNICIPAL NO BRASIL

⁶⁹ KRELL, Andreas Joachim. Art. 225, *caput*, 2020, p. 2179.

⁷⁰ KRELL, Andreas Joachim. Art. 225, *caput*, 2020, p. 2179.

1.2.1 O Município na Federação Brasileira

A Constituição Federal de 1988 modifica profundamente a posição do Municípios na Federação ao considerá-los componentes da estrutura Federativa do Estado. Ainda que tenha semelhanças com o federalismo de outros Estados, para Liziero, “o federalismo brasileiro, desenvolvido nas condições ímpares da história política do Brasil, é único e tem uma lógica própria de funcionamento.”⁷¹

Por isso, antes mesmo de apresentar um conceito e a estrutura do Município na República Federativa do Brasil, mostra-se imprescindível retomar a análise do federalismo e da federação.

O federalismo é o princípio reitor da formação da federação, e pode ser conceituado da seguinte maneira⁷²:

[...] se compreende o federalismo como um conjunto de princípios e valores que buscam a unidade na diversidade, seja na espacialidade privada, se na espacialidade estatal. Trata-se de um ideário pratico-funcional para a gestão de heterogeneidades, reduzindo-as na persecução de objetivos comuns, sem desconsiderar as diferenças de seus partícipes. Possibilita-se a união dos diferentes – sendo irrelevantes quão dispares são estas diferenças – para concretizar fins comungados por todos, resguardando um plexo de autonomia capaz de atender às necessidades e anseios específicos dos pactuantes. Enfim, mantem-se as diferenças no campo da autonomia de cada ente federado ao mesmo tempo em que se persegue a unidade naquilo que necessita da conjugação de esforços para sua concretização.

Já a federação será a concretização do grau máximo dos princípios federalistas, sendo a forma mais bem acabada e perfeita para a efetivação do federalismo. Trata-se de uma conjugação de valores e princípios que buscam a unidade na diferença. Enquanto o federalismo é uma concepção doutrinária-principiológica, a federação materializa-se através de uma instituição política, com determinada circunferência geográfica, de acordo com suas generalidades históricas, culturais, econômicas e sociais. Enquanto o federalismo é um plano no mundo das ideias, a federação é a sua materialização completa.⁷³

A Federação Brasileira possui uma evolução histórica com mais de cento e vinte anos, com formatações distintas ao longo de sete constituições (1824, 1891,

⁷¹ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Por um Estado federal assimétrico. **Calibragem**. Julho-Setembro, p. 132-152, 2017, p. 134.

⁷² CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 43.

⁷³ CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**, 2011, p. 45.

1934, 1937, 1946, 1967 e 1988), tendo por encaço uma democracia jovem, com pouco mais de cinquenta anos de existência, que demonstra o caminhar primário do nosso Estado Democrático de Direito, trazendo ingerências e influências sobre a organização da Federação, bem como o seu amadurecimento institucional.⁷⁴

Alude-se que a Federação desenhada pela Constituição de 1988, é dotada de contornos especiais, sem modelo precedente em nenhum lugar do mundo, devido ao enquadramento especial destinado aos Municípios, reconhecendo um novo relevo constitucional ao ente municipal com um papel marcante na participação do destino da própria República Federativa do Brasil.⁷⁵ Ou seja,

A inclusão do Município na estrutura da Federação teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional da sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprios e a ampliação de sua Competência. Com a liberação de controles que o sistema até agora lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados.⁷⁶

Ao considerar prerrogativas históricas, a Constituição Federal de 1988 desenvolveu um modelo federativo de desagregação, no qual o poder do Estado unitário é fracionado, cooperativo pois existe a primazia das Competências privativas e específicas, mas também serão dispostas Competências comuns e concorrentes entre os entes Federados, bem como, assimétrico já que o critério leva em conta as desigualdades congênicas de cada pactuante.⁷⁷

A configuração do poder local é uma celeuma presente na formação dos Estados modernos, não sendo uma criação destes, mas sim uma consequência natural de seu desenvolvimento, que em certo ponto passa a receber o reconhecimento jurídico do próprio Estado, através da concessão de poderes, na contrapartida da prestação de deveres que se regem de maneira autônoma.

Nesse ponto, torna-se necessário conceituar Município. Para tanto, há necessidade de uma interpretação tripartite, segundo entendimento de Meirelles⁷⁸. O

⁷⁴ CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**, 2011, p. 48.

⁷⁵ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 99.

⁷⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**, 2002, p. 619-620.

⁷⁷ CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**, 2011, p. 49.

⁷⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 134-135.

viés sociológico indica o agrupamento de pessoas no mesmo território com afinidade e reciprocidade, para a satisfação de interesses individuais e o correto desempenho das atribuições coletivas. O entendimento político indica ser um ente federado de terceiro grau com atribuições distintas e com governo próprio, ligado ao estado membro através de laços indestrutíveis. A interpretação legal, por sua vez, considera o Município pessoa jurídica de direito público interno, de acordo com o art. 41, inciso II, do Código Civil, com capacidade civil para exercer direitos e contrair obrigações, respondendo pelos atos de seus agentes, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição.

A conceituação definitiva da natureza e dos elementos constitutivos do Município é uma tarefa complexa, devido à pluralidade de elementos e de posicionamentos teóricos a respeito do assunto, podendo ser definido em duas grandes áreas. A primeira é a sociológico-naturalista onde o ideário municipal é fruto do espírito de coletividade humana, advindo da sociabilidade natural, devendo o Estado somente reconhecê-lo. A segunda é a legalista-estatal onde o Município é uma construção humana legitimada em um ordenamento jurídico que delega sua autonomia⁷⁹.

Para Corralo⁸⁰, de acordo com o ordenamento jurídico pátrio brasileiro, mais especificadamente, em acordo com as prescrições contidas nas regras e princípios da Constituição Federal de 1988, o Município pode ser conceituado como uma organização política, dotada de personalidade jurídica de direito público interno, condizente com seu território claramente delimitado, com autogoverno instituído pela população local de acordo com sua autonomia política, administrativa, legislativa, financeira e auto-organizatória.

A concepção jurídica da criação de um Município está prevista na Constituição Federal, art. 18, § 4º⁸¹. É através de Lei Estadual que, há possibilidade de, além da criação, ocorra a incorporação, fusão ou desmembramento municipal. Assim, o Município, para a fazer parte do quadro territorial do Estado Membro com a promulgação de lei, é assim que adquire personalidade jurídica. A partir do ato, passa

⁷⁹ CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**, 2011, p. 26.

⁸⁰ CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**, 2011, p. 27.

⁸¹ CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira**, 2006, p. 151.

a ser enquadrado na categoria de pessoa jurídica de direito interno e age através dos atos do Prefeito. O Prefeito, representante, então do Poder Executivo é escolhido a partir do voto direto da população, como único representante e agente executivo da administração. Exerce direitos e contrai obrigações de ordem civil, está em pé de igualdade com as demais entidades e cidadãos, roga-se as mesmas regras de direito privado.⁸²

Denota-se que no histórico evolucionário constitucional brasileiro, nem todas as cartas cuidaram de instituir regras sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Embora a criação de Municípios, conforme preceitua o art. 18 § 4º da CF, demande a edição de Lei Estadual, esta só poderá ocorrer no período específico fixado por lei complementar federal. A nova redação foi estabelecida através da Emenda Constitucional nº 15/1996 como um mecanismo para evitar a proliferação inflacionária de Municípios que não detinham condições reais de subsistência, e que, por consequência, ocasionariam altos custos para a Federação. Apesar da exigência constitucional de lei complementar federal para definir o período legal de concepções municipais, passados mais de vinte anos da EC n.º 15/96, a mesma ainda não foi elaborada para disciplinar a matéria, fato esse que enseja um descompasso devido à omissão legislativa que demandou diversas ações judiciais⁸³.

Para Meirelles, a Constituição da República de 1988, refez erros de suas cartas predecessoras ao integrar o Município como uma entidade de terceiro grau, sendo tal ente federado portador de tríplice aspecto de autonomia (político, financeiro e administrativo), com direito outorgado de elaborar sua própria Lei Orgânica, tendo seus representantes eleitos por voto direto, perfazendo-se como uma peça essencial na organização político administrativa do Brasil.⁸⁴

Neste ínterim, cabe a utilização da distinção estabelecida por Meirelles⁸⁵ entre soberania e autonomia. A primeira é direcionada à Nação (União) que exerce através de sua vontade e força, como poder de autodeterminação e de poder de

⁸² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 135.

⁸³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Art. 18, § 3º. In. CANOTILHO, J. J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 770.

⁸⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 44-45.

⁸⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 93.

governo. Já a segunda é a prerrogativa política outorgada pela Constituição às entidades estatais internas para que possam exercer seus atos de administração, segundo os mandamentos vigentes, segundo o art. 18 da Carta Magna.⁸⁶ Desta feita, a soberania pertence à União e a autonomia aos Estados-Membros, Municípios e o Distrito Federal.

É pacificado o entendimento de que a grande inovação do Pacto Federativo de 1988 foi a inclusão do Município como ente Federado, cujo reconhecimento se dá já no art. 1º da Constituição. O Constituinte originário rendeu-se a tese de muitos municipalistas que advogaram enfaticamente para que fosse aderida ao corpo constitucional, reconhecendo o Município como detentor das mesmas prerrogativas que os Estados membros. Destacam-se como doutrinadores favoráveis à tese nomes como Hely Lopes de Meirelles, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, André Ramos Tavares e Celso Ribeiro Bastos. De outra banda, publicista de renome, José Afonso da Silva, rejeita completamente esta tese, sendo acompanhado parcialmente por Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco.

Assim, diante do reconhecimento pelo poder constituinte originário que o Município na Constituição de 1988 é ente federado, o caráter político do será determinado pelo poder local, e, também, consubstanciado por seu governo, cujo exercício está vinculado à autonomia municipal, faz a gestão das demandas locais através de sua autossuficiência política, financeira, administrativa e territorial, sem qualquer submissão ou vinculação vertical em relação aos demais entes, em prol da população local.⁸⁷ O Município Brasileiro é, então, uma entidade estatal, político-administrativa, que exerce suas Competências através dos seus órgãos de governo, Prefeitura e Câmara de Vereadores, dirigindo a si próprio por meio de suas autonomias política, administrativa e financeira.

Essa singularidade que adorna a construção da Federação dá legitimidade ao Estado Federal Brasileiro, que delega a autonomia federativa aos Municípios, por tal atitude está relacionada diretamente aos princípios do federalismo, a exemplo, do

⁸⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁸⁷ CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de direito municipal**, 2011, p. 26-27.

Estado Democrático de Direito, a República, a democracia, a não centralização, a liberdade, o pluralismo e a subsidiariedade. O Município, tal como está disposto na Constituição Federal de 1988, reafirma os pilares basilares do federalismo através do fortalecimento de Competências dos entes locais.⁸⁸

Para atender as peculiaridades de cada localidade ao longo do território nacional, a Constituição concedeu aos Municípios Competência para legislar sobre assuntos de interesse local (Art. 30, inciso II a IX, da Constituição), que se caracteriza pela predominância (mas não exclusividade) de regradar determinado aspecto de interesse frente àqueles dos Estados e da União, uma vez que as matérias de interesse municipal sempre terão reflexos na esfera estadual e federal, sendo diferidas apenas pelo grau e não pela substância.⁸⁹

Por autonomia administrativa entende-se a gestão dos serviços públicos locais de interesse do Município, em preponderância ao interesse da União e do Estado, desde que estes interesses não sejam conflitantes.

O interesse local, assumido pelo Município dentro de sua autonomia, comporta-se em determinada área em que este ente possa desempenhar melhor as funções, resolver demandas e implementar soluções nos âmbitos administrativo e político, revelando sua faceta prática no que diz respeito à vida urbana, ao transporte, à saúde, à água, ao saneamento, ao planejamento viário, à disposição de logradouros e demais necessidades que atendam o interesse dos munícipes.⁹⁰

A autonomia financeira está vinculada à prática de cobrar os Tributos destinados pela Constituição, desde que previstos em lei e respeitando o princípio da anterioridade tributária, o rol constitucional que destina aos municípios os Impostos incidentes sobre a propriedade predial e territorial urbana, a transmissão *inter vivos* de bens imóveis, sobre serviços de qualquer natureza, além da instituição de Taxas e contribuição de melhoria, além do Fundo de Participação dos Municípios. Tais proventos advindos da arrecadação municipal irão custear as despesas dos planos

⁸⁸ CORRALO, Giovanni da Silva. **Município**: autonomia na Federação Brasileira, 2006, p. 156-157.

⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 143.

⁹⁰ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p. 123-125.

plurianuais em observação à Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual. A autonomia financeira é o que assegura a autonomia administrativa e a autonomia política⁹¹.

A autonomia política versa sobre a qualidade imbuída nas estruturas do poder político local e o relacionamento entre eles, tendo a municipalidade a capacidade de organizar e gerir o próprio governo. O ápice da autonomia política celebra-se com a eleição para Prefeito e Vereadores (cujo número de componentes é escalonado pela Constituição), referendada a cada quatro anos através do voto direto, secreto e universal. Observa-se neste ponto, uma constatação que já se faz óbvia: ao contrário do Estado e da União, os Municípios não possuem poder judiciário próprio⁹².

Por fim, adefere-se ainda, a autonomia legislativa ao Município proclamada pela sua Lei Orgânica. Ela é elaborada na própria municipalidade, com o intuito de produzir o exercício real da autonomia, seguindo o princípio da simetria, que adefere às Câmaras Municipais o poder legítimo de organizar, aprovar e promulgar as leis que serão seguidas dentro dos limites da cidade. A Lei Orgânica, por analogia, comporta-se dentro do Município, como a Constituição comporta-se dentro da Federação, sendo deliberada exclusivamente na Casa Legislativa, sem a inferência do Poder Executivo, na qual constarão os procedimentos para edição de Leis Complementares e Leis Ordinárias na esfera municipal.⁹³

1.2.2 O federalismo e o Meio Ambiente

Dada a estruturação que a Federação Brasileira adotou, com divisão de responsabilidades entre a União, os Estados Membros, os Municípios e o Distrito Federal, na qual estão presentes à manifestação de diversas esferas governamentais, imperando sobre a mesma população e o mesmo território, obteve-se como resultado formal e material, uma divisão de Competências complexa entre os Entes Pactuantes. Inicialmente, a Constituição Federal de 1988 dividiu suas Competências enumerando

⁹¹ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p. 126-131.

⁹² COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p. 132-135.

⁹³ COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**, 2014, p. 137-139.

os poderes da União, declinando os poderes remanescentes aos Estados Membros e expressando poderes indicados expressamente aos Municípios.⁹⁴

Necessário esclarecer, neste ponto, que a autonomia dos entes federativos pressupõe repartição de Competências para o desenvolvimento das atividades normativas⁹⁵. Segundo Silva⁹⁶, essa distribuição constitucional de poderes é o ponto central da noção de Estado Federal. A Constituição estruturou um sistema que combina Competências exclusivas, privativas e principiológicas com Competências comuns e concorrentes na busca de estabelecer um sistema federativo equilibrado.

Assim, na árdua tarefa de saber quais matérias entregar a cada ente federado, a Constituição reservou Competências comuns para a atuação paralela de todos os Entes e, Competências concorrentes, para normatizações gerais pela União e suplementares pelos Estados e Municípios. Em outro aspecto, também foram separadas as Competências materiais (exclusiva e comum) e Competências formais (privativa, concorrente e suplementar).⁹⁷

Apenas à título de esclarecimento, mesmo não sendo o objeto primeiro da Dissertação, expõe-se o exemplo dos Estados Unidos, em que a autonomia dos Estados Membros é muito maior que a delegada aos pares brasileiros, na qual há uma necessidade de recorrer-se ao poder central a fim de regular as demandas ambientais interestaduais. Na República Federal da Alemanha, a pauta ambiental não está vinculada diretamente ao corpo constitucional, sendo a distribuição de Competências concorrentes entre a União e os Estados Membros. Na confederação Suíça, entretanto, a Competência é distribuída entre a União e os cantões de acordo com o bem jurídico ambiental tutelado.⁹⁸

Para Silva⁹⁹, por reconhecer que a matéria ambiental e suas problemáticas não se condicionam às fronteiras geográficas, nem às condições autônomas que os

⁹⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 71.

⁹⁵ HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte, 1964.

⁹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**, 2002.

⁹⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 2004, p. 72.

⁹⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 2004.

⁹⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 2004, p. 73.

Entes Federados possuem, uma vez que problemas ocorridos em um Estado Federado ou Município podem desencadear efeitos nocivos em outras áreas territoriais, ou, ainda, determinados Estados podem ter uma atuação mais eficiente na proteção ambiental em detrimento de outro, que não realiza a tarefa com tanto apreço, é que o mandamento contido no artigo 225 da Constituição Federal arrola medidas e providências que incumbem ao Poder Público tomar para assegurar efetividade do direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado¹⁰⁰.

Assim, a Constituição impôs ao Poder Público, ou seja, dirigiu à todas as entidades territoriais públicas, cada qual atuante nos limites fixados pela Lei Maior, o dever de defender e preservar o Meio Ambiente em prol das presentes e futuras gerações, assegurando o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina o art. 225 da Constituição. Os limites estão expressamente estabelecidos na repartição das Competências, previstas nos art. 21 ao art. 24, da CF, o que é alvo de pormenorização no próximo tópico.¹⁰¹

1.3. AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS PARA A PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

1.3.1. Competência Constitucional

A Constituição Federal de 1988 dispõe de um campo específico para enunciar as Competências de seus Entes Federados, estabelecendo, na forma de poderes enumerados, do art. 21 ao art. 30, as manifestações de Competência privativa, remanescente, comum, residual, implícita, exclusiva, concorrente, originária, delegada e de conteúdo, que cada componente federativo deverá adotar para realização das prerrogativas constitucionais.¹⁰²

As figuras legislativas dispostas pelo constituinte originário para instituir os meios de proteção e preservação ambiental, na circunscrição municipal, estão

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 2002.

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 2004, p. 75.

¹⁰² CORRALO, Giovanni da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira**. 2006, p. 170-171.

dispostas na Constituição da República Federativa do Brasil, que demanda um problema jurídico constitucional perplexo do ponto de vista prático, jurídico e político. Isso porque, por vezes, a matéria muitas vezes é esquecida por legisladores infraconstitucionais e por administradores públicos, desvelando o grande desafio de proteger o Meio Ambiente de forma democrática federalista e constitucional.¹⁰³

Valendo-se do princípio da cooperação, o direito ambiental possui ferramentas para o enfrentamento das demandas ambientais que permitem a articulação de forma cooperada entre entes públicos e privados nos mais variados planos e instâncias políticas, sejam local, regional, nacional, comunitária e internacional.¹⁰⁴

Um dos pilares das premissas constitucionais de tutela ambiental está galgado na repartição de Competências administrativas que influenciam diretamente os processos de fiscalização e licenciamento. São nessas searas, que segundo Antunes, estão alocados os maiores conflitos da distribuição das Competências entre diferentes órgãos administrativos, isso porque, por vezes há concomitância entre o poder de polícia a ser exercidos sobre determinados tipos de atividades desenvolvidas.¹⁰⁵

As Competências legislativas que zelam pela pauta ambiental estão repartidas na Constituição Federal de modo aparente, aderindo aos três entes federativos (União, Estados e Municípios), em graus de atuação diferentes, exibindo a existência de um sistema legislativo complexo, com uma faceta descentralizadora, mas que de fato opera em caráter centrípeto, na medida em que tenta abarcar uma gama de situações que vão desde interesses locais até conflitos burocráticos pertinentes ao sistema tripartite da federação.¹⁰⁶

Reconhece-se a Competência municipal para legislar a pauta ambiental, porém os limites admitidos em tal ato legislativo, de caráter suplementar, não

¹⁰³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 2015. p. 96-97.

¹⁰⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 200-201.

¹⁰⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 2005, p. 97.

¹⁰⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 2005, p. 98-99.

contempla entendimento pacificado. O cenário enunciado pelo posicionamento do Supremo Tribunal Federal (especialmente após o julgamento da ADI 3.357/RS e da ADI 3.937/SP) demonstra uma inclinação jurisprudencial que se posiciona de forma contrária às posturas legislativas municipais mais restritivas, portanto, mais protetivas em termos ambientais, em relação à norma geral estabelecida pela União e pelos Estados¹⁰⁷. Ou seja, a legislação supletiva não pode tornar sem efeito a legislação que pretende complementar.

É determinada à União, a Competência privativa para legislar sobre as águas, a energia, as jazidas, as minas e outros recursos minerais e atividades nucleares de qualquer natureza. Estes itens carregam, por si só, profunda ligação com o trato ambiental, determinando de forma expressa, um rol centralizador das Competências da União, que quando entrelaçadas aos demais entes deixam pouco aos Estados e Municípios¹⁰⁸.

A água tem sua outorga de direito e de uso instituídos a partir do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos - SINGREH (Art. 21, inciso XII, alínea b, e inciso XIX da Constituição Federal). Embora seja Competência privativa da União legislar sobre as águas (art. 22, IV da Constituição, regulamentado pela Lei n. 9.433/97), a atuação neste setor não se detém à esfera federal, cabendo aos demais entes federativos, em casos determinados, a Competência comum para dar eficiente condução dos assuntos (art. 23, XI, da Constituição). Jazidas de exploração de minério e outros recursos minerais, bem como as atividades nucleares de qualquer natureza, também são de Competência privativa da União (art. 22 incisos XII e XXVI da Constituição)¹⁰⁹.

A distribuição de Competências comuns entre os três Entes Federados é tratada no art. 23 da Constituição, através de mandados de otimização¹¹⁰, que instituem a proteção ao Meio Ambiente e o combate a todas as formas de poluição,

¹⁰⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**, 2019, p. 227-228.

¹⁰⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 2005, p. 99.

¹⁰⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 21, IX. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 794-806.

¹¹⁰ ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**, 2008, p. 86.

preservação das florestas, da flora e da fauna, o acompanhamento e fiscalização na concessão dos direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais nos respectivos territórios, que cria uma imbricada armadilha legislativa que atribui dever a todos, mas que na prática acaba por ser atribuição de ninguém, repetindo as dependências de Estados e Municípios por recursos da União, não se viabilizando como um critério claro e fundado de prestação adequada da proteção ambiental.¹¹¹

A inserção da proteção ecológica e do combate à poluição como cláusula de repartição de responsabilidades entre os Entes Federados (art. 23, inciso VI, da Constituição Federal), retrata demonstra que o poder constituinte originário não estava alheio às preocupações mundiais com a degradação ambiental e com a preservação da qualidade de vida no planeta. Essa característica, demonstra o caráter inovador da Carta de 1988 que conjuga em si diversas normas referentes à tutela ambiental.¹¹²

Aos Municípios, que a partir de 1988 contam com a condição de Membros da Federação, foi delimitado, pelo art. 23, a Competência administrativa para a defesa do Meio Ambiente e para o combate à poluição, sendo defeso abarcarem assuntos de pauta legislativa ambiental em suas deliberações.¹¹³ Ainda, as atribuições municipais descritas no art. 30 da Constituição estão contidas as Competências para legislar nos assuntos de interesse local¹¹⁴, que tem correspondência com as características de cada localidade, expressando-se através dos direitos que devem ser protegidos nas circunstâncias pertinentes à universalidade municipal e, também, suplementar Lei Federal e Estadual, quando houver necessidade, quando o ato deve ser desenvolvido conforme os mandamentos constitucionais do regime de Competência, de acordo com o que reconhece a jurisprudência. Desta feita, torna-se cristalino o entendimento de que a proteção ambiental alicerça um importante elo de atuação, quando derroga aos Municípios, sedes iniciais de implantação dos princípios ecológicos.¹¹⁵

¹¹¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 2005, p. 99.

¹¹² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 23, IX. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 808-809.

¹¹³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 2005, p. 105.

¹¹⁴ O interesse local é cláusula geral de Competência municipal, que constitui o meio legalmente hábil para a inserção de princípios valorativos nos ordenamentos jurídicos municipais.

¹¹⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 2005, p. 106.

O ordenamento territorial, mediante planejamento, é disposto como ferramenta constitucional da Competência municipal (art. 30, inciso VIII, da Constituição), que visa a publicação dos Planos Diretores como leis formais, que coíbam o uso do solo e seu zoneamento por meio de Decretos, na busca da substituição de um urbanismo normativista, por regras de flexibilização que tenham diálogo com o princípio da sustentabilidade urbano ambiental.¹¹⁶

A Carta Magna estabeleceu a Política de Desenvolvimento Urbano a ser executada pelo Poder Público Municipal de acordo com as normativas dispostas em lei, com o fundamento de assegurar o bem estar e garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade em prol de seus habitantes¹¹⁷. Tal prerrogativa é expressa no art. 182, *caput*, da Constituição¹¹⁸, que tem por base a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, do qual o Brasil é signatário, e pelos apontamentos percorridos na ECO-92, que expressou os princípios fundamentais para nortear as políticas urbanas¹¹⁹:

a) direito à cidadania, ou seja, a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) gestão democrática da cidade, esta compreendida como submissão do planejamento do espaço urbano ao controle e participação da sociedade civil e c) função social da cidade e da propriedade.

A Constituição de 1988 denotou cuidado e atenção à matéria urbanística, submetendo ao seu ordenamento matérias que se aproximam de diretrizes do desenvolvimento urbano, como preservação ambiental e combate à poluição, bem como o cumprimento da função social da propriedade.¹²⁰ Essa iniciativa constitucional se materializa na forma normativa do Plano Diretor, legislação de instituição obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes, com a atribuição de definir as exigências de ordenação para a ocupação urbana.¹²¹

¹¹⁶ PRESTES, Vânesca Buzelato. Art. 30. In. CANOTILHO, J.J.; et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 848.

¹¹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. p. 651.

¹¹⁸ GESTA LEAL, Rogério. Art. 182, § 1º. In. CANOTILHO, J.J.; et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1953.

¹¹⁹ PESSOA, Álvaro. Desenvolvimento Urbano no Brasil (aspectos jurídicos). **Revista de Direito Administrativo**, v. 137, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43054>>. Acesso em: 13 nov. 2019, p. 351.

¹²⁰ GESTA LEAL, Rogério. Art. 182, § 1º, 2018, p. 1953.

¹²¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 2015, p. 651.

O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, torna-se o instrumento básico de política municipal, para vinculação das propriedades aos objetivos das políticas urbanas, em respeito aos princípios constitucionais, e impõe um dever concreto e permanente aos Municípios, em concomitância com a Competência Estadual, que administrará o direito urbanístico, e da União Federal, que cuidará das diretrizes gerais de ocupação do solo.¹²²

Segundo Antunes,¹²³ as distribuições de Competências ambientais já pautadas evidenciam a existência teórica do fenômeno do “federalismo cooperativo”, que apregoa um equilíbrio entre os diversos Entes Federados, de forma que a autonomia de cada um esteja assegurada diante das diferentes ações realizadas pela administração pública. Todavia, ultrapassar a retórica e conseguir vislumbrar a aproximação às práticas de manifestação protetiva do Meio Ambiente, é um desafio de execução ainda dificultosa.

1.3.2 Gestão ambiental municipal no estatuto das cidades e na Política Nacional de Meio Ambiente

O Estatuto da Cidade¹²⁴ foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de regulamentar das regras constitucionais contidas no art. 182 da Constituição Federal. A normatização, voltada à gestão das propriedades urbanas, busca o benefício da coletividade e da segurança dos cidadãos, bem como o equilíbrio no trato sustentável do Meio Ambiente. Sua publicação destina-se à execução da política urbana de acordo com o manifestado pela Constituição, e elenca em seu art. 2º um largo rol de princípios, na forma de diretrizes¹²⁵, que direcionam os objetivos

¹²² GESTA LEAL, Rogério. Art. 182, § 1º, 2018, p. 1953.

¹²³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 2015, p. 112.

¹²⁴ BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

¹²⁵ “Art. 2º. I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...] IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do

das cidades, dentre os quais, destacam-se àqueles que carregam consigo a faculdade da tutela ambiental sob a égide dos Municípios.

Ao analisar o mandamento constitucional (art. 182 da Constituição) e o dispositivo legal pormenorizado acima, distingue-se, no primeiro, o objetivo de garantir o bem-estar da população urbana, juntamente com o desenvolvimento social da cidade. O segundo, por sua vez, apresenta como objetivo central ordenar as funções sociais da propriedade urbana. Entende-se que ambos os objetivos, constitucional e legal, querem impelir um movimento de gestão que implemente ações e programas que promovam os diversos setores da comunidade (no comércio, na indústria, na prestação de serviços, na assistência médica, na educação, no ensino, no transporte, na habitação, no lazer e etc.), a fim de satisfazer as demandas individuais e coletivas.¹²⁶

Destaca-se que o Estatuto da Cidade aloca, como uma de suas diretrizes sociais, o direito às cidades sustentáveis (Art. 2º, inciso I). Como uma política urbana, consiste em um direito fundamental que deve ser alvo primário das iniciativas voltadas à urbanização nos processos de transformação da cidade, como forma de alcançar o bem-estar dos habitantes e usuários a fim de compatibilizar de maneira equilibrada, o desenvolvimento da cidade e o bem-estar de seus habitantes¹²⁷.

O bem-estar da comunidade urbana pode ser definido, segundo Carvalho Filho,¹²⁸ como a materialização do direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, à boa qualidade dos transportes e serviços públicos, o acesso ao trabalho e à disponibilidade do lazer, sendo que os direitos vinculados ao

território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o Meio Ambiente ; [...] VI – ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar: [...] g) a poluição e a degradação ambiental; [...] VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; [...] IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; [...] XII - proteção, preservação e recuperação do Meio Ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; [...] XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o Meio Ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população [...].”

¹²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 2013, p. 19.

¹²⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 2013, p. 46.

¹²⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 2013, p. 47.

desenvolvimento urbano e à formatação sustentável das cidades deve pautar-se pelas gerações contemporâneas e futuras, derrogando a cada decisão do presente as prerrogativas que tal iniciativa trará no futuro.

Aponta-se que a cidade sustentável demanda a conjugação de fatores que compatibilizem a coexistência do Meio Ambiente urbano com o Meio Ambiente natural, sendo que para tal conjuntura deve-se lançar uso dos princípios de sustentabilidade, a exemplo do princípio do limite ambiental, o princípio da gestão da procura; o princípio da eficácia ambiental e, também, o princípio da equidade.¹²⁹

Outra manifestação do Estatuto da Cidade que merece consideração, refere-se à hipótese de evitar a poluição (aqui entendida como macular, sujar, corromper, manchar) e a degradação (pleiteada sob o aspecto geológico que indica desgaste ou destruição), retratando um dos maiores focos de preocupação da política urbana, voltada à proteção do sistema ambiental nas cidades, através do planejamento e das correções de distorções que impliquem negativamente na proteção, preservação e recuperação do Meio Ambiente, a fim de evitar a poluição e a degradação deste bem jurídico.¹³⁰

É expresso pelo Estatuto das Cidades, em seu art. 39, que as diretrizes serão respeitadas e atendidas quando a propriedade atender as exigências do Plano Diretor Municipal, que se configura como o marco jurídico de máxima alçada para o desenvolvimento das cidades. É na Lei 10.257/01 que se encontram as normativas que darão legalidade às ocupações do solo urbano e conferem cumprimento às prerrogativas da função social da propriedade determinadas constitucionalmente¹³¹.

Ainda escopo da legislação ordinária, a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981¹³², é tida como a norma básica de proteção ambiental, pois institui a Política Nacional do Meio Ambiente, que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), com o objetivo de compatibilizar o desenvolvimento econômico e social

¹²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 2013, p. 48.

¹³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 2013, p. 67-68.

¹³¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 2015, p. 659-660.

¹³² BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**.

com a proteção ao Meio Ambiente, contando com a participação da União, dos Estados e dos Municípios¹³³.

Partindo-se do pressuposto que a proteção ambiental é uma incumbência do Poder Público em todos os níveis de governo, coube aos Municípios por ordem constitucional, os poderes implícitos para, dentro de seus territórios, editar normas referentes à salubridade das iniciativas de edificação, bem como da segurança frente às atividades que ofereçam risco ou prejuízo à saúde de seus habitantes, contidos em três aspectos fundamentais: “controle da poluição, preservação dos recursos naturais e restauração dos elementos destruídos”¹³⁴.

No que tange ao controle de poluição, a atribuição do Município está disposta nas ferramentas de zoneamento urbano que devem possuir técnicas de controle de agentes poluidores, produzidos por indústrias ou comércios, de acordo com as exigências locais, considerando a política geral de controle de poluição com os fatores de desenvolvimento local, em um trato recíproco entre direitos difusos e direitos individuais¹³⁵.

A preservação dos recursos naturais no âmbito municipal está conscrita aos elementos da natureza que têm ligação preponderante com os interesses da comunidade local, dando ênfase à vida urbana, como mananciais de água potável, áreas de vegetação nativa, parques naturais de turismo e lazer, reservas da flora e da fauna, entre outras peculiaridades naturais contidas nas cidades, como, por exemplo, a instituição do Plano de Gerenciamento Costeiro pela Lei 7.661, de 16 de maio de 1988¹³⁶, o qual estimula os Municípios alocados nas costas marítimas a expor em seus respectivos Planos Diretores normas para uso dos solos, dos subsolos, das águas, bem como limitações à utilização dos imóveis.¹³⁷

¹³³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 606-607.

¹³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 607.

¹³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 610.

¹³⁶ BRASIL. **Lei 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019

¹³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 611-613.

A restauração dos elementos destruídos tem um caráter de refazer as áreas ou paragens naturais degradadas pela ação humana, sendo delegada aos Municípios a imposição, através de lei de condutas que obriguem a restauração e a recomposição paisagística de paragens degradadas em atividades extrativas ou construtivas¹³⁸.

1.3.3. Licenciamento e fiscalização ambiental no âmbito do município.

O Meio Ambiente é direito fundamental em si e condicionante de gozo de outros direitos fundamentais, principalmente à vida e à saúde. O reconhecimento da sua proteção como garantia da dignidade da pessoa humana e da sua importância para manutenção da sociobiodiversidade é resultado, além da evolução das relações sociais, de uma legislação protetiva, que por vezes, não delimita as atribuições de cada um dos entes federados.

A distribuição das Competência na Constituição da República Federativa do Brasil leva em conta o critério do princípio da predominância de interesse do ente federativo. Assim, na tentativa de solucionar os impasses práticos criados por uma espessa teia de atribuições distribuídas, mas, por vezes, não efetivadas, a Lei Complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011¹³⁹, regulou a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas. Estabeleceu marcos regulatórios extremamente importantes, em específico sobre os

¹³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 614-615.

¹³⁹ BRASIL. **Lei Complementar 140, de 11 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da Competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do Meio Ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

atos de licenciamento¹⁴⁰ e fiscalização ambiental, sendo assumidas pelo Poder Executivo Federal as áreas mais críticas pertinentes à matéria.¹⁴¹

Para Struchel¹⁴², antes da regulamentação do art. 23 pela Lei complementar 140/2011 o principal debate jurídico, na temática, relacionava-se com a Competência municipal para o licenciamento ambiental. Com a regulamentação, o debate findou, vez que em seu art. 9º, XIV, ficou estabelecido, de forma expressa a Competência do Município para tanto, mesmo que, partilha do entendimento que, como membros do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, não havia limitações para assumir e se capacitar para o licenciamento ambiental.

A coexistência compatível entre as Competências ambientais constitucionais ordenadas aos Municípios pela Constituição Federal, somente será compatível com o princípio da legalidade, se estiverem alocadas em uma legislação municipal específica sobre a pauta ambiental¹⁴³. As Competências administrativas Municipais ficaram elencadas¹⁴⁴ pela Lei Complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011, da seguinte forma¹⁴⁵:

São ações administrativas dos Municípios:

- I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do Meio Ambiente;
- II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;
- III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;
- IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;
- V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;
- VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;
- VII - organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;

¹⁴⁰ “O licenciamento ambiental é um procedimento, [...] comporta por atos encadeados visando um fim, corolário da atuação estatal no regular exercício do poder de polícia, o qual é exercido exclusivamente pelo Poder Executivo, cm base na regra da reserva da administração”. STRUCHEL, Andrea. **Licenciamento ambiental municipal**. São Paulo: Oficina de textos, 2016, p. 17. Já, o conceito legal atribuído pelo art. 2ª, da LC 140/2011 é “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”.

¹⁴¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. p. 100-101.

¹⁴² STRUCHEL, Andrea. **Licenciamento ambiental municipal**, 2016.

¹⁴³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. p. 107.

¹⁴⁴ BRASIL. **Lei Complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011**.

¹⁴⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. p. 112-114.

VIII - prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;

IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do Meio Ambiente;

XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o Meio Ambiente, na forma da lei;

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar:

a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e

b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Assim, não obstante existia a possibilidade de exercer a Competência plena do licenciamento ambiental municipal, a realidade de muitos Municípios é heterogênea, ou seja, uns apresentam órgãos ambientais capacitados, legislação ambiental sólida, já outros, ainda enfrentam carências de estrutura e gestão a área.

Diante desse panorama, a Lei Complementar 140/11 se preocupou em abarcar as duas situações: no caso de delegação, pode-se aumentar e fomentar o licenciamento ambiental, e no caso de atuação supletiva e subsidiária, quando o ente é hipossuficiente em sua estrutura de gestão ambiental.¹⁴⁶

Mesmo que, por vezes atuação dos entes federados mostra-se descompassada em relação à preservação ambiental que geram, inclusive, atitudes antagônicas.¹⁴⁷ Por isso, é necessário analisar os instrumentos das políticas ambientais, de forma a que se obtenha dentro dos princípios da participação

¹⁴⁶ STRUCHEL, Andrea. **Licenciamento ambiental municipal**, 2016, p. 100.

¹⁴⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. p. 115.

democrática o equilíbrio entre as variáveis políticas, que as instituições democráticas pressupõem¹⁴⁸.

Com isso, é possível evitar situações que por vezes ocorrem, quando as distribuições de Competências ambientais servem de balcão e de escudo para ações políticas de retaliação entre as camadas que dividem o Poder Republicano, aviltam a credibilidade do sistema de proteção ambiental e dos próprios mandamentos constitucionais, evidenciando um federalismo competitivo, ao invés do idealizado federalismo cooperativo¹⁴⁹.

¹⁴⁸ FIORILLO, Celso A. **Licenciamento ambiental**, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

¹⁴⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. p. 116.

CAPÍTULO 2

A TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL E A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Após a análise das prerrogativas ambientais, faz-se necessário um estudo pormenorizado das nuances normativas que envolvem o Sistema Tributário na Federação Brasileira. Por isso, o capítulo tem o intuito de apresentar previsões constitucionais, tipologias tributárias, Competências federativas, para conseguir esmiuçar com cientificidade a disciplina jurídica.

2.1 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

2.1.1 Generalidades da formação do Sistema Tributário Nacional

A imposição tributária decorre da necessidade do Estado em adquirir e gerar recursos voltados à sua manutenção e ao aparelhamento dos governos que o gerenciam, com origem no campo da Economia, perpassada pela área das Finanças Públicas e normatizado pelo Direito. Nesta tríade que rege a imposição tributária faz-se necessária a compreensão dos princípios que estruturam aspectos fundamentais da Economia (identificado como fato), das Finanças Públicas (vinculadas ao valor) e o Direito (como norma), a fim de não correr risco de exames distorcidos ou incorretos acerca do fenômeno tributário.¹⁵⁰

Sobre a substância econômica, gerada nas relações micro e macroeconômicas, incidisse a ação estatal de apropriação de parcela da riqueza gerada pelos cidadãos em suas variadas formas, a fim de atender as necessidades representativas da comunidade. O ato de valorar o fato econômico como tributável implica no conhecimento prévio da realidade fática, de um lado, e das necessidades públicas, de outro, sendo que esta convergência, quando mal administrada, tende a afetar os níveis de justiça fiscal.¹⁵¹

¹⁵⁰ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**. 5 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 2

¹⁵¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**, 1988, p. 2-3.

Na organização federativa, que disciplina a estruturação estatal como forma política de Estado, a imposição fiscal perfaz o desenho das receitas que mantêm em funcionamento os países encaixados no paradigma moderno. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, dedicou um capítulo, junto ao Título VI, correspondente à Organização Nacional do Sistema Tributário. Dentro das realidades federativas, o modelo brasileiro de imposição tributária mostrou-se mais ousado, ao promulgar através da Constituição, a autonomia tríplice aos Entes Federados (política, administrativa e financeira), delegando ao Município tal prerrogativa, destoando de todas as demais ordens federadas do planeta¹⁵².

Os países com maiores níveis de desenvolvimento preferem modelar seu pacto federativo de forma diversa da brasileira ao destinar aos Municípios receitas retiradas pelos entes maiores da Federação, outorgando a própria receita na respectiva esfera de atuação de cada ente federado. Ou seja, os Municípios recebem destinações da imposição fiscal dos Estados e da União, sem possuir autonomia decisória, aviltando para si margens tributárias que giram em torno de 30%, sendo superiores à alcançada pelos Municípios brasileiros que gravita na ordem de 17%. Segundo Martins,¹⁵³ a centralização tributária contida no privilégio da União debilita os Estados e os Municípios, depreciando a Federação com níveis precários de autonomia.

No que tange a repartição das receitas tributárias na Federação, o texto constitucional é dotado de uma generosidade maior para com Estados e Municípios e roga pela descentralização de receitas. Contudo, apesar da previsão, não ocorre faticamente uma descentralização administrativa, que condicione a União abrir mão da sua parte nos recursos financeiros, fato este que preserva ainda para si a concentração de poderes através do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, de maior porte e abrangência que os constantes nos demais entes federados.¹⁵⁴

¹⁵² MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**, 1988, p. 283.

¹⁵³ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**, 1988, p. 283-286.

¹⁵⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**, 1988, p. 253-254.

Martins¹⁵⁵ alude que a matemática e as contas não foram os pontos fortes dos constituintes, uma vez que reduziram receitas e aumentaram as atribuições da União, ocasionando um aumento da carga tributária suportada pelo cidadão. Não houve uma inovação constitucional que proporcionasse um tratamento diferenciado e benéfico ao contribuinte, ao passo que a descentralização de receitas e a centralização de responsabilidade comprometeram e, ainda, comprometem, qualquer política que busque estimular o trabalho, a poupança e o investimento em curto prazo, sentenciando. Para o autor, o sistema tributário é,

do ponto de vista econômico, inflacionário, do ponto de vista jurídico, imperfeito, do ponto de vista político, tirânico. Já está representando o necrológico da Democracia, na medida em que, aumentando consideravelmente as obrigações do contribuinte, desestimula a poupança, o trabalho e o investimento. A mera estabilização provisória da moeda (Plano Real) implicou elevação de 6 pontos percentuais no nível da carga tributária do País no período de 1994 a 1997. Eleva, por outro lado, o nível de transferência de recursos da União para Estados e Municípios, com sobrecarga de suas atribuições federativas, tornando incontrolável déficit público federal e potencialmente inflacionário o sistema, sobre fortalecer a visão regionalista, em detrimento de uma visão nacional dos interesses da pátria. Torna, assim, o Brasil não uma Federação, mas um Estado Unitário Tripartido.¹⁵⁶

Ao contextualizar este quadro, no qual a Constituição não teve seu maior sucesso, em perfil de tecnicismo tributário, o autor assinala que o sistema tributário brasileiro é destituído de perspectivas, e adornado por efeitos negativos, sentido já no primeiro ano de vigência da Constituição Federal de 1988, levando importantes constituintes como Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso a abominar tal sistema e sugerir alterações que foram discutidas no Congresso Nacional, ao passo que contemporaneamente as questões fiscais dos Entes Federados tendem a se agravar com a passagem do tempo.¹⁵⁷

2.1.2 A tributação na Constituição Federal de 1988

¹⁵⁵ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**, 1988, p. 255.

¹⁵⁶ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**, 1988, p. 181.

¹⁵⁷ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**, 1988, p. 282.

No panorama técnico, Paulsen¹⁵⁸ refere que o Sistema Tributário Nacional, introduzido pela Constituição Federal de 1988, não entrou em vigor juntamente com a sua promulgação, mas somente em 1º de março de 1989, ou seja, o poder fiscal e a Competência tributária arrolados em que há distribuição aos Entes políticos, componentes da Federação, as respectivas Competências fiscais.

As Taxas e as contribuições de melhoria são distribuídas aos Entes políticos que detêm a titularidade do poder de tributação, de maneira genérica e comum. Os Impostos, por sua vez, são alocados de forma privativa e discriminada, designados individualmente pela Constituição. Assim, cabe a distinção entre Impostos e contribuições e Taxas. Os Impostos, em princípio, possuem nome próprio e condição de *numerus clausus*, enquanto as Taxas e contribuições de melhoria têm *numerus apertus*, sendo inumeráveis, com caráter vinculado a sua natureza.¹⁵⁹

As Competências tributárias, as limitações ao poder de tributar, as repartições das receitas tributárias e o próprio conceito de Tributo são estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Por Tributo, entendem-se as prestações em dinheiro, que são exigidas de maneira compulsória pelos Entes políticos, relacionados direta ou indiretamente, à atividade estatal, com vistas à obtenção de recursos voltados ao financiamento geral do Estado ou do exercício de terceiros voltados à concretização do interesse público, com ou sem promessa de reembolso e devolução.¹⁶⁰

O art. 150 da Constituição Federal¹⁶¹ apresenta as limitações do poder de tributar. Ao impor proibições à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, elenca as barreiras que impedem a imposição de comportamentos tributários abusivos, estabelece princípios e parâmetros que, quando ultrapassados, resultaram em inconstitucionalidades em sentido formal, material, substancial ou funcional.¹⁶²

¹⁵⁸ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 17-19.

¹⁵⁹ COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988/Sistema Tributário**, 3ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1991, p. 4.

¹⁶⁰ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**, 2010, p. 617.

¹⁶¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

¹⁶² GRECO, Marco Aurélio. Art. 150, caput e I. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à**

A fim de estruturar a Federação Brasileira e, no intuito de limitar o poder de tributação, o sistema tributário se organiza com as repartições de Competências estabelecidas por critérios políticos, constantes na Constituição, atribuída aos três níveis federativos (União, Estados ou Distrito Federal e Municípios). Está elencada nos art. 145 ao art. 162 da Constituição, os quais devem observar estritamente a norma constitucional, não restando margem discricionária para o legislador e o aplicador da norma. É com a repartição de Competências que o Ente federativo tem o dever de instituir normas que lhe permitam exigir e arrecadar os Tributos que a Constituição lhe delega. Veja-se, a Constituição Federal não cria Tributos, mas autoriza o legislador infraconstitucional a criá-los.¹⁶³

Constitucionalmente, o Sistema Tributário Nacional encontra-se no Título VI. Topograficamente, é no Capítulo I que se encontra a outorga aos Entes políticos da Competência para obtenção de receitas a partir da instituição de Impostos (arts. 145, inciso I, 153, 154, 155 e 156 da Constituição), das Taxas (art. 145, inciso II, e 150, inciso V, da Constituição), das contribuições de melhoria (art. 145, inciso III, da Constituição), dos empréstimos compulsórios (art. 148 da Constituição) e das contribuições especiais (arts. 149 e 195 da Constituição). Nas normativas constitucionais dispostas, denota-se a matéria obrigacional pecuniária, uma vez que são referidas diversas bases de cálculos e alíquotas, pertinentes aos respectivos Tributos, assim como as formas de distribuição e as reservas de percentuais para aplicações específicas, a fim de manter as atividades do Poder Público¹⁶⁴.

Os Impostos são classificados de acordo com a Competência federativa: federais (art. 153 da Constituição), estaduais (art. 155 da Constituição), municipais (art. 156 da Constituição) e distritais (art. 147 da Constituição). Quanto ao exercício da Competência, podem ser reputados como ordinários (arts. 153, 147, 155 e 156 da Constituição); remanescentes (art. 154, inciso I, da Constituição) e extraordinários (art. 154, inciso II, da Constituição). Quanto a afetação da receita, sem destino indicado

Constituição do Brasil. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1742.

¹⁶³ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 156, III. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil.** 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1844-1845.

¹⁶⁴ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário:** Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 617.

(art.167, inciso IV, da Constituição) e com destinação própria (arts. 167, inciso IV; 157-159, 154, inciso II, da Constituição)¹⁶⁵.

As Taxas, por sua vez, têm previsão constitucional no Art. 145, inciso II, e no Art. 150, inciso V. São definidas pelo art. 77 do Código Tributário Nacional – CTN, com *status* de Tributo cujo fato gerador é vinculado ao exercício regular do poder de polícia, ou da utilização de serviço público prestado ou colocado à disposição do cidadão, com caráter específico e divisível, realizados com uma finalidade única de prestação destinada a determinado contribuinte.¹⁶⁶

A contribuição de melhoria¹⁶⁷ é um instituto com paralelas representações no Direito Comparado (Estados Unidos, Inglaterra, Itália, França), que se destina à distribuição mais justa dos ônus provenientes da instalação de obras públicas que beneficiam particulares e incidam sobre a valorização dos seus imóveis. São instituídas pela pessoa pública que dá ensejo à obra e sua previsão constitucional está no art. 145, inciso III.

Os empréstimos compulsórios previstos no art. 148 da Constituição, e constantes no art. 3º do CTN, tem sua natureza tributária sujeita às normas gerais de tributação, na categoria de um Imposto restituível, instituído por lei como uma prestação pecuniária de caráter compulsório, sem a natureza de sanção a ato ilícito¹⁶⁸.

As contribuições especiais são assim denominadas com vista a diferenciá-las das contribuições de melhoria e são uma espécie tributária prevista no art. 149 da Constituição. Espécies de contribuições são instituídas exclusivamente pela União, com vistas a atendimento de interesse específico¹⁶⁹.

¹⁶⁵ TORRES, Heleno. Art. 146. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1706-1707.

¹⁶⁶ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 22.

¹⁶⁷ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 46-47.

¹⁶⁸ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 99-100.

¹⁶⁹ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 106-107.

No direito brasileiro, ao contrário de outros ordenamentos jurídicos dispostos mundialmente, pode-se conceber a ideia constitucional de Tributo, identificados a partir do regime jurídicos de cada espécie, chegando-se a uma definição edificada a partir do panorama particular para o geral. O Tributo passa a ser uma norma de conduta que vincula uma relação jurídica entre o Estado e o contribuinte, sobre um regime jurídico legalmente determinado. A classificação tributária não é uma ciência matemática dotada de exatidão, pois demanda entendimento acerca do tratamento jurídico de cada espécie de cobrança impositiva, sendo o resultado continuado da cultura de um povo na arte de aplicação e imposição dos Tributo s.¹⁷⁰ Assim, mostra-se necessário, individualizar cada categoria de Tributo, de acordo com sua Competência constitucional e destinação.

2.1.2.1 Dos Impostos Federais, de Competência da União.

É no art. 153 da Constituição que está disciplinado o rol dos Impostos que competem à União. Inicia com o Imposto de Importação, disposto no inciso I, que incide sobre a importação de mercadorias estrangeiras e sobre a bagagem de viajante proveniente do exterior; seguindo a alíquota da Tarifa Externa Comum-TEC ou o percentual de 50% sobre o valor da mercadoria.¹⁷¹

Importação é o ato de inserir no território nacional mercadoria proveniente de outro País, que no sentido jurídico, não se configura apenas como a entrada física, mas sim o ingresso e a incorporação de tal mercadoria na ordem econômica interna¹⁷². No que tange à tributação sobre as importações, existe uma prerrogativa associada ao princípio do destino, no qual as alíquotas serão expressas mediante decretos do Poder Executivo, conforme determinado no art. 153, § 1º da Constituição, que delega a tal órgão político a atribuição de fixar as alíquotas sobre os produtos estrangeiros¹⁷³.

¹⁷⁰ TORRES, Heleno. Art. 146, 2018, p. 1706.

¹⁷¹ BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **II (Imposto de Importação)**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/Imposto-importacao](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo_s/Imposto-importacao)>. Acesso em: 20 fev. 2020.

¹⁷² PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 272.

¹⁷³ TORRES, Heleno. Art. 153, I e II. In. CANOTILHO, J.J. Gomes; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1798.

Além da autorização constitucional, o Código Tributário Nacional¹⁷⁴, em seu Art. 9º, dispõe que cabe à União a Competência para administrar a incidência do Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros, estabelecendo como fato gerador a entrada do respectivo produto no território nacional. O art. 23, do Decreto-Lei n.º 37/66¹⁷⁵, considera o fato gerador como perfectibilizado na data em que for procedido o registro da declaração de importação da mercadoria despachada para consumo interno, na esteira da orientação prolatada pela Organização Mundial das Alfândegas.

Caso o importador não se manifeste mediante a declaração de importação, independentemente do motivo, será considerada a entrada física da mercadoria no território nacional, como fato gerador. O momento de definição temporal do fato gerador é determinante para o enquadramento jurídico e da liquidação do valor da dívida tributária referente à importação. Todo veículo que transportar mercadoria estrangeira ao adentrar no território nacional, estará submetido ao exercício do poder de polícia das autoridades brasileiras, em especial das autoridades aduaneiras e alfandegarias, que determinarão o Imposto devido, de acordo com a destinação declarada pelo importador.¹⁷⁶

O Inciso II, do art. 153, da Constituição, por sua vez, autoriza a imposição, por parte da União, do Imposto de Exportação - IE, que incide sobre a saída de mercadoria do território aduaneiro. Atualmente, está fixado em 30% do preço normal da mercadoria na concorrência internacional, mas pode ser limitado ao percentual de 150% do valor da mercadoria¹⁷⁷. Exportação é o ato de exportar, ou seja, transportar para fora de um país produtos nacionais ou nacionalizados, não bastando apenas a

¹⁷⁴ BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.

¹⁷⁵ BRASIL. **Decreto-Lei nº37, de 18 de novembro de 1966**. Dispõe sobre o Imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0037.htm>. Acesso em: 17 jan. 2020.

¹⁷⁶ SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. Imposto de importação: incidência. **Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT**, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, mar./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=13582>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

¹⁷⁷ BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **IE (Imposto de Exportação)**. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributos/Imposto-exportacao>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

transposição da fronteira com o simples ingresso físico, necessita-se configurar a incorporação econômica à economia do país estrangeiro.¹⁷⁸

A Constituição determina à União, em caráter regulatório, aplicar a regência sobre as importações, devendo referenciar o princípio do País de destino, a fim de prescrever ou não a incidência de IPI, ou Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação - ICMS, bem como de contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, e, na hipótese de serviços, a não aplicação de Imposto sobre serviço de qualquer natureza - ISS e do ICMS, além das contribuições destacadas acima no tocante às receitas provenientes de exportação. Conforme a única autorização existente no § 1º, do art. 153, da Constituição, é de Competência do Poder Executivo da União a promoção de mudanças nas regras-matrizes que disciplinam o Imposto de Importação e o Imposto de Exportação¹⁷⁹.

Para a aferição das imunidades ou incidências, o intérprete e o aplicador da norma jurídica tributária, deve observar o exame do texto legal e análise pormenorizada das terminologias utilizadas pelo legislador; o uso da interpretação lógica e sistemática que deem inteligibilidade para o texto, harmonizando com o sistema em que ele está inserido; denotar atenção com a interpretação histórica da legislação, a fim de compreender o circuito histórico em que ela foi criada, sem olvidar da interpretação teleológica que busca a finalidade da lei. Salvadas as recomendações hermenêuticas para interpretação legal, acrescenta-se o componente tributário que roga pela interpretação pró-lege, ou seja, nem aderida ao contribuinte, nem preferencial ao fisco, na roga do princípio da legalidade afirmado no inciso I, do art. 150, da Constituição de no art. 97 do Código Tributário Nacional¹⁸⁰.

¹⁷⁸ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 274.

¹⁷⁹ TORRES, Heleno. Art. 153, I e II, 2018, p. 1798.

¹⁸⁰ SILVA, Fabiana Carsoni Alves Fernandes da; AGUIAR, Luciana Ibiapina Lira. Análise do alcance da imunidade prevista no art. 149, §2º da Constituição Federal à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal e a interpretação da expressão “receitas decorrentes de exportação” na tributação do PIS e da COFINS e do Decreto nº 8426/15. **Revista Fórum De Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, Ano 13, n. 77, set./out. 2015. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=238365>>. Acesso em: 17 jan. 2020. p. 36.

O inciso II, do art. 153, da Constituição, também de Competência da União, mas para instituir e administrar a incidência do Imposto sobre a Renda e seus desdobramentos nas figuras do Imposto de Renda das Pessoas Físicas - IRPF¹⁸¹. Dito Imposto incide sobre a renda dos contribuintes residentes no País ou fora dele que possuam fonte de renda local, com alíquotas variáveis. O Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ)¹⁸² incide sobre as parcelas de lucro, também com alíquotas variáveis, e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)¹⁸³, que incide diretamente nos rendimentos, tendo seu recolhimento realizado diretamente pela fonte pagadora.

O § 2º do mesmo artigo atribui ao Imposto os critérios de generalidade, da universalidade e da progressividade, indicando como matéria tributável a renda e o provento de qualquer natureza, desde que não coincidam com a propriedade, o serviço, a transmissão, ou o consumo, a fim de interferir na Competência tributária dos Estados e Municípios. A noção de renda recepcionada pela Constituição vincula-se ao critério material de hipótese de incidência de aumento de patrimônio aferido pela entrada e saída de proventos e em determinado período de tempo, sendo reconhecido pelo STF o aumento patrimonial como critério de limitação do legislador ordinário¹⁸⁴.

Assim, o fato gerador do Imposto de Renda será sempre o surgimento de uma relação de propriedade ou posse de um rendimento sob titularidade de determinado contribuinte, seja a relação de fato ou de direito. O conceito de renda restou bem definido no arcabouço constitucional, não ofertando ao legislador, nem ao doutrinador, margem de manobra semântica para atuação do arbítrio, resta inequívoco que renda não é o patrimônio, nem o capital, nem o lucro (ou sua

¹⁸¹ BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **IRPF** (Imposto de Sobre a Renda das Pessoas Físicas). Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/irpf-Imposto-de-renda-pessoa-fisica](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo_s/irpf-Imposto-de-renda-pessoa-fisica)>. Acesso em: 14 de jan. de 2020.

¹⁸² BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **IRPJ** (Imposto de Sobre a Renda das Pessoas Jurídicas). Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/IRPJ](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo_s/IRPJ)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁸³ BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **IRRF** (Imposto de Renda Retido na Fonte). Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/IRRF](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo_s/IRRF)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁸⁴ TORRES, Heleno. Art. 153, III. In. CANOTILHO, J.J. Gomes; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1800-1801.

expectativa), nem o faturamento, mas o acréscimo de patrimônio do contribuinte que ensejará o fato gerador do Imposto de Renda.¹⁸⁵

Paulsen¹⁸⁶ aponta que o conceito de renda não está disponível para o legislador infraconstitucional operacionalizar, seja sua abertura ou estreitamento sob pena de incorrer em inconstitucionalidade. Contudo, a palavra renda não foi utilizada com um único sentido pelo texto constitucional, não fornecendo um conceito uniforme do termo e sim ofertando um balizamento que submetem a renda e os proventos aos princípios específicos de generalidade, universalidade e progressividade, excluindo assim situações que enunciem privilégios ou imunidades.

Para que ocorra o fato gerador do IR é necessário a perfectibilização da aquisição de renda ou provento, como produto do trabalho ou do emprego de capital, ou de ambos; o produto adquirido deve ter *status* de riqueza nova junto ao patrimônio do contribuinte; o patrimônio adquirido pelo contribuinte com *status* de riqueza nova esteja disponível para uso de forma certa e determinável. O CTN determina que a renda será o resultado positivo decorrente da combinação das receitas frente às despesas, respeitando a capacidade contributiva¹⁸⁷.

Cassone¹⁸⁸ fornece um portfólio de terminologias técnicas que são abarcadas pela classificação de rendas e proventos de qualquer natureza, disponibilizado pela Constituição, e utilizado pelos órgãos de administração e fiscalização tributária para aferição do IR: a renda, os rendimentos, os proventos, a retenção na fonte, o ganho de capital, a tributação exclusiva, o lucro imobiliário, a receita, a receita bruta, a receita líquida, lucro bruto, lucro líquido, lucro real, lucro presumido, lucro arbitrado, lucro operacional, lucro de exploração, lucro de exercício e prejuízo. Essas expressões se enquadram nas categorias que a legislação tributária utiliza para definir a Competência de incidência do Imposto de Renda, conforme

¹⁸⁵ TORRES, Heleno. Art. 153, III, 2018, p. 1801.

¹⁸⁶ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**, 2010, p. 275-276.

¹⁸⁷ TORRES, Heleno. Art. 153, III, 2018, p. 1801.

¹⁸⁸ CASSONE, Vittorio. O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza na CF/1988 e no CTN/1966. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 9, n. 52, jul./ago. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=74390>>. Acesso em: 17 jan. 2020. p. 01.

autorizado pela Constituição Federal e pelas diretrizes reconhecidas pelo STF nas discussões acerca do alcance das expressões renda e proventos de qualquer natureza.

No panorama industrial, o inciso IV do art. 153, da Constituição, autoriza a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados recair sobre produtos importados durante o desembaraço aduaneiro ou mercadorias nacionais manufaturadas no sistema industrial nacional¹⁸⁹. Esta figura tributária exerce uma influência profunda na organização federal, seja pelas receitas que acumula, seja pelos efeitos que desencadeia na atividade econômica¹⁹⁰.

Para uma compreensão adequada sobre a incidência de todos os Impostos se faz necessária uma análise sobre três figuras teóricas: i) o pressuposto de fato do Tributo; ii) seu fato gerador; iii) o fato de exteriorização do fato gerador. O pressuposto refere-se à parcela da realidade alcançada pelos Impostos na relação social em que a legislação escolhe os fatos que serão titulares de relações jurídicas subjetivas, vinculando o fisco ao contribuinte (por exemplo: renda, propriedade predial urbana, operações financeiras, entre outras). O fato gerador é o evento fático que, e quando se concretiza, desencadeia o surgimento de situações jurídicas subjetivas, dentre as quais, a obrigação tributária, sendo ordenada pela alínea “a”, do inciso III, no art. 146 da Constituição, a prolação de que a lei complementar definirá os fatos geradores dos Impostos constitucionalmente autorizados. Destaca-se que o CTN foi recebido pela Constituição Federal, como a lei complementar que traz as circunstâncias que se enquadram na categoria de “fato gerador tributário”. E, por derradeiro, o fato de exteriorização corresponderá à circunstância fática que consumará a ocorrência do fato gerador.¹⁹¹

No caso do IPI, o pressuposto de fato é a existência de uma mercadoria industrializada, tendo por fato gerador a atividade que lhe ativa de forma material ou que lhe coloca à disposição no ciclo econômico nacional; e o fato de exteriorização

¹⁸⁹ BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **IPI** (Imposto Sobre Produtos Industrializados). Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/IRRF](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo%20s/IRRF)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁹⁰ GRECO, Marco Aurélio. Art. 153, IV. In. CANOTILHO, J.J. Gomes; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1803.

¹⁹¹ GRECO, Marco Aurélio. Art. 153, IV, 2018, p. 1803-1805.

pode ser o desembaraço aduaneiro, a saída do estabelecimento industrial, a arrematação, ou as demais hipóteses constante no art. 46 do CTN. O IPI se reveste da roupagem de um Tributo real, pois sua hipótese de incidência recai sobre a existência material de um produto/coisa e não a existência de um negócio jurídico relativo aquela produto/coisa¹⁹².

O IPI deve ser interpretado de forma sistemática, pois sua incidência recairá sobre a operação com produtos submetidos a processos de industrialização, ou seja, o negócio jurídico se envolta na remessa ou recebimento de objeto industrializado, mesmo que não destinado à finalidade de mercadoria comercial. Desta feita, o IPI recai sobre as operações em que a indústria despacha de seus estabelecimentos os produtos industrializados não destinados à venda ao consumidor final¹⁹³.

Entre os arts. 46 e art. 51 do CTN encontram-se as principias características e a regra-matriz do IPI, nos quais restam expressadas as três hipóteses materiais de incidência: i) saída do produto industrializado de seu estabelecimento (lembrando que o conceito legal para produto industrializado é aquele que mediante operação modifica sua natureza e aperfeiçoe seu consumo); ii) importação, com incidência no ato do desembaraço aduaneiro; iii) arrematação em leilão de produto abandonado ou apreendido. A base de cálculo do Imposto corresponderá, no primeiro caso, a saída do bem do estabelecimento, no segundo caso no valor constante na Declaração de Importação, e no terceiro caso, ao preço pago no leilão¹⁹⁴.

Por fim, o CTN dispõe quais são os contribuintes sujeitos ao pagamento do IPI: i) o importador; ii) o industrial; iii) o arrematante; iv) os comerciantes que vendem produtos destinados à indústria; ou todos os contribuintes que exerçam funções equiparadas às atividades dispostas¹⁹⁵.

¹⁹² GRECO, Marco Aurélio. Art. 153, IV, 2018, p. 1803-1804.

¹⁹³ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 278.

¹⁹⁴ MOREIRA, André Mendes. Não cumulatividade do IPI e o direito ao crédito sobre produtos intermediários. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 9, n. 53, set./out. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=75373>>. Acesso em: 18 jan. 2020. p. 01.

¹⁹⁵ MOREIRA, André Mendes. Não cumulatividade do IPI e o direito ao crédito sobre produtos

O quinto Imposto constitucional reservado à Competência da União está expresso no inciso V, do art. 153, e incide sobre as operações financeiras realizadas por pessoas físicas ou jurídicas, sendo retido diretamente na fonte pelo concedente da respectiva operação, o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas à Títulos ou Valores Mobiliários - IOF¹⁹⁶.

O IOF recai sobre as operações que se perfaçam a partir de negócios jurídicos ou atos materiais com qualidade vinculada ao crédito, ao seguro, ao câmbio, aos títulos e valores mobiliários e à transmissão ou resgate de aplicações financeiras, não expressos pela Constituição que encampa elementos específicos do direito positivo e os aloca para atribuir materialidade à relação jurídica, de modo a despertar a obrigação tributária¹⁹⁷.

A Constituição não discrimina uma base econômica que possa distinguir quais são as operações financeiras abarcadas pelo IOF; contudo, carrega no corpo normativo quatro bases econômicas distintas que servem de aporte para a adesão das circunstâncias fáticas desenvolvidas a partir de operações financeiras¹⁹⁸. Estas circunstâncias constitucionais são dispostas no art. 63 do CTN, que apresenta as hipóteses de incidência do fato gerador do IOF¹⁹⁹, cuja regulamentação foi realizada pelo Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007.²⁰⁰

O Imposto sobre a propriedade Territorial Rural – ITR é o Imposto de Competência federal contido no inciso VI, do art. 153 da Constituição. Incide sobre a propriedade rural não circunscritas nas áreas urbanas dos municípios, possui alíquota

intermediários, 2011, p. 02.

¹⁹⁶ BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **IOF** (Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas à Títulos ou Valores Mobiliários). Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/IOF](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo%20s/IOF)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁹⁷ GRECO, Marco Aurélio. Art. 153, V. In. CANOTILHO, J.J. Gomes; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**, 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1811.

¹⁹⁸ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**, 2010, p. 281.

¹⁹⁹ HARADA, Kiyoshi. Incidência do IOF nas operações de crédito com o consórcio por intermédio da administradora. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 9, n. 53, set./out. 2011. Parecer. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=75367>>. Acesso em: 18 jan. 2020, p. 02-04.

²⁰⁰ BRASIL. **Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007**. Regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6306.htm> Acesso em: 18 jan. 2020.

variável, conforme o tamanho da propriedade²⁰¹. Na legislação complementar, mais precisamente no art. 29 do CTN, vincula a hipótese de incidência sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, conforme previsto na lei civil, ausente dos domínios urbanos dos Municípios. Tal definição foi reproduzida na Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996²⁰², que define o imóvel rural como a área contínua formada por uma ou mais parcelas de terras, alocada na zona rural municipal²⁰³.

É muito debatida a constitucionalidade do art. 29 do CTN, uma vez que a Constituição de 1988 destina a tributação somente sobre a propriedade do território rural, excluindo a posse, o domínio útil, ou qualquer outro nível de incidência. A obrigação tributária e a incidência do ITR emerge a cada primeiro dia do ano, recaindo sobre todo e qualquer imóvel rural existente no país²⁰⁴.

Na opinião de Paulsen, os titulares de direitos reais diversos da propriedade não podem ser enquadrados como contribuintes na hipótese de cobrança do ITR, uma vez que eles não exercem a riqueza de proprietários. Contudo, pode o legislador indicar os titulares de outros direitos reais, ao polo passivo da relação tributária do ITR, por meio de hipótese viabilizada em lei, através da substituição tributária, obrigando o pagamento sem a assunção do ônus econômico²⁰⁵.

O crescimento desordenado das cidades com o aumento da população e a consequente expansão da área urbana, através de novos loteamentos nas confrontações das áreas rurais, acarretaram problemas de ordem tributária quanto à incerteza acerca incidência de ITR ou de IPTU. Esses problemas de ordem tributária

²⁰¹ BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **ITR** (Imposto sobre propriedade Territorial Rural). Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/ditr-declaracao-do-imposto-sobre-a-propriedade-territorial-rural/programa-gerador-da-declaracao-pgd-ditr-perguntas-e-respostas-e-base-legal/declaracao-do-imposto-sobre-a-propriedade-territorial-rural-ittr>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

²⁰² BRASIL. **Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm>. Acesso em 18 jan. 2020.

²⁰³ CALIENDO, Paulo. Art. 153, VI. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1813-1814.

²⁰⁴ CALIENDO, Paulo. Art. 153, VI, 2018, p. 1814.

²⁰⁵ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**, 2010, p. 288.

geraram, por vezes, bitributação, diante do conflito as Competências da União e dos Municípios.²⁰⁶

Por fim, o inciso VII, do art. 153, da Constituição, prevê a incidência de cobrança do Imposto sobre as grandes fortunas, que nunca recebeu inserção no Sistema Tributário Nacional, por ausência do consenso político, falta de conveniência, falta de pressupostos de validade e modo de implementação. Sobre seu escopo reflete a ideia de Justiça Fiscal, redistribuição de renda e a aplicação do princípio da capacidade contributiva. Porém, a experiência internacional desaconselha a imposição desta fiscalidade, por ocasionar graus problemáticos de prejuízos. Tal Imposto foi implantado em outros países e, posteriormente, suprimido das legislações locais por causarem efeito danoso à economia, conforme os casos de supressão registrados no Japão (1950), na Itália (1992), na Áustria (1994), na Dinamarca (1997), na Irlanda (1997), na Alemanha (1997), nos Países Baixos (2001), em Luxemburgo (2006) e na Finlândia (2006).²⁰⁷

Existe ainda a possibilidade de Competência residual, por parte da União, autorizada na Constituição em seu art. 154 para criar novos Impostos, diversos daqueles já previstos mediante edição de lei complementar ou de criar Impostos extraordinários suscitados na eminência de guerra externa²⁰⁸. Nessas hipóteses é vedada a ocorrência de cumulação com Impostos já existentes ou a incidência de bitributação e *bis in idem*.²⁰⁹

2.1.2.2 Dos Impostos Estaduais, de Competência dos Estados

O Direito Tributário é concebido como um direito de superposição, sendo caracterizado como uma disciplina que acopla outras áreas do ordenamento jurídico, ou das realidades fenomenológicas captáveis por observação. São vislumbradas no

²⁰⁶ MOREIRA, Bernardo Motta. O aspecto espacial da hipótese de incidência do IPTU e do ITR. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 10, n. 31, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=57033>>. Acesso em: 18 jan. 2020. p. 01.

²⁰⁷ CALIENDO, Paulo. Art. 153, VII. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1815.

²⁰⁸ CALIENDO, Paulo. Art. 154. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1818-1819.

²⁰⁹ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**, 2010, p. 316.

art. 155 da Constituição as Competências delegadas aos Estados e ao Distrito Federal para a instituição de seus Impostos, com os fenômenos e as disciplinas jurídicas que alicerçarão os conceitos tributários reservados a arrecadação destes entes federados.²¹⁰

No inciso I, do art. 155, da Constituição, é exposta a permissão para instituição da cobrança da transmissão *causa mortis* ou doação - ITCD²¹¹, na qual são reunidas duas incidências distintas - morte e doação - para a transmissão de patrimônio que regem os mesmos objetos: bens e direitos sendo abrangidos os bens móveis, imóveis, tangíveis, intangíveis, corpóreos, incorpóreos e os direitos respectivamente ligados a cada um deles, assim como os direitos sobre ações, quotas de sociedade, títulos de crédito, direitos de subscrição de ações, direitos de imagem, aplicações financeiras, títulos e valores mobiliários e quaisquer outros bens ou direitos que a experiência permita identificação.²¹²

No caso de inventário ou arrolamento, proveniente da *causa mortis*, a Competência tributária é definida por meio da lei processual civil, sendo o alforje que socorre a disciplina tributária neste tipo de fenômeno; já a doação será regida com a aderência da lei civil, sendo que em ambos os casos a disciplina tributária superpõe e encampa seus efeitos. A Competência da incidência do Imposto é dada ao Estado da Federação em que se proceda ao processamento do inventário ou arrolamento, ou no domicílio do doador. A fixação da alíquota máxima de 8% do ITCD é fixada pelo Senado Federal, que instituiu através da edição da Resolução n. 9 em 1992.²¹³

Assim, o fato gerador do Imposto *causa mortis* é o falecimento do *de cujus* e o fato gerador do Imposto de doação é a exteriorização da vontade de doar, formalizado pelo contrato de doação ou com a tradição, sendo reconhecida como legítima a cobrança sobre a doação realizada *inter vivos*, conforme Súmula 328 do

²¹⁰ GRECO, Marco Aurélio. Art. 155, *caput* e I. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1820.

²¹¹ BRASIL. Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. **Emissão de guia de arrecadação de ITCD**. Disponível em: <<https://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/8973/emissao-de-guia-de-arrecadacao-de-itcd>>. Acesso em 14 de janeiro de 2019.

²¹² GRECO, Marco Aurélio. Art. 155, *caput* e I, 2018, p. 1820.

²¹³ GRECO, Marco Aurélio. Art. 155, II. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1820-1822.

STF²¹⁴. O ITCD é um tipo de Tributo que pode ser lançado por declaração do próprio contribuinte, de forma colaborativa, através da iniciativa declaratória de tributação nos procedimentos respectivos (doação e *causa mortis*), quando de ofício: a Fazenda Pública dá a iniciativa de lançamento, quando o contribuinte descumpre os deveres legais de cooperação perante o fisco²¹⁵.

O segundo Imposto delegado pela Constituição aos Estados Federados é contido no inciso II, do art. 155, o ICMS²¹⁶. Com incidência sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviço, carregando consigo uma ampla consolidação de distintas operações mercantis como a prestação de serviços de comunicação e de transporte, a incidência sobre petróleo, gás, minerais, combustíveis e derivados, além da energia elétrica e também sobre a importação de mercadorias²¹⁷.

A fim de individualizar de forma organizada, é disposto que na sigla ICMS estão abarcados, pelo menos, cinco Impostos diferentes, todos com incidência e base de cálculos diversa: i) Impostos referentes à circulação de mercadorias; ii) Impostos alocados nos serviços de transporte intermunicipal e interestadual; iii) Impostos sobre os serviços de comunicação; iv) Imposto incidente sobre produção, circulação, importação, distribuição ou consumo de lubrificantes, combustíveis líquidos ou gasosos e de energia elétrica; v) extração, circulação e distribuição de bens minerais.²¹⁸

O fato jurídico tributário elencado pelo Constituinte de 1988 que deflagra a hipótese de incidência para o ICMS deve ser disposto de forma integral, não enquadrada apenas na terminologia da circulação de bens. Tais bens são entendidos

²¹⁴ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 318-319.

²¹⁵ HABLE, José. A troca de informações entre a Receita Federal e os Fiscos estaduais – O caso do Imposto sobre doação – ITCD, com base em informações da Declaração do Imposto de Renda. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 14, n. 79, jan./fev. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=239656>>. Acesso em: 16 jan. 2020, p. 86.

²¹⁶ BRASIL. Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. **Emissão de guia de arrecadação de ICMS**. Disponível em: <<https://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/8974/emissao-de-guia-de-arrecadacao-icms>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

²¹⁷ TORRES, Heleno. Art. 155, II. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1822.

²¹⁸ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 320.

como mercadorias em circulação, que ensejam a operação econômica através de um negócio jurídico, típico ou atípico, formal ou não formal, direto ou indireto, a ser qualificado como fato jurídico tributário do ICMS.²¹⁹

As operações do ICMS são vinculadas a negócios jurídicos que possam ser justificados por meio de compra ou venda, ou qualquer outra incidência negocial possível, destinando-se ao consumo, à formação de ativo permanente, à composição de estoque, à permuta em comodato, à livre circulação entre outros que possam compor o patrimônio das entidades empresariais assumidos de forma bilateral em que os objetos possam ser enquadrados na condição de mercadorias e tenham sua titularidade alterada.²²⁰

O ICMS apresenta ainda, como generalidade ter duas modalidades de incidência. Uma na saída de mercadorias, na forma de circulação e venda com consequente transferência da titularidade e outra, na entrada que tem as hipóteses de incidência como exceção, nos limites autorizados pela Constituição. Veja-se, o STF reconheceu que a mera circulação por meio de deslocamento físico sem o componente econômico não legitima a incidência do ICMS²²¹.

A determinação do sujeito passivo do ICMS fica dependente da destinação mercantil à qual a mercadoria ingressa no estabelecimento, sendo responsável por seu recolhimento o promovente que executa o ato de circulação mediante negociação mercantil, ou aquele que em razão do volume de mercadorias (devidamente demonstrada de forma substantiva e habitual) caracterize a aplicação comercial²²².

O legislador estadual foi limitado e não pode graduar a alíquota do ICMS de maneira arbitrária, uma vez que a Constituição delimita no art. 170 os princípios gerais da ordem econômica, a fim de fornecer ferramentas que deem a compreensão do sistema constitucional como um todo, uma vez que a seletividade das alíquotas do

²¹⁹ TORRES, Heleno. Art. 155, II, 2018, p. 1825.

²²⁰ TORRES, Heleno. Art. 155, II, 2018, p. 1826.

²²¹ TORRES, Heleno. Art. 155, II, 2018, p. 1827.

²²² TORRES, Heleno. Art. 155, II, 2018, p. 1828-1829.

ICMS pode oferecer um impacto direto na ordem econômica, majorando os preços de determinados produtos em relação a outros²²³.

A Constituição ainda, elenca como compete os Estados instituir o chamado Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (inciso III, do art. 155), o IPVA. Por “veículo” entende-se aquele instrumento com capacidade de realizar o transporte de indivíduos ou coisas, e, o termo “automotor” delimita a categoria dos veículos que detém autopropulsores, ou seja, movimentados por motor próprio. É fato polêmico, acerca do alcance da terminologia automotor, havendo interpretações mais restritivas, nas quais o entendimento delimita a incidência do IPVA somente para veículos terrestres, e interpretações mais expansivas que buscam adensar a categoria de veículos à incidência do IPVA para as embarcações e aeronaves. Contudo, o STF fixou que o IPVA deve ser cobrado somente sobre a propriedade dos veículos automotores de tração terrestres, excluindo, portanto, os demais.²²⁴

Os veículos novos que estão alocados nos pátios das montadoras ou nas concessionárias não são atingidos pela incidência do IPVA, uma vez que nesta fase caracterizam-se como mercadorias. Somente após a compra por parte do consumidor, é que se perfectibiliza o fato gerador do Imposto. Os veículos usados, por sua vez, têm a incidência plena do Imposto aludido uma vez que a relação de propriedade é contemplada.²²⁵

Um estudo aprofundado acerca das atribuições do IPVA ainda não foi efetivado, enunciando conflitos federativos entre Estados, que tentam agregar para si o maior número de contribuintes possíveis mediante a edição de alíquotas mais atrativas. Tal comportamento ocorre em função da omissão do Congresso Nacional

²²³ CASTELLO, Melissa Guimarães. A seletividade do ICMS e os parâmetros delineados pelo Direito Ambiental – Um estudo de caso do setor de energia elétrica. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 14, n. 81, maio/junho. 2015. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=236269>>. Acesso em: 16 jan. 2020, p. 40.

²²⁴ CALIENDO, Paulo. Art. 155, III. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1836.

²²⁵ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**, 2010, p. 339.

em estabelecer normas gerais, mediante Lei Complementar, a fim de uniformizar os critérios de incidência e de alíquotas do Imposto²²⁶.

2.1.2.3. Dos Impostos Municipais, de Competência dos Municípios

Aos Municípios a Competência tributária para cobrança de Impostos é estabelecida no art. 156 da Constituição Federal²²⁷, que determina a instituição de Impostos sobre propriedade predial e territorial urbana - IPTU, transmissão “*Inter vivos*” de bens imóveis – ITBI e sobre a prestação de serviços de qualquer natureza - ISS.

A previsão constitucional para instituir o IPTU encontra-se no inciso I, do art. 156 da Constituição. O Imposto tem sua legitimidade tributária em duplo efeito, é lançado sobre a propriedade, que deve ser entendida como direito e como objeto, alcançando os dois tipos de vínculos jurídicos. Tem como característica ser um Imposto real, que recai diretamente sobre um objeto físico, que através de sua existência física (terreno ou edificação), concebe sua materialidade constitucional²²⁸. Neste sentido, Paulsen entende que o IPTU é um Imposto real, por ter como critério a propriedade do imóvel urbano, sem qualquer menção à situação pessoal do proprietário²²⁹.

Esta duplicidade de atribuições do IPTU (direito e objeto), contida no art. 32 do CTN, reconhece a incidência do Imposto sobre direito de propriedade do bem, assim como do fracionamento deste direito, que pode delegar a outrem o domínio útil sobre o imóvel, ou ainda a mera posse, sem a necessária existência do direito de propriedade para a legitimação da cobrança do Tributo. Tais hipóteses estão interligadas, porém, são absorvidas pela preferência do direito de propriedade, ou seja, havendo propriedade sobre o bem imóvel existirá apenas uma incidência de

²²⁶ HENRIQUES, Guilherme de Almeida; CAMPOS, Marcelo Hugo de Oliveira. O IPVA e o pacto federativo. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 10, n. 60, novembro/dez. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=83654>>. Acesso em: 16 jan. 2020, p. 10

²²⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

²²⁸ GRECO, Marco Aurélio. Art. 155, III, 2018, p. 1839.

²²⁹ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**, 2010, p. 388.

cobrança do Imposto. Ao se pronunciar neste tipo de situação, o Supremo Tribunal Federal reconheceu no Recurso Extraordinário 601.720, que cabe cobrança de IPTU à empresa privada cessionária de bem público²³⁰.

Sintetizando a classificação do IPTU, enquadra-se como um Imposto direto (que via de regra não admite à transferência a terceiro), real (uma vez que não leva em conta as peculiaridades da pessoa do contribuinte), com característica fiscal (voltado à arrecadação de recurso por parte das Prefeituras), proporcional (não aplicando alíquotas variáveis de acordo com a base de cálculo, mas admitindo a progressividade)²³¹.

A Competência dos Municípios para imposição do IPTU restringe-se aos imóveis urbanos, contidos na zona tributariamente urbana, disposta em Lei Complementar que alicerça a formação de critérios de identificação para distinção entre imóveis rurais. No § 1º, do art. 32, do CTN, reúnem-se dois requisitos neste sentido: um formal, que é a existência de Lei Municipal instituindo o Tributo, e, outro material, reduzido na existência de pelo menos dois equipamentos urbanos como órgãos de saúde e educação, presença de iluminação pública entre outros, contidos no dispositivo²³².

A partir da EC 29/2000 operacionalizou-se uma alteração dos regramentos referentes às alíquotas do IPTU, com a alteração do inciso I do art. 156, acrescentando-se três regramentos: progressividade ligada à função social da propriedade ou progressividade no tempo (também prevista no art. 182, § 4º, inciso II, da Constituição, que visa aumentar a alíquota do Imposto para imóveis que não estejam em sintonia com as constâncias do Plano Diretor); progressividade em razão do valor do imóvel (visando atender o princípio da capacidade contributiva do art. 145, § 1º da Constituição, pois quanto maior o valor do imóvel maior a capacidade de contribuição do seu titular) e, por fim, a diferenciação de alíquotas (que não se confunde com a progressividade, variando conforme o uso e a localização do imóvel).

²³⁰ GRECO, Marco Aurélio. Art. 155, III, 2018, p. 1839.

²³¹ OLIVEIRA, José Jayme de Macêdo. **Impostos Municipais**. ISS, ITBI, IPTU: comentários, doutrina, jurisprudência. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 292.

²³² GRECO, Marco Aurélio. Art. 155, III, 2018, p. 1839.

Os critérios utilizados para aferição da progressividade serão o tempo e o valor do imóvel e na diferenciação utiliza-se como balizador a localização e o uso do imóvel²³³.

Após a EC 29/2000, a Constituição Federal passou a admitir uma gama ampla de situações que deram maior liberdade ao legislador municipal para o dimensionamento tributário do IPTU, porém esta discricionariedade não é arbitral e injustificada, deve seguir as previsões do Plano Diretor em seus diversos aspectos, a fim de atender ao significado patrimonial e urbano da propriedade²³⁴.

Previsto no inciso II, do art. 156, da Constituição Federal, o ITBI, segundo Imposto de Competência Municipal, incide em duas condutas específicas: a transmissão de bens imóveis e a cessão de direitos de sua aquisição, mediante a hipótese da transmissão ou/e da cessão se dar “*inter vivos*”, conforme art. 1.245 do Código Civil²³⁵, mediante registro do título de transmissão no Registro de Imóveis competente. No Brasil, o modelo de transmissão de bens imóveis rege-se pelo sistema misto com a presença de dois elementos fundamentais para a transmissão da propriedade. O primeiro é a existência de um negócio causal que objetive a transmissão da propriedade e o segundo, prevê a respectiva transcrição no Registro de Imóveis do título de transmissão. Desta feita, mera promessa de compra e venda ou o compromisso, sem o respectivo registro, não configura hipótese de incidência de ITBI²³⁶.

A incidência do ITBI decorre de ato oneroso de transferência de propriedade ou no caso de cessão de direitos de aquisição de bens. A cessão também gera incidência do Imposto para evitar o uso desse subterfúgio jurídico em sucessivas situações jurídicas a fim de evitar a cobrança do Imposto. O momento de incidência do ITBI se dá com a transferência do imóvel, no momento da transcrição do Registro competente, sendo pacificado pelo STJ tal postura, ao revés da prática costumeira de incidir no momento da assinatura da escritura pública. Adverte-se que o ITBI incide

²³³ GRECO, Marco Aurélio. Art. 156, *caput* e I. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1840.

²³⁴ GRECO, Marco Aurélio. Art. 156, *caput* e I, 2018, p. 1840.

²³⁵ BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**.

²³⁶ CALIENDO, Paulo. Art. 156, II. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1841.

tanto na transmissão onerosa dos bens situados na área urbana dos Municípios, quanto àqueles alocados nas áreas rurais das municipalidades, conforme § 2º, do inciso II, do art. 156, da Constituição²³⁷.

A base de cálculo do ITBI é o valor venal do bem imóvel ou dos direitos a serem transferidos, sendo o valor considerado a partir dos valores consonantes no mercado em que o bem é negociado, ou seja, o preço de mercado avaliado em condições normais; desta feita, o valor venal não precisa seguir o valor do bem comunicado no negócio jurídico de transmissão. Conforme a Súmula 108 do STF, o valor do imóvel é o dotado no momento da transferência e não o constante no momento da compra e venda. A alíquota do ITBI é proporcional ao valor do imóvel, não admitindo progressividade²³⁸, conforme entendimento proferido pelo STF em sede de Recurso Extraordinário (259.339/SP - mai/00) de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence²³⁹.

É necessário ressaltar se a distinção existente entre o ITBI, que tributa a transmissão imobiliária e de direitos onerosa e *inter vivos*, sendo de Competência Municipal, do ITCD que é de Competência Estadual e incide sobre as transmissões de bens e direitos mediante *causa mortis* ou por doação não onerosa²⁴⁰.

Por fim, na fatia delegada aos Municípios dentro da repartição de Competências dos Impostos autorizados pela Constituição Federal, no inciso III, do art. 156, é apresentado o ISS, que institui o Imposto sobre serviço de qualquer natureza, desde que tais serviços não estejam contidos na Competência delimitada aos Estados, por força do art. 155, inciso II da Constituição (serviços de comunicação e de transporte, a incidência sobre petróleo, gás, minerais, combustíveis e derivados, além da energia elétrica e também sobre a importação de mercadorias entre outros). Logo, a Competência atribuída aos municípios é ampla e residual, sendo por este

²³⁷ CALIENDO, Paulo. Art. 156, II, 2018, p. 1842.

²³⁸ CALIENDO, Paulo. Art. 156, II, 2018, p. 1843.

²³⁹ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 388.

²⁴⁰ OLIVEIRA, José Jayme de Macêdo. **Impostos Municipais**. ISS, ITBI, IPTU: comentários, doutrina, jurisprudência, 2011, p. 281.

motivo comum o uso da denominação ISSQN – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza²⁴¹.

O ISS ou ISSQN recai sobre os serviços com as seguintes características: contrato bilateral de prestação de serviço; ii) prestação onerosa existente na relação jurídica; iii) regime não vinculado à relação trabalhista; iv) serviço disposto na lista de serviços anexa à Lei Complementar 116/2003²⁴².

O ISSQN tem função predominantemente fiscal, caracterizada como uma das principais fontes de arrecadação de recursos dos mais de cinco mil municípios brasileiros. Suas regras gerais são estabelecidas pela Lei Complementar n. 116/2003, que atribui um rol de serviços que constituem fato gerador da cobrança do Imposto, sendo coibida a cobrança sobre atividades que não estejam lá arroladas. Os Municípios detêm a autonomia para fixar as alíquotas de tributação de tal Imposto; contudo, a União pode editar, mediante Lei Complementar, as alíquotas mínimas e máximas para este Imposto, conforme determina o inciso I, do § 3º, do art. 156 da Constituição²⁴³.

Os Municípios detêm a Competência para legislar sobre o ISS em seus respectivos territórios, mediante a edição de lei ordinária, a fim de instituir o Tributo, além da edição de atos - decretos, as resoluções e as portarias, por exemplo, seguindo as delimitações contidas na Lei Orgânica Municipal, respeitando os preceitos do processo legislativo adotado para disciplinar tal conduta, em concordância com a Constituição Federal²⁴⁴.

2.1.2.4. Das Contribuições de Melhoria, de Competência comum

A contribuição de melhoria é considerada um Tributo especial. Não é um Imposto, em função da ausência do critério de capacidade contributiva, e também,

²⁴¹ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 156, § 3º. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1845.

²⁴² PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**, 2010, p. 391.

²⁴³ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 156, § 3º, 2018, p. 1845.

²⁴⁴ OLIVEIRA, José Jayme de Macêdo. **Impostos Municipais**. ISS, ITBI, IPTU: comentários, doutrina, jurisprudência, 2011. p. 16.

não é uma Taxa, pois este tipo tributário não se enquadra no conceito de custo-de-obra. Prevista no inciso III, do art. 145 da Constituição é denominada como uma contribuição especial, pois somente estão compelidos a pagar aqueles proprietários que se beneficiarem de valorização imobiliária após a conclusão de obra pública, fato este que adensa a materialidade tributável da contribuição de melhoria²⁴⁵.

A base de cálculo da contribuição de melhoria será composta pelo montante auferido pela valorização imobiliária local, após a realização da obra pública, em detrimento ao valor avaliado anteriormente ao início da obra. A Competência para instauração da contribuição de melhoria é da pessoa política responsável pela realização da obra pública - a União, os Estados, os Municípios ou Distrito Federal -. As alíquotas de cobrança da contribuição de melhoria têm sua limitação quantitativa vinculada ao valor da obra. Ou seja, não aplica o princípio da capacidade contributiva, mas incide os demais princípios da legalidade, da isonomia, do impedimento do confisco, da liberdade de circulação, conforme art. 150 da Constituição, endossado pelo § 6º no que tange a concessão de isenções²⁴⁶.

O intuito da contribuição de melhoria é uma divisão mais justa do ônus proveniente de obras públicas. Em princípio todos os indivíduos estão em condições isonômicas frente às obras públicas, pois todas amparam o bem estar da coletividade. Por generalidades específicas, algumas obras públicas carregam consigo o condão de beneficiar particularmente determinadas pessoas em função da situação geográfica de seus imóveis, vindo a valorizá-los nos índices de negociação do mercado imobiliário. Desta feita, a fim de tornar mais justa a divisão de custeio da obra, os particulares beneficiados com os efeitos da construção são chamados para fracionar a contribuição deste Tributo específico, mediante o pagamento de prestação pecuniária compulsória²⁴⁷. Além da previsão constitucional, a contribuição de melhoria encontra-se prevista no art. 81 e regrada pelo art. 82, ambos do CTN, e regulamentada

²⁴⁵ TORRES, Heleno. Art. 145. In. CANOTILHO, J.J.; et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1709.

²⁴⁶ TORRES, Heleno. Art. 145, 2018, p. 1709.

²⁴⁷ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 47.

pelo Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967²⁴⁸, que determina a Competência comum na instituição deste Tributo.

2.1.2.5. Das Contribuições Especiais, de Competência da União

As contribuições especiais prescritas no art. 149 sob a égide de Competência exclusiva da União têm suas hipóteses de incidência configuradas sobre contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e sobre contribuições referentes a categorias associativas profissionais, além das contribuições previdenciárias, cuja previsão é contida no art. 195 da Constituição. O sujeito passivo das contribuições especiais é aquele chamado ao custeio de atividades previstas constitucionalmente, conforme os princípios de reversibilidade ou retributividade²⁴⁹.

Como contribuições especiais vigentes destacam-se: i) Contribuição previdenciária das pessoas físicas²⁵⁰ que incidem sobre o empregado, o trabalhador avulso, o contribuinte individual, o micro empresário individual, o segurado especial, o produtor rural pessoa física, o empregador e o empregado doméstico; ii) Contribuição previdenciária das pessoas jurídicas²⁵¹ que abrange diversas contribuições cobradas das empresas e entidades equiparadas a empresas pela legislação, em regra incidindo sobre a folha de pagamento ou sobre a receita; iii) Contribuição para Pis/Pasep e Cofins²⁵² com regras semelhantes se aplicam a pessoas jurídicas de direito privado, pessoas jurídicas de direito público e sobre contribuintes especiais; iv) Cide-combustíveis²⁵³ que é a contribuição de intervenção no domínio econômico

²⁴⁸ BRASIL. **Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0195.htm>. Acesso em: 18 jan. 2019.

²⁴⁹ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 112.

²⁵⁰ BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Contribuições previdenciárias (pessoas físicas)**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/contribuicoes-previdenciarias-pf](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo_s/contribuicoes-previdenciarias-pf)>. Acesso em: 18 jan. 2020.

²⁵¹ BRASIL. Secretaria da Receita Federal **Contribuições previdenciárias (pessoas jurídicas)**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/contribuicoes-previdenciarias-pj](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo_s/contribuicoes-previdenciarias-pj)>. Acesso em: 18 jan. 2020.

²⁵² BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Contribuição para Pis/Pasep e Cofins**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/pis-pasep-cofins](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo_s/pis-pasep-cofins)>. Acesso em 18 jan. 2020.

²⁵³ BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Cide-combustíveis**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/cide](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo_s/cide)>. Acesso em 18 jan. 2020.

incidente sobre operações realizadas com combustíveis; v) CSLL²⁵⁴ a contribuição Social sobre o Lucro Líquido com alíquotas de 9% para pessoas jurídicas em geral e de 15% para instituições financeiras, sua apuração segue a forma de tributação adotada no IRPJ.

Neste último caso, ou seja, da contribuição social sobre o lucro líquido, alerta-se que a mesma não se confunde com o Imposto de renda, pois as bases de cálculos utilizadas para aferição das mesmas são completamente diferentes, sendo adensadas e excluídas as alíquotas de acordo com a legislação própria de cada Tributo. Seria benéfico à unificação das legislações a fim de diminuir as complicações fiscais destas figuras tributárias²⁵⁵.

Um dos maiores debates acerca da matéria tributária já travado no país relaciona-se ao caráter das contribuições especiais, pois haviam correntes que defendiam que as contribuições não eram Tributo e outros que lhe adensavam a roupagem tributária. A Constituição de 1988 tratou de sepultar esta dúvida rogando a submissão das contribuições especiais ao princípio da legalidade (art. 150, inciso I), da anterioridade e da irretroatividade (art. 150, inciso III), além de estarem atreladas a todas as regras constitucionais pertinentes à matéria tributária oriundas do art. 146, inciso III. Dentre os requisitos formais para edição das contribuições especiais requer-se a edição de Lei Ordinária haja vista o caráter de intervenção do Estado na economia, prolatado pelo art. 149 e art. 146, inciso III, todos da Constituição. Em caráter suplementar, aplicam-se as normas do CTN às contribuições especiais²⁵⁶.

2.1.2.6. Dos Empréstimos Compulsórios, de Competência da União

Os empréstimos compulsórios têm sua história vinculada ao seu uso por parte de governos falidos e autoritários, sendo seu uso marcado em momentos

²⁵⁴ BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido)**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/CSLL](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo_s/CSLL)>. Acesso em 18 jan. 2020.

²⁵⁵ BIANCO, João Francisco. As contribuições para a Seguridade Social. **Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT**, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, mar./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=13578>>. Acesso em: 18 jan. 2020, p. 06.

²⁵⁶ TORRES, Heleno. Art. 145, 2018, p. 1709-1710.

exclusos, como as Guerras Napoleônicas, as Guerras Mundiais e na Itália fascista. Atualmente, a sua existência e utilização são amplamente questionados. Suas hipóteses estão previstas no art. 15 do CTN, e sua natureza jurídica não possui uma opinião unânime, possuindo uma classificação tetravalente: i) natureza contratual; ii) requisição de dinheiro; iii) natureza mista; iv) natureza tributária. Sua instituição demanda o preenchimento dos requisitos do art. 148 da Constituição, mediante atuação exclusiva da União (que não pode invadir as atribuições dos Estados, Municípios e Distrito Federal) através da edição de Lei Complementar²⁵⁷. Paulsen aufere que a natureza jurídica do empréstimo compulsório é a natureza tributária, enquadrando este Tributo na sujeição às normas gerais de tributação, tendo fato gerador idêntico ao dos Impostos, sendo um Imposto restituível²⁵⁸.

A característica mais evidente dos empréstimos compulsórios é a sua restituição, que deve ser feita na mesma quantidade e na mesma qualidade de quando foi tomado. O pagamento do empréstimo compulsório gera direito adquirido, conforme art. 5º, inciso XXXVI, da CF; a promessa de devolução não pode ser revogada por lei posterior; o instrumento processual correto para buscar a restituição do empréstimo compulsório é a ação de cobrança, seguida de repetição de indébito em casos de devolução errônea e a restituição deve ser feita em dinheiro no prazo fixado na Lei Complementar que autorizou o empréstimo²⁵⁹.

Barichello e Araújo destacam que os empréstimos compulsórios podem ser instituídos em função de calamidade pública, bem como para a realização de investimento públicos de urgência e relevância nacional, podendo ambos terem ligação com a natureza ambiental do Tributo, sendo importantes ferramentas na instituição de políticas públicas. Contudo, não podem ser usados como ferramenta de preservação do Meio Ambiente, por terem seu caráter devolutivo, motivo pelo qual adverte que esta possibilidade deve ficar conscrita apenas ao plano das ideias²⁶⁰.

²⁵⁷ CALIENDO, Paulo. Art. 148, *caput*. In: CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1720-1721.

²⁵⁸ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**, 2010, p. 99-100.

²⁵⁹ CALIENDO, Paulo. Art. 148, *caput*, 2018, p. 1722.

²⁶⁰ BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. O Tributo extrafiscal como meio de proteção ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU**, Belo Horizonte, ano 6,

2.1.2.7. Das Taxas, de Competência comum

As Taxas ou “Taxas de serviço”, enquadram-se na categoria que representa a maior dificuldade de qualificação, dentro do Sistema Tributário Nacional. As dificuldades começam com a diferenciação quanto à cobrança das Taxas, existindo a possibilidade de cobrança mediante o exercício do poder de polícia, ou em detrimento da prestação de serviços públicos, específicos e divisíveis. O serviço público é encarado como um conceito indeterminado, em debate por boa parte da doutrina nacional e estrangeira, vinculado a três correntes distintas: objetivistas (definição essencial de serviço público); formalista (serviço prestado sempre em regime de direito público) e subjetivista (tudo que for efetuado pelo Estado)²⁶¹.

As Taxas recebem autorização constitucional para serem cobradas a partir do art. 145, inciso II, do art. 150, § 3º, e do art. 175, sendo essencial para sua identificação a conceituação ideal sobre a ideia de serviço público. Ressalta-se a superposição do Direito Tributário que se apropria de figuras do Direito Administrativo, com denotação especial ao segmento dos serviços públicos, o que gera, por vezes, dificuldade de acoplamento de interesses das duas áreas jurídicas. A parte tributária peca pela falta de clareza nos fundamentos científicos e técnicos que deem compreensão aos institutos envolvidos no serviço público; e no administrativo pela razão inversa: a não compreensão dos pressupostos legais e de Competência, vindo a criar Tributos incompatíveis com a Constituição²⁶².

A Competência para instituição das Taxas é comum aos três entes federados, vinculadas à parcela de serviços que preste ou pelo poder de polícia que exerça, nos desempenhos de suas Competências política e administrativa, sendo autorizada a imposição de Taxa por parte da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, conforme positivado no art. 145 do CTN. A sobreposição de Taxas só

n. 34, jul./ago. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=46845>>. Acesso em: 18 jan. 2020, p. 08-09.

²⁶¹ TORRES, Heleno. Art. 145, 2018, p. 1707.

²⁶² TORRES, Heleno. Art. 145, 2018, p. 1707.

pode operar sobre o mesmo contribuinte se este for tomador de serviços públicos diferentes²⁶³.

Todas as pessoas jurídicas de Direito Público interno têm Competência comum para a instituição de Taxas²⁶⁴. O âmbito constitucional, as Taxas ganham contornos mais definidos a partir da atuação do legislador complementar que estabelece as normas gerais, recebe definição do fato gerador através do legislador ordinário vinculado ao órgão público instituinte do Tributo, que condiciona a situação na qual ela é devida²⁶⁵.

Neste ponto, atenta-se para o entendimento de que os termos jurídicos advindos do Direito Privado (propriedade, mercadoria, entre outros) são recepcionados pela Constituição, mantendo sua natureza jurídica, a fim de determinar fatores de Competência e impor limitações ao poder de tributar. No mesmo sentido, os conceitos ligados aos diversos segmentos do serviço público devem manter sua essência quanto ao entendimento para imposição das normas tributárias, a fim de não acarretar em interpretações meramente arrecadatórias. Adverte-se, neste sentido, que não existe ramificação, nem disciplina no Direito Tributário, que autorize esta proeminência de aplicação²⁶⁶.

As Taxas são previstas no art. 77 do CTN, caracterizadas como Tributo s que possuem o fato gerador adstrito ao exercício do poder de polícia, ou a utilização efetiva e/ou potencial de serviço público divisível e específico, prestado ao contribuinte ou colocado a sua disposição; logo, o fato gerador da Taxa está ligado necessariamente à atividade estatal. Do exercício do poder de polícia, à prestação dos serviços públicos, tudo se dá por conta do interesse público, não cabendo o seu custeio por toda a sociedade, recaindo sobre os contribuintes que provocam, ou demandam, ou necessitam da atuação da Administração neste sentido²⁶⁷. Como

²⁶³ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**, 2010, p. 22-23.

²⁶⁴ MACHADO, Hugo de Brito. As Taxas no direito brasileiro. **Interesse Público – IP** Belo Horizonte, n. 12, ano 3 Outubro / Dezembro 2001 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=51381>>. Acesso em: 20 jan. 2020, p. 03.

²⁶⁵ MACHADO, Hugo de Brito. **As Taxas no direito brasileiro**, 2001, p. 08.

²⁶⁶ TORRES, Heleno. Art. 145, 2018, p. 1707.

²⁶⁷ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**, 2010, p. 22.

exemplos mais comuns de Taxas destacamos: Taxa de água e esgoto²⁶⁸, de água e energia²⁶⁹, Taxa de custas judiciais e emolumentos extrajudiciais²⁷⁰, Taxas aeroportuárias²⁷¹, Taxa de localização e funcionamento²⁷², estacionamento rotativo (área azul)²⁷³ e os pedágios²⁷⁴.

As limitações constitucionais ao poder de tributar identificam três hipóteses em que o patrimônio público e seus serviços podem incidir na cobrança de Taxas. Segundo art. 173 da Constituição, quando há exploração de atividade econômica, regida pelas normas aplicáveis aos empreendimentos privados; de acordo com o art. 175 da Constituição, quando existe uma contraprestação ou pagamento de tarifa pelo usuário; e, ainda, no caso do promitente comprador do patrimônio imobiliário do Estado. As Taxas (art. 145, inciso II, da Constituição) somente podem incidir sobre serviços públicos específicos e nunca em detrimento da prestação de serviços gerais, divisíveis (excluindo-se os indivisíveis), obrigatórios (incidem pelo fato de estarem à disposição do contribuinte, mesmo que este não faça uso) ou facultativos (somente será cobrado o Tributo mediante uso efetivo do serviço), sejam tais serviços públicos prestados pelo Estado ou mediante a atuação de concessionárias, permissionárias ou autorizadas²⁷⁵.

O exercício de poder de polícia, que parte da Administração Pública, no sentido de intervenção, mediante atos executivos próprios, exercida nos termos da lei, com observâncias aos direitos fundamentais, é disposta para condicionar ou restringir o exercício de liberdade ou de direitos, de propriedade ou de atividades individuais em favor do interesse público. Na opinião de Celso Antônio Bandeira de Mello, o exercício

²⁶⁸ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 27.

²⁶⁹ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 28

²⁷⁰ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 32.

²⁷¹ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 35.

²⁷² PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 38-39

²⁷³ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 39.

²⁷⁴ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência, 2010, p. 44.

²⁷⁵ TORRES, Heleno. Art. 145, 2018, p. 1708.

do poder de polícia, aqui exposto, recai com sua manifestação legítima, sobre o exercício do poder de propriedade. As Taxas vinculadas a este segmento são basicamente voltadas às funções de fiscalização das atividades, dos bens e dos sujeitos passíveis de controle administrativo²⁷⁶.

A principal distinção entre Taxa e Imposto está ligada à situação em que a Taxa tem como fato gerador a atuação do Estado mediante o exercício de determinada atividade administrativa, anteriormente referida ao obrigado. Já o Imposto, por sua vez, tem como fato gerador uma situação que não implica no agir estatal, sendo independente de qualquer atuação do Estado na vida do contribuinte²⁷⁷.

No § 2º, do art. 145, da Constituição, é expresso que as Taxas não poderão incidir sobre a mesma base de cálculo dos Impostos, a fim de evitar os conflitos de Competência, ou ocasionar prejuízos quanto à instituição de novos Impostos, pois seus regimes têm regramentos diferenciados. Recai sobre as Taxas o zelo com os princípios da legalidade, da isonomia, do impedimento de confisco, da liberdade de circulação no território, conforme art. 150 da Constituição²⁷⁸.

2.1.3. Do Federalismo Fiscal.

Na Seção VI, destinada à repartição das receitas tributárias, que se alocam do art. 157 até 162 da Constituição, estão presentes os pressupostos do federalismo fiscal brasileiro, seguindo o aspecto do modelo de federalismo nacional, caracterizado por um federalismo cooperativo ou participativo, no qual serão delimitadas as repartições das receitas arrecadadas pela União e seus respectivos repasses aos Estados e aos Municípios. O sistema tributário brasileiro é baseado na discriminação das rendas entre as entidades autônomas através de atribuições constitucionais intrasferíveis, sendo delimitadas pela Carta Magna as Competências político-administrativas a serem perquiridas e cumpridas pelos entes federados²⁷⁹.

²⁷⁶ TORRES, Heleno. Art. 145, 2018, p. 1708.

²⁷⁷ MACHADO, Hugo de Brito. **As Taxas no direito brasileiro**, 2001, p. 11.

²⁷⁸ TORRES, Heleno. Art. 145, 2018, p. 1708.

²⁷⁹ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 156, § 3º, 2018, p. 1847.

O sistema tributário da Constituição Federal de 1988 é dividido entre Tributos causais (as Taxas, as contribuições de melhoria, as contribuições gerais e os empréstimos compulsórios) e não causais (Impostos). Tais fontes de arrecadação formam suas ferramentas próprias destinadas à gestão de cada ente federado, como visto anteriormente, constituindo os aspectos nucleares do federalismo cooperativo do Estado brasileiro, que busca alicerçar critérios de rateio a fim de promover uma distribuição justa e uniforme de receitas entre os entes subnacionais²⁸⁰.

As técnicas de distribuição, de divisão e de repartição de receitas captadas pela União e entregues aos Estados, aos Municípios e ao Distrito federal seguem três espécies de modelos: i) a primeira classificada como retenção (constante no art. 157, inciso I, da Constituição); ii) a segunda se refere à transferência por rateio (conforme art. 157, inciso II, da Constituição); iii) e a terceira que trata das transferências diretamente relacionadas ao ente substancial (art. 158, inciso II e III, da Constituição, contudo esta hipótese não é usual). A primeira tem *status* de receita própria e as seguintes enquadram-se na categoria de receitas transferidas²⁸¹.

Na opinião de Martins²⁸² a repartição da receita tributária não está alocada no campo de estudos do Direito Tributário e sim sob a égide do Direito Financeiro, haja vista que a Seção VI lança ordem sobre as relações entre os Poderes Tributantes e não em relação aos contribuintes. O texto constitucional de 1988 foi mais generoso com os Estados e Municípios que seus antecessores, permitindo a descentralização de receitas, mas mantendo a centralização administrativa de atribuições da União

Na análise de Torres, a Constituição de 1988, após movimentações de centralização, intentou colocar uma nova descentralização, introduzindo um federalismo cooperativo de forma equilibrada, buscando os ideários do Estado Democrático de Direito. São destacados os poderes da União no estabelecimento de normas gerais do Direito Financeiro (com Competências generosas e ampliadas), a fim de promover políticas de fiscalização e eficiência mais condizentes com o combate

²⁸⁰ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 156, § 3º, 2018, p. 1848-1849.

²⁸¹ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 158. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1849.

²⁸² MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**, 1988, ps. 250-254.

à desigualdade e ao compromisso com a uniformização de procedimentos de gestão das finanças públicas, além do reajuste dos percentuais do FPE e FPM²⁸³, e da obrigatoriedade no repasse de verbas voltadas à saúde e à educação, com percentuais constitucionalmente fixados, estabelecidos por procedimentos específicos²⁸⁴.

Conforme os recentes estudos de Leonan Liziero²⁸⁵, a questão federativa no Brasil de 1988, perfaz-se na gestão das Competências, na qual a União possui um núcleo de Competências enumeradas (art. 21 e art. 22 da Constituição), os poderes remanescentes dos Estados no art. 25, § 1º, e dos Municípios no art. 30, todos da Constituição. Da tomada do texto constitucional, com alto grau de detalhamento técnico, decifra-se que os poderes da União são vastos e se sobrepõe aos demais entes federados, imprimindo um caráter centralizador²⁸⁶. Para Liziero o federalismo brasileiro tem um caráter unificador, no qual a Assembleia Nacional Constituinte não formou um Estado descentralizado, mas sim constituiu uma federação altamente centralizadora²⁸⁷.

2.2 A TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL E A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

2.2.1 A Competência tributária e as finanças dos Municípios

A autonomia financeira dos Municípios, estabelecida pela Constituição, assegura a estes Entes Federados a instituição, a arrecadação e a aplicação das rendas locais, conforme art. 30, inciso III. Deste ordenamento decorre a ampla capacidade impositiva das municipalidades brasileiras no que tange à administração

²⁸³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **FPE e FPM**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/fpe-e-fpm.htm>>. Acesso em: 19 de jan. de 2020.

²⁸⁴ TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pidCntd=181561>>. Acesso em: 18 jan. 2020, p. 32.

²⁸⁵ LIZIERO, Leonan Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil**: o federalismo na constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria. Tese (Doutorado em Direito). UERJ, Faculdade de Direito. 2017, p. 48.

²⁸⁶ LIZIERO, Leonan Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil**: o federalismo na constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria, 2017, p. 78-79.

²⁸⁷ LIZIERO, Leonan Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil**: o federalismo na constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria, 2017, p. 88-91-92.

tributária dos Impostos de Competência municipal, bem como das receitas advindas de seus bens e serviços²⁸⁸.

As limitações ao poder de tributação dos Municípios são as dispostas na ordem constitucional, adensadas como princípios tributários, válidos para todas as entidades estatais, como a legalidade dos Tributos (art. 150, Inciso I, da Constituição); a vedação ao tráfego de pessoas ou mercadorias por meio de Tributos interestaduais ou intermunicipais (art. 150, inciso V, da Constituição); a imunidade das entidades estatais, suas autarquias e fundações (art. 150, inciso VI, alínea “a”, e § 2º), entre outras que o constituinte reportou no corpo Constitucional²⁸⁹.

As regras constitucionais dirigidas especialmente aos Municípios são vinculadas à obrigatoriedade da aplicação do percentual de 25% das receitas no sistema de educação e ensino (art. 212, *caput*, da Constituição Federal) e nos serviços públicos de saúde (art. 198, § 2º, inciso III, Constituição Federal). Por conta do sistema constitucional adotado, não é permitido ao Estado membro interferências na autonomia financeira Municipal²⁹⁰.

A formação da receita pública municipal busca realizar as finalidades administrativas (execução de obras e serviços públicos), e é formada através dos mecanismos de obtenção de recursos financeiros, seja pelo poder impositivo de Tributos, ou pela exploração de bens e serviços mediante o pagamento facultativo de preço. Tributos e preços, somadas às demais fontes de renda, constituem a receita pública²⁹¹.

A receita pública apresenta-se como um conjunto de recursos financeiros em forma pecuniária, provindos de quaisquer fontes, a fim de adimplir as despesas orçamentárias e adicionais, estando enquadrada nesta categoria os recursos provenientes da participação em receitas de Impostos federais e estaduais, ou subvenções, doações, auxílios, financiamentos entre outros. No intuito de dar previsão

²⁸⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 158

²⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 158.

²⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 158-159.

²⁹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 159.

efetiva à arrecadação municipal, foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal²⁹², que dispõe dos requisitos essenciais respectivos à gestão fiscal do ente, a fim de conter os exatos parâmetros constitucionais de tributação²⁹³.

Do ponto de vista municipal, os Tributos podem ser encarados como imposições legais e compulsórias, que recaem sobre os administrados, a fim de auferir recursos financeiros, em moeda corrente nacional, de acordo com as normativas do Código Tributário Nacional, em consonância com a Constituição Federal. Os Tributos não podem ter destinação específica (conforme art. 167, inciso IV, da Constituição), salvo saúde e educação, sendo cobrados apenas no ano seguinte a sua instituição, respeitando os critérios de anterioridade. Tais sentenças se aplicam aos Impostos, as Taxas e as contribuições. Os preços públicos são oriundos de pagamentos efetivados por particulares mediante aquisição de bens ou tomada de serviços públicos, com tarifa previamente fixada pela administração²⁹⁴.

Além das fontes tributárias já exaradas, existem outras fontes de receitas que recaem nos caixas municipais e que merecem menção como: i) Fundo de Participação dos Municípios: (FPM, contido no Art. 159, inciso I, alíneas “b”, “d”, e “e”, da Constituição) constituído por 24,5% da arrecadação advinda da Competência da União sobre o IR e o IPI, conforme arts. 157, inciso I, e 158, inciso I, todos da Constituição²⁹⁵; ii) Fundo de Erradicação da Pobreza: contido originalmente no art. 79 do ADCT, prorrogado por tempo indeterminado pela Emenda Constitucional 67/2010 e regulado pela Lei Complementar 111/2001²⁹⁶, gestado pelo Governo Federal; iii) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

²⁹² BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

²⁹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 159-160.

²⁹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 161-162.

²⁹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 258.

²⁹⁶ BRASIL. **Lei Complementar 111, de 06 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2001/leicomplementar-111-6-julho-2001-334118-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

Profissionais da Educação/FUNDEB²⁹⁷. iv) Fundo Municipal da Saúde²⁹⁸; v) a incidência de recebimento de recursos provenientes outros fundos específicos²⁹⁹; vi) a disponibilidade de numerários provenientes³⁰⁰ de preços, empréstimos, financiamentos, auxílios e subvenções, todos concebidos como dotações hábeis ao custeio dos serviços públicos, conforme art. 11, § 1º, § 2º e § 4º, da Lei 4.320/1964³⁰¹.

2.2.2. As Taxas sob o ponto de vista municipal

Uma vez superadas as diferenças teóricas e legais acerca das espécies tributárias e suas respectivas particularidades e Competências, passa-se agora ao exame das Taxas, sob o ponto de vista Municipal.

A Taxa é um Tributo que confere às entidades federativas, incluindo as municipalidades, a Competência para instituir e arrecadar recursos em razão do exercício de poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de bens ou serviços públicos específicos e divisíveis, postos à disposição do contribuinte, sendo um Tributo cobrado somente do contribuinte que estiver em relação de causa e efeito com o respectivo fato gerador³⁰².

Cabe a distinção das características das Taxas frente ao exercício municipal, recaindo sobre as observações pertinentes ao poder de polícia, exposto como sendo a faculdade possuída pela Administração Pública para condicionar ou restringir o uso de seus bens, atividades ou direitos em prol da coletividade ou do Estado. Na opinião de Meirelles, a figura das Taxas possui uma classificação defeituosa e sua operacionalização pela Constituição Federal para assegurar a prestação do poder de polícia não se ensejou como uma boa técnica, uma vez que para solicitar sua prestação, o interessado deve pagar, para compensar, uma restrição

²⁹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 265.

²⁹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 268.

²⁹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 269.

³⁰⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 276.

³⁰¹ BRASIL. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

³⁰² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 166.

de um direito personalíssimo em prol do zelo e do bem estar da coletividade por parte da Administração Pública³⁰³.

Outro requisito constitucional para a cobrança de Taxas é que os serviços públicos prestados sejam específicos e divisíveis. Serviços públicos específicos, consoante art. 79, inciso II, do CTN, são aqueles que podem ser destacados em unidades autônomas, ou seja, serviços destinados a atender determinada categoria de usuários. No tocante à divisibilidade, prevista no art. 79, inciso III, do CTN, o serviço público divisível é aquele utilizado de forma particular e que possa ser mensurada. Os serviços divisíveis são remunerados na forma de tarifa (preço público), quando facultativos, ou por Taxa (Tributo), quando vinculantes e compulsórios³⁰⁴.

A Competência para instituição das Taxas é comum aos três membros da Ordem Federativa Brasileira, sendo facultado aos Municípios a sua criação desde que sejam necessárias ao seu policiamento administrativo originário ou à manutenção e prestação de serviços públicos específicos e divisíveis. Para tanto o Município deve zelar pela não imposição de Taxas que recaiam sobre pessoas, atividades e bens que não sejam submetidos à ação impositiva municipal, ou de sua Competência constitucional tributária³⁰⁵.

Conforme art. 80 do CTN, as cobranças de Taxas devem incidir nas atribuições do respectivo ente federado, que no caso dos Municípios devem recair sobre os interesses locais³⁰⁶, compreendidos como: desenvolvimento da arrecadação, organização dos serviços públicos, urbanismo, educação, saúde, bem estar e na regulamentação estatutária de seus servidores, e demais assuntos que despertem de forma implícita ou explícita a predominância municipal³⁰⁷. As Taxas referentes ao poder de polícia vêm aparatadas no art. 78, § único, do CTN, e devem estar ligadas à atividade de regular determinadas posturas dos administrados, sem a incoerência de abuso ou desvio de poder³⁰⁸.

³⁰³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 167.

³⁰⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 168.

³⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 270.

³⁰⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 271.

³⁰⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 144-145.

³⁰⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 271.

Do ponto de vista formal, as Taxas pertencentes ao gênero tributário, só podem ser criadas ou majoradas por lei (art. 150, inciso I, da Constituição), posta em vigor no exercício financeiro anterior à data inicial da incidência de recolhimento (Art. 150, inciso, III, alínea “b” da Constituição), com cobrança inicial no prazo de noventa dias após a publicação da respectiva lei (art. 150, inciso II, alínea “c”, da Constituição)³⁰⁹, não podem possuir a mesma base de cálculo dos Impostos (art. 145, § 2º, da Constituição)³¹⁰. O cálculo da Taxa deverá sempre respeitar o valor do serviço, de forma real, presumida, estimada ou arbitrada, não sendo admitida a fixação mediante elementos estranhos ao dimensionamento e à quantificação tributária, seguindo a esteira contida na elaboração dos Impostos³¹¹.

As tarifas, por sua vez, não seguem o mesmo rito. São alteradas por decreto do Poder Executivo, dentro do mesmo exercício financeiro. Meirelles refere que, respeitando os limites constitucionais, os Municípios são livres para impor as Taxas que julgam necessárias à atividade administrativa, de acordo com as dinâmicas dispostas no tempo e espaço de evolução das cidades³¹². Adverte, ainda, que o desconhecimento das conceituações das espécies tributárias por parte das Administrações leva a cobranças e incidências equivocadas que são corrigidas pelo judiciário, sob a métrica da Constituição³¹³.

2.2.3. A Taxa de Preservação Ambiental, casos específicos

Devido à pluralidade e ao número infinito de variáveis possíveis de serem identificadas a partir da discricionariedade constitucional no tocante à criação de Taxas, torna-se um exercício inviável o ato de listá-las ou numerá-las³¹⁴. Neste sentido, o material de origem bibliográfica que verse especificamente sobre a TPA torna-se escasso e, por vezes inexistente (devido também à contemporaneidade da efetivação de cobrança desta Taxa). Por conta disso, o objetivo do trabalho é analisar casos específicos de Municipalidades que instituíram a Taxa de preservação

³⁰⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 170.

³¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 271.

³¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 272.

³¹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 273.

³¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 170.

³¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 2017, p. 273.

ambiental.

2.2.3.1. Bombinhas, Santa Catarina

Bombinhas³¹⁵, cidade litorânea do norte de Santa Catarina, implementou, em 19 de dezembro de 2013, através da Lei Complementar n. 185, a Taxa de Preservação Ambiental (TPA), a qual foi regulamentada pela Lei Complementar n. 1407, de 29 de julho de 2014, e alterada pelas Leis Complementares n. 195/2014, n. 247/2015, n. 264/2017 e n. 268/2017³¹⁶.

A TPA tem como fato gerador o ingresso de visitantes, por meio do único acesso pela Avenida Governador Celso Ramos, durante os meses de novembro a abril, em um território de apenas 36 km², de extrema sensibilidade ambiental, o que coloca em risco os ecossistemas naturais, em razão da utilização da infraestrutura física do acesso e fruição ao patrimônio natural, ambiente e histórico, incidente sobre o trânsito de veículos utilizando a infraestrutura física, art. 2º do citado dispositivo legal³¹⁷.

A TPA tem como nexos de causalidade a necessidade de proteção ambiental dos espaços, em razão da degradação ambiental sofrida pelo Município ao longo dos anos, § 2º, do art. 2º., do já citado dispositivo legal³¹⁸.

O lançamento e a cobrança da TPA ocorre quando do ingresso do veículo na jurisdição do Município, nos dois acessos, com validade de vinte e quatro horas, findo o qual será emitida nova Taxa, segundo art. 2º. e 5º., da Lei 1407/2014³¹⁹.

³¹⁵ BORDÍN, Plínio. **Riquezas naturais do litoral catarinense**. Ministério da Cultura, Santa Catarina, 2015, p. 54.

³¹⁶ BRASIL. Bombinhas. Disponível em <<https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/44897>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

³¹⁷ BRASIL. Bombinhas. **Lei Complementar 185 de 19 de dezembro de 2013**. Institui a Taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em <<https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/44897>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

³¹⁸ BRASIL. Bombinhas. **Lei Complementar 185, de 19 de dezembro de 2013**. Institui a Taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em <<https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/44897>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

³¹⁹ BRASIL. Bombinhas. **Lei Ordinária 1407, de 29 de julho de 2014**. Regulamenta a Taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em <<https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/44897>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

A alíquota da TPA em valor fixo, por força do art. 5º. do dispositivo legal, para janeiro de 2020, cujo valores para motocicletas e motonetas é de R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos); veículo de passeio R\$ 28,00 (vinte e oito reais); camioneta e furgão R\$ 42,50 (quarenta e dois reais com cinquenta centavos); van e micro-ônibus R\$ 56,50 (cinquenta e seis reais com cinquenta centavos); caminhões R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais) e ônibus R\$ 141,50 (cento e quarenta e um reais com cinquenta centavos)³²⁰.

A base de cálculo da TPA, segundo art. 3º do referido dispositivo legal³²¹, é o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causada ao Município, no período compreendido entre 15 de novembro e 15 de abril do exercício seguinte.

Segundo o art. 6º. da referida lei³²², não há incidência da TPA, sobre veículos licenciados em Bombinhas, veículos de prestadores de serviço ou que realizam o abastecimento do comércio local, desde que previamente cadastrados, onde não se incluem o transporte de turistas, veículo de pequeno porte ou mesmo coletivos de trabalhadores de outros municípios vizinhos, previamente cadastrados, sendo um por trabalhador, veículos daqueles que tem cadastro imobiliário predial em Bombinhas, em nome próprio ou de terceiros, sendo um veículo; veículos de transporte de artistas e respectivas aparelhagem, desde que previamente autorizados; e veículos de empresas concessionárias de serviços de eletricidade, telefonia fixa e móvel, saneamento e concessionária de transporte público coletivo, em todos os casos deste que previamente cadastrados.

A finalidade dos recursos obtidos com a TPA, segundo o art. 7º da aludida lei³²³, é aplicação nas despesas realizadas com seu custeio administrativos; em infraestrutura ambiental; manutenção das condições gerais de acesso e preservação dos locais turísticos de natureza ambiental; preservação do Meio Ambiente com seus

³²⁰ BRASIL. Bombinhas. **Taxa de Preservação Ambiental**. Saiba Mais. 2020. Disponível em <<https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/53478>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

³²¹ BRASIL. Bombinhas. **Lei Complementar 185, de 19 de dezembro de 2013**. Institui a Taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em <<https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/44897>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

³²² BRASIL. Bombinhas. **Lei Complementar 185, de 19 de dezembro de 2013**.

³²³ BRASIL. Bombinhas. **Lei Complementar 185, de 19 de dezembro de 2013**.

ecossistemas naturais; fiscalização, autuação de arbítrios cometidos contra o Meio Ambiente , inclusive em áreas de costões rochosos; regulação de áreas ambientais de preservação permanentes sujeitas a visitação; projetos de educação; limpeza e conservação de áreas ambientalmente protegidas; e limpeza pública e ações de saneamento.

2.2.3.2. Governador Celso Ramos, Santa Catarina

Na cidade que fica na região da Grande Florianópolis, a saída encontrada pela municipalidade para manter os compromissos ambientais em ordem e preservar suas belezas naturais também foi a instituição da Taxa de Preservação Ambiental. Sob a nomenclatura de ECO TPA, foi implementada pela Lei Ordinária n. °. 1.155 de 14 de dezembro de 2016³²⁴ e regulamentada pelo Decreto Executivo n. 132/2008 e mesmo alterada pela Lei Complementar n. 1227/2017, Lei Complementar n. 1376/2019 e Decreto Executivo 050/2020³²⁵.

A TPA tem como fato gerador o ingresso de visitantes por meio de três acessos em altíssima escala durante os meses de novembro a abril em um território de apenas 117km², composto por duas unidades de conservação ambiental (área de preservação ambiental do Anhatomirim e Reserva Marinha Biológica do Arvoredo), de extrema sensibilidade ambiental, colocando em risco os ecossistemas naturais da cidade de Governador Celso Ramos, considerando a utilização, efetiva ou potencial da infraestrutura física, dos acessos, fruição ao patrimônio natural, ambiental e histórico do Município de Governador Celso Ramos, incidente sobre o trânsito de veículos utilizando infraestrutura física ambiental, durante o período de incidência

³²⁴BRASIL. Governador Celso Ramos. **Lei n. 1.155, de 14 de dezembro de 2016**. Institui a Taxa de Preservação Ambiental e da outras Providencias. Disponível em: <https://www.governadorcelso Ramos.sc.gov.br/legislacao/index/lista-completa/codMapaltem/33835?tipo=&numero=&ano=&ini_data=&fim_data=&palavraChave=institui+a+Taxa+de+preserva%C3%A7%C3%A3o+ambiental&salv>. Acesso em: 17 jun.2020.

³²⁵BRASIL. Governador Celso Ramos. Disponível em <https://www.governadorcelso Ramos.sc.gov.br/legislacao/index/lista-completa/codMapaltem/33835?tipo=&numero=&ano=&ini_data=&fim_data=&palavraChave=institui+a+Taxa+de+preserva%C3%A7%C3%A3o+ambiental&salv>. Acesso em: 17 jun. 2020.

dessa visitação, art. 2º. da citada lei³²⁶.

A cobrança tem como nexos de causalidade a necessária proteção ambiental desses espaços em virtude da degradação ambiental que o Município vem sofrendo ao longo dos anos, comprovada em diversas ações, ambientais, sociais e econômicas, sendo esta a única alternativa de conter os prejuízos ambientais em razão da excessiva visitação de pessoas durante o período de novembro a abril³²⁷.

O lançamento e assim a cobrança dos valores ocorre com o ingresso do veículo no Município, segundo art. 3º. da citada lei³²⁸, com o pagamento, o veículo pode entrar e sair do Município no período de 24h, a partir do qual novo ingresso importa no pagamento de nova Taxa, art. 7º. da citada lei³²⁹.

A alíquota é representada por valor fixo, que, em janeiro de 2020, correspondem a R\$ 5,00 (cinco reais) para motocicleta, motoneta e bicicleta a motor, veículo de passeio efetuam o pagamento de R\$ 22,00 (vinte e dois reais); camioneta e furgão o valor de R\$ 38,00 (trinta e oito reais); vans e micro-ônibus R\$ 54,00 (cinquenta e quatro); caminhões R\$ 76,00 (setenta e seis reais) e ônibus, por fim, R\$ 130,00 (cento e trinta reais)³³⁰.

A TPA tem como base de cálculo o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados ao Município no período compreendido entre primeiro de novembro e trinta de abril do exercício seguinte, e será obtida em razão da permanência do visitante ou turista, § 1º, do art. 3º. da citada lei³³¹.

Estão isentos do pagamento ambulâncias, veículos oficiais, carros fortes e

³²⁶ BRASIL. Governador Celso Ramos. **Lei nº 1.155, de 14 de dezembro de 2016**. Institui a Taxa de Preservação Ambiental e da outras Providencias. Disponível em <https://www.governadorcelso Ramos.sc.gov.br/legislacao/index/lista-completa/codMapaltem/33835?tipo=&numero=&ano=&ini_data=&fim_data=&palavraChave=institui+a+Taxa+de+preserva%C3%A7%C3%A3o+ambiental&salv>. Acesso em: 17 jun. 2020.

³²⁷ BRASIL. Governador Celso Ramos. **Lei nº 1.155, de 14 de dezembro de 2016**.

³²⁸ BRASIL. Governador Celso Ramos. **Lei nº 1.155, de 14 de dezembro de 2016**.

³²⁹ BRASIL. Governador Celso Ramos. **Lei nº 1.155, de 14 de dezembro de 2016**.

³³⁰ BRASIL. Governador Celso Ramos. **ECO TPA**. Disponível em <<https://sistema.ecotpa.com.br/site/#/sobre>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

³³¹ BRASIL. Governador Celso Ramos. **Lei nº 1.155, de 14 de dezembro de 2016**.

fúnebres; veículos de prestadores de serviço ou que realizem abastecimentos para o comércio local; transporte de artistas, convenções, feiras; veículos de concessionárias de serviços de eletricidade, telefonia fixa e móvel, saneamento e transporte público coletivo; veículos com licenciamento no Município de Governador Celso Ramos; veículos que transportem trabalhadores de outros Municípios vizinhos e veículos daqueles que comprovem cadastro imobiliário predial no Município, todos desde que previamente cadastrados, §3º., do art. 5, da citada lei³³².

Os recursos obtidos com a cobrança da TPA são aplicados nas despesas realizadas em seu custeio administrativo, em ações de conservação, manutenção e melhorias de vias pública ao longo da APA Anhatomirim (baía dos golfinhos), em infraestrutura ambiental, manutenção das condições gerais de acesso e preservação dos locais turísticos de natureza ambiental, preservação do Meio Ambiente com seus ecossistemas naturais, fiscalização, autuação de arbitrios cometidos contra o Meio Ambiente, inclusive nas áreas de costões rochosos, regulação de áreas ambientais de preservação permanente sujeitas a visitação, projetos de educação ambiental, limpeza e conservação das áreas ambientalmente protegidas, bem como atender determinações judiciais, e limpeza público e ações de saneamento que englobe todo o Município, art. 8º. da citada lei³³³.

2.2.3.3 Fernando de Noronha, Pernambuco

O Arquipélago de Fernando de Noronha, enquadrado na categoria de Distrito Estadual, possui a instituição da TPA desde o ano de 1989, com edição da Lei nº 10.403, de 29 de dezembro³³⁴ que, posteriormente foi alterada pela Lei nº

³³² BRASIL. Governador Celso Ramos. **Lei n. 1.155, de 14 de dezembro de 2016.**

³³³ BRASIL. Governador Celso Ramos. **Lei n. 1.155, de 14 de dezembro de 2016.**

³³⁴ BRASIL. Pernambuco. **Lei 10.403, de 29 de dezembro de 1989.** Institui os Tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha. Disponível em <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=3311&tipo=TEXTOATUALIZADO>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

11.305/1995³³⁵, Lei nº 11.923/1999³³⁶, Lei nº 11.949/2001³³⁷, Lei nº 11.704/1999³³⁸, Lei nº 15.682/2015³³⁹.

A TPA tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, dos visitantes da infraestrutura física implantada no Distrito Estadual e do acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico do Arquipélago de Fernando de Noronha, conforme art. 84 da legislação estadual.³⁴⁰ Assim, a cobrança tem como nexos de causalidade assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o trânsito e permanência de pessoas na área de jurisdição do Distrito Estadual.³⁴¹

O lançamento e a cobrança ocorrem com embarque aéreo que garante o acesso à Ilha, no momento do desembarque ou mesmo no momento de embarque para o retorno da ilha, conforme art. 85.³⁴² A TPA tem como base de cálculo, embora não expressado diretamente na lei, o custo serve para assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, oriundos do trânsito e permanência de pessoas na área de jurisdição do Distrito Estadual.

A alíquota tem como base os dias de permanência do visitante ou turista, com dedução de valores fixados a partir do quinto dia³⁴³. O valor atualizado é de R\$ 75,93 (setenta e cinco reais com noventa e três centavos) para cada dia de

³³⁵ BRASIL. Pernambuco. **Lei 11.305, de 28 de dezembro de 1995**. Modifica a Lei 10.403, de 29 de dezembro de 1989 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/1995/Lei11305_95.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

³³⁶ BRASIL. Pernambuco. **Lei 11.923, de 9 de dezembro de 2000**. Altera o art. 83, da Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=11923&complemento=0&ano=2000&tipo=&url=>>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

³³⁷ BRASIL. Pernambuco. **Lei nº 11.949, de 9 de abril de 2001**. Altera a alínea "c", do § 2º, do artigo 83, da Lei nº 11.923, de 29 de dezembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/2001/Lei11949_2001.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

³³⁸ BRASIL. Pernambuco. **Lei nº 11.704, de 29 de novembro de 1999**. Modifica a Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989, e alterações e dá outras providências. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/1999/Lei11704_99.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

³³⁹ BRASIL. Pernambuco. **Lei 10.403, de 29 de dezembro de 1989**.

³⁴⁰ BRASIL. Pernambuco. **Lei 10.403, de 29 de dezembro de 1989**.

³⁴¹ BRASIL. Pernambuco. **Lei 10.403, de 29 de dezembro de 1989**.

³⁴² BRASIL. Pernambuco. **Lei 10.403, de 29 de dezembro de 1989**.

³⁴³ BRASIL. Pernambuco. **Lei 10.403, de 29 de dezembro de 1989**.

permanência³⁴⁴.

Estão isentos de pagamento pessoas a serviço da administração; residentes e sediados na ilha; pesquisadores e estudantes de caráter científico que tenham como objeto a flora e fauna da Ilha, desde que apoiados por instituições de ensino ou pesquisa; visitantes de parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau, de residente na Ilha, até 30 dias; pessoas que estejam em trânsito no arquipélago a serviço de empresas de transporte aéreo ou marítimo, por até 72 horas; crianças com idade inferior a 5 anos; pessoas detentoras de título de cidadão noronhense, quando em vista à Ilha, por até 15 dias, todos desde que previamente cadastrados, art. §2º., do art. 83, da citada lei³⁴⁵.

Os recursos obtidos com a cobrança da TPA são aplicados nas despesas realizadas pela Administração Geral para manutenção das condições gerais de acesso e preservação dos locais turísticos e dos ecossistemas naturais, existentes na Ilha, e para execução geral de obras e benfeitorias em benefício da população local e dos visitantes, inclusive para remuneração de pessoal com exercício de função na execução das atividades, conforme o art. Lei 10.403/1989.³⁴⁶

2.2.3.4 Jijoca de Jericoacoara, Ceará

A Prefeitura de Jijoca de Jericoacoara instituiu a Taxa de Turismo Sustentável (TTS) por meio da Lei Complementar nº 107, de 16 de outubro de 2015³⁴⁷, a qual foi alterada pela Lei Complementar nº 115, de 21 de agosto de 2017. A TTS tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, por parte dos visitantes, da infraestrutura física implantada e do acesso e fruição ao patrimônio natural da Vila de

³⁴⁴ BRASIL. Pernambuco. **Tabela da Taxa de Preservação Ambiental**. Disponível em <<http://www.noronha.pe.gov.br/turPreservacao.php>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

³⁴⁵ BRASIL. Pernambuco. **Lei 10.403, de 29 de dezembro de 1989**.

³⁴⁶ BRASIL. Pernambuco. **Lei 10.403, de 29 de dezembro de 1989**.

³⁴⁷ BRASIL. Jijoca de Jericoacoara. **Lei complementar nº 107, de 16 de outubro de 2015**. Altera a lei nº 113/2000 (código tributário do Município de Jijoca de Jericoacoara) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.jjocadejericoacoara.ce.gov.br/arquivos/361/LEIS%20MUNICIPAIS_107_2015_0000001.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

Jericoacoara, art. 1º do Decreto 044/2017³⁴⁸.

A cobrança tem comonexo de causalidade, embora não expresso no texto legal, assegurar a manutenção das condições ambientais, sanitárias e ecológicas, atendimento médico pré-hospitalar, em regime de urgência, na rede municipal de saúde, sinalização viária, distribuição de folhetos informativos, fornecimento de mapas, informações, roteiros turísticos e outros serviços incidentes sobre a permanência de pessoas na área de jurisdição³⁴⁹.

A TPA tem como base de cálculo o custo para assegurar a manutenção das condições ambientais, sanitárias e ecológicas, atendimento médico pré-hospitalar, em regime de urgência, na rede municipal de saúde, sinalização viária, distribuição de folhetos informativos, fornecimento de mapas, informações, roteiros turísticos e outros serviços incidentes sobre a permanência de pessoas na área de jurisdição, o que extrai do art. 180 da Lei Complementar 107/2015³⁵⁰.

O lançamento e a cobrança ocorrem com a entrada na Vila ou mesmo junto a rede hoteleira, quando do *check-in*, conforme arts. 1º e 2º do Decreto nº 044/2017³⁵¹. A alíquota, por sua vez, tem valor fixo de R\$ 5,00 (cinco reais) por dia de permanência, art. 2º. do Decreto n. 044/2017³⁵². São isentos do pagamento deficientes físicos, crianças de até 12 anos, idosos com mais de 60 anos, domiciliados e residentes do Município de Jijoca de Jericoacoara/CE e trabalhadores da Vila de Jericoacoara, mediante comprovação, art. 4º do Decreto nº 044/2017³⁵³.

Segundo a legislação, pelo menos 40% (quarenta por cento) dos recursos obtidos com a cobrança, devem ser aplicados, na Vila de Jericoacoara³⁵⁴, outras legislações, permitem a utilização dos recursos no pagamento de salários de cargos

³⁴⁸ BRASIL. Jijoca de Jericoacoara. **Decreto 044, de 21 de agosto de 2017**. Regulamenta o art. 180 da Lei Complementar 107/2015, que trata da Taxa de turismo sustentável. Disponível em <<https://www.jijocadejericoacoara.ce.gov.br/decretos.php>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

³⁴⁹ BRASIL. Jijoca de Jericoacoara. **Lei Complementar 107, de 16 de outubro de 2015**.

³⁵⁰ BRASIL. Jijoca de Jericoacoara. **Lei Complementar 107, de 16 de outubro de 2015**.

³⁵¹ BRASIL. Jijoca de Jericoacoara. **Decreto 044, de 21 de agosto de 2017**.

³⁵² BRASIL. Jijoca de Jericoacoara. **Decreto 044, de 21 de agosto de 2017**.

³⁵³ BRASIL. Jijoca de Jericoacoara Decreto 044 de 21 de agosto de 2017.

³⁵⁴ BRASIL. Jijoca de Jericoacoara. **Lei Complementar 107, de 16 de outubro de 2015**.

comissionados e também, na castração de animais.³⁵⁵

2.2.3.5 Ilhabela, São Paulo

Ilhabela, situada no litoral de São Paulo, instituiu a Taxa de preservação ambiental por meio da Lei nº 547, de 19 de dezembro de 2007³⁵⁶, a qual foi alterada pelas Leis nº 622/2008, nº 693/2009, nº 873/2011, nº 901/2011, nº 956/2012, nº 1099/2015

A TPA, em Ilhabela, tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia em matéria de proteção, preservação e conservação do Meio Ambiente no território do Município, incidente sobre o trânsito de veículos que utiliza a infraestrutura física na sua jurisdição.³⁵⁷ A cobrança tem como nexo de causalidade, embora não expressamente designado na legislação, a proteção, preservação e conservação do Meio Ambiente, o que se extrai do art. 2º. da citada lei³⁵⁸.

A TPA tem como base de cálculo o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados pelos veículos em circulação, nos termos do art. 2º da Lei.³⁵⁹ O lançamento e assim a cobrança ocorre na saída dos veículos do território do Município, no terminal de balsas, sendo que aos sábados, domingos e feriados, e nos dias que se seguirem a estes, por 24h, e nos demais dias, das 6h às 00h, art. 4º. da citada Lei³⁶⁰.

A alíquota tem valores fixos por veículo – motocicletas pagam R\$ 3,00 (três reais), veículo de passeio: R\$ 7,50 (sete reais e cinquenta centavos), utilitários e furgões: R\$ 12,00 (doze reais), micro-ônibus e caminhão: R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais); ônibus: R\$ 57,00 (cinquenta e sete reais).³⁶¹

³⁵⁵ BRASIL. Jijoca de Jericoacoara. **Lei Complementar 107 de 16 de outubro de 2015.**

³⁵⁶ BRASIL. Ilhabela. **Lei nº 547, de 19 de dezembro de 2007.** Cria a Taxa de Preservação ambiental – TPA, acresce dispositivo no Código Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em <<https://cespro.com.br/visualizarIndicePorAssunto.php?cdMunicipio=8969&cdTipoDiploma=1860>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

³⁵⁷ BRASIL. Ilhabela. **Lei nº 547, de 19 de dezembro de 2007.**

³⁵⁸ BRASIL. Ilhabela. **Lei nº 547, de 19 de dezembro de 2007.**

³⁵⁹ BRASIL. Ilhabela. **Lei nº 547, de 19 de dezembro de 2007.**

³⁶⁰ BRASIL. Ilhabela. **Lei nº 547, de 19 de dezembro de 2007.**

³⁶¹ BRASIL. Ilhabela. **Taxa de Preservação Ambiental - Valores de TPA 2020.** Disponível em:

De acordo com o art. 5º da lei, estão isentos de pagamento os veículos com placas e licenciamento no Município de Estância Balneária de Ilhabela, ambulâncias e veículos oficiais, veículos com placa do Município de São Sebastião. Os recursos obtidos com a cobrança são destinados prioritariamente a projetos de educação ambiental, limpeza e conservação das áreas ambientais protegidas, de acordo com o art. 6º³⁶².

2.2.3.4 Outras ocorrências

Outros Municípios que recebem elevado número de turistas, e têm a pauta ambiental como tema sensível para preservação e conservação das belezas naturais, estudam implantar ou já estão em regime de edificação sistemática para a cobrança de TPA, como o caso de Ubatuba/SP³⁶³ e Búzios/RJ³⁶⁴.

2.2.4 Posicionamento dos Tribunais

2.2.4.1 Posicionamento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina

A iniciativa do Município de Bombinhas levou ao questionamento judicial acerca da constitucionalidade da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental, onde o Ministério Público de Santa Catarina propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade, da Lei Complementar nº 185/2013, que instituiu a TPA, e da Lei Ordinária nº 1.407/2014, que a regulamentou. A ADIN tramitou sob n.º 9153854-27.2014.8.24.0000, e teve como relator Desembargador Cid Goulart. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina por seu Órgão Especial, decidiu, por maioria, pela constitucionalidade da TPA, o voto do Relator³⁶⁵:

<<https://www.ilhabela.sp.gov.br/servicos/Taxa-de-preservacao-natural/>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

³⁶² BRASIL. Ilhabela. **Lei nº 547, de 19 de dezembro de 2007**.

³⁶³ BRASIL. Ubatuba. **Taxa de preservação ambiental é tema de audiência pública, 2019**. Disponível em <<https://www.ubatuba.sp.gov.br/noticias/audienciatpa20nov/>>. Acesso em 21 jan. 2020.

³⁶⁴ SERRANO, Wellington. **Pedágio para entrar em Búzios, 2019**. Disponível em: <<https://www.tribunalarj.com.br/pedagio-sera-cobrado-para-entrar-em-buzios/>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

³⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9153854-27.2014.8.24.0000**. Relator Desembargador Cid Goulart. Julgamento: 15/02/2017. Órgão Julgador Órgão Especial. Data da publicação 22/05/2018 Disponível em: <<http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Taxa%20de%20preserva%E7%E3o%20ambiental&>

RELATÓRIO

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina, representado pelo Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade - CECCON e pelo 2º Promotor de Justiça da Comarca de Porto Belo, ajuizou ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar em desfavor da Lei Complementar n. 185/2013 e da Lei Ordinária n. 1.407/2014, ambas do Município de Bombinhas.

Asseverou o requerente que as normas impugnadas, respectivamente versantes sobre a instituição e a regulamentação da Taxa de Preservação Ambiental - TPA, configuram infringência aos artigos 125, II, e 128, II e V, da Constituição Estadual, pois o Tributo sob enfoque não se amolda à concepção legal de Taxa, confere tratamento desigual a contribuintes na mesma situação e limita o tráfego de pessoas e bens.

A cautelar vindicada foi indeferida (fls. 52-76).

A Presidente da Câmara de Vereadores e a Prefeita do Município de Bombinhas, devidamente notificadas, prestaram suas informações em peças de semelhante teor. Na oportunidade, as duas autoridades enalteceram o patrimônio natural do balneário turístico e apontaram a cobrança da TPA como solução legítima e eficaz à degradação ambiental provocada pelo aumento populacional durante o período de alta temporada (fls. 86-91 e 93-103).

O Procurador-Geral do Município apresentou defesa à legislação atacada (fls. 105-118).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer da lavra da Excelentíssima Senhora Subprocuradora-Geral de Justiça Doutora Vera Lúcia Ferreira Copetti e do Excelentíssimo Senhor Promotor de Justiça Doutor Maury Roberto Viviani, opinou pela procedência do pedido deduzido na exordial (fls. 122-140).

Sem mais, os autos vieram conclusos para julgamento.

É a síntese do essencial.

VOTO

Discute-se, no caso, a (in)constitucionalidade da Lei Complementar n. 185/2013 e da Lei Ordinária n. 1.407/2014 do Município de Bombinhas.

A primeira, ao que importa, cuidou de instituir o Tributo intitulado Taxa de Preservação Ambiental nos seguintes termos:

Art. 3º A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - TPA tem como base de cálculo o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados ao Município de Bombinhas, no período compreendido entre 15 de novembro e 15 de abril do exercício seguinte.

[...] Art. 6º Não incidirá a TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - TPA sobre os veículos:

I - ambulâncias, veículos oficiais, carros fortes e carros fúnebres previamente cadastrados no Município;

II - veículos prestadores de serviços ou que realizem abastecimento para o comércio local, devidamente identificados e cadastrados previamente no Município, não tendo direito à isenção os veículos de transporte de turistas, vans, taxis, ônibus, bondinhos e pertencentes a empresas locadoras de veículos;

VI - veículos transportando artistas e aparelhagem para espetáculos, convenções, manifestações culturais, feiras, previamente autorizados pela municipalidade;

VII - veículos de empresas concessionárias de serviços de eletricidade, telefonia fixa e móvel, saneamento e concessionária de transporte público coletivo, previamente cadastrados no Município;

VIII - veículos com licenciamento no Município de Bombinhas;

"X - veículos de pequeno porte de trabalhadores de outros municípios vizinhos, previamente cadastrados mediante contrato de trabalho ou CTPS assinada, sendo que poderão ser cadastrados apenas um veículo de pequeno porte e/ou uma motocicleta por trabalhador;

"XI - veículos de propriedade daqueles que comprovarem cadastro imobiliário predial no Município de Bombinhas, em seu próprio nome ou um veículo em nome de terceiros;

"XII - veículos de transporte coletivo que transporte trabalhadores de outros municípios vizinhos, previamente cadastrados mediante contrato de prestação de serviços ou documento de propriedade do veículo.

"§ 1º O Poder Executivo Municipal cadastrará previamente os veículos de que tratam os incisos I, II, VI, VII, X e XI deste artigo.

"§ 2º Os veículos dispostos nos incisos deste artigo, que dependerem de cadastramento prévio, terão o prazo de 72 (setenta e duas) horas para regularização após a entrada no Município.

"§ 3º As isenções serão concedidas somente para o exercício das atividades previamente cadastradas de acordo com os incisos deste artigo, ficando vedada a isenção quando houver desvio da atividade cadastrada.

"Art. 7º Os recursos obtidos através da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental deverão ser aplicados nas despesas realizadas em seu custeio administrativo, em infraestrutura ambiental, preservação do Meio Ambiente com seus ecossistemas naturais, limpeza pública e ações de saneamento. [...]"

E a segunda assim regulamentou a incidência dessa exação:

Art. 2º O Lançamento da TPA ocorrerá quando do ingresso do veículo na jurisdição do Município de Bombinhas através de identificação e registro que resultará no lançamento da cobrança de acordo com o artigo 5º da Lei Complementar nº 185/2013.

Art. 3º O Poder Executivo Municipal implantará sistema de registro eletrônico, visando a identificação do veículo e processamento administrativo até sua quitação que deverá ocorrer até o momento da saída do veículo do perímetro municipal.

"Parágrafo Único - Caso não seja realizado o pagamento previsto no caput deste artigo caberá ao Poder Executivo Municipal proceder sua cobrança e posterior inscrição em dívida ativa conforme procedimento definido no Código Tributário Municipal.

"[...] Art. 6º O veículo poderá entrar e sair do Município durante o período de 24 horas contados do lançamento da Taxa, findo o período será emitida nova Taxa quando do ingresso ao Município. [...]"

O *Parquet* questiona a higidez dos dispositivos acima reproduzidos com base em três vertentes distintas, a saber: (a) a incompatibilidade da TPA com o conceito constitucional de Taxa; (b) a afronta ao primado da isonomia; e (c) o cerceamento indevido do tráfego de pessoas e bens na região.

A respeito do tópico (a), aduz que as Leis municipais não definem quais atos fiscalizatórios direcionados ao contribuinte são motivo da imposição do gravame e que este não é calculado com base em atuação estatal específica. A Taxa de preservação ambiental, no seu sentir, não tem por fim custear despesas administrativas com os atos exercidos pelo poder de polícia, mas sim auxiliar a prestação de serviços públicos genéricos, os quais só podem ser cobrados por meio de Impostos.

Em complemento, sobre o tópico (b), afirma que os atos normativos em alusão tratam os contribuintes de forma discriminatória, a uma, porque a exação apenas é exigida no período compreendido entre 15 de novembro a 15 de abril do exercício posterior e, a duas, porque há a exclusão da incidência sobre os veículos registrados no Município de Bombinhas e aqueles cuja propriedade são de moradores e visitantes que possuem imóveis no Município, além dos automóveis que ingressam na cidade para realizar determinados serviços. Segundo o Órgão Ministerial, não existe

correlação lógica entre o fator dessas isenções e a finalidade da medida protetiva do Meio Ambiente.

Já quanto ao tópico (c), alega que a TPA decorre da mera transposição de divisas, embaraçando a circulação de pessoas e bens na municipalidade. Salienta que é vedada a limitação ao direito de livre locomoção no território nacional por meio de Tributos, salvo a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público, o que não é a hipótese dos autos. Os argumentos, porém, não logram subsistir, à luz das peculiaridades da tutela ao Meio Ambiente.

Para uma discussão mais profícua sobre a temática, faz-se necessária uma breve digressão a pontos que interferem, interagem e irradiam efeitos através da complexidade do assunto.

É, pois, nesse contexto que se introduz, preambularmente, noções sobre uma faceta emergente e revolucionária do Direito: o Direito do Ambiente.

A partir da recente conscientização de que o bem-estar e a qualidade de vida, tão visados pelos avanços tecnológicos, bem como pela produção de riquezas, vêm sendo paulatinamente comprometidos justo por força do acúmulo e do descontrole das condutas nocivas do homem sobre o meio, tracejando os contornos da alarmante crise ecológica evidenciada na atualidade, desponta a ideia de desenvolvimento sustentável como ordem do dia.

Diante desse quadro, curiosa a trajetória do Direito que, num primeiro momento, detinha tão somente a tarefa de fomentar o crescimento econômico, sem maiores preocupações com as consequências negativas incidentes sobre o Meio Ambiente, e, agora, confronta-se com a desafiadora missão de inverter o descompasso entre a preservação ambiental e os incansáveis avanços do capitalismo predatório.

Hoje, os reflexos nocivos da atividade humana são uma realidade inegável; desenvolver de forma sustentável deixou de ser modismo e passou a ser elemento concreto de garantia da existência do homem.

Bello Filho resume com precisão essa transição de padrões na tutela jurídica do Meio Ambiente:

"Esta busca, ampla e plural que é, passa também por uma perspectiva emancipatória e não regulatória do Direito. Passa por uma redefinição do mundo jurídico que regula nosso relacionamento com o ambiente, com a casa, com o ecos. A busca passa por encontrar na norma ética uma dimensão solidária para o agir humano. Passa por definir a relação homem-ambiente a partir de outras bases, que não as da globalização neoliberal e do utilitarismo. Vivemos uma era de transição. Uma transição de paradigma, e por isto este caminho para uma segurança solidária e emancipatória, onde o homem não seja prisioneiro e não esteja ameaçado por suas próprias conquistas, passa pela conceituação de novos objetivos e passa pela criação de um novo paradigma, dentro do qual serão construídos novos direitos." (BELLO FILHO, Ney de Barros. Teoria do direito e ecologia: apontamentos para um direito ambiental no século XXI. In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato. Estado do direito do ambiente: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 73).

À guisa de reforço, também sobre a aceitação de novas axiologias no campo do Direito, colhe-se da doutrina de Ost:

"Passo a passo, o direito faz, assim, a aprendizagem do ponto de vista global. Num século, a evolução é significativa, conduzindo de uma posição estreitamente antropocêntrica a uma maior tomada de consideração da lógica natural em si mesma; a evolução que é, também, a do ponto de vista local para o ponto de vista planetário, e do ponto de vista concreto e particular (tal flor, tal animal) para a exigência abstrata e global (por detrás da flor ou do animal, o patrimônio genético). Se nos primeiros tempos da proteção da natureza, o legislador se preocupava exclusivamente com tal espécie ou tal espaço, beneficiado dos favores do público (critério simultaneamente

antropocêntrico, local e particular), chegamos hoje à proteção de objetos infinitamente mais abstratos e englobantes, como o clima e a biodiversidade." (OST, François. A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito. Tradução de Joana Chaves. Lisboa: Instituto Piaget, 1997, p. 112).

O Brasil, sem dúvidas, perfilhou esse movimento mundial de evolução na proteção jurídica conferida ao patrimônio ambiental. Quando nos debruçamos sobre o tema, chama atenção a velocidade e profundidade das transformações sofridas em pouco mais de sete anos. De uma tutela bastante mitigada, regulada de forma estanque através de codificações setoriais, tais como o Código das Águas e o primeiro Código Florestal, ambos de 1934, os Códigos da Caça, Pesca e Mineração, todos de 1967, partiu-se para um sistema de tratamento legal amplo, em 1981, com o advento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, esquema esse que, logo em seguida, foi elevado ao plano constitucional em 1988.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Além de lhe dedicar um capítulo específico, inserto no título da "Ordem Social" (Capítulo VI do Título VIII), a matéria permeia todo o seu texto, correlacionada com aspectos fundamentais da ordem constitucional. A Lei Maior revela, assim, uma forte diretriz ambientalista, com escopo na promoção do desenvolvimento sustentável.

Como resultado da mudança de paradigmas ocorrida nas últimas décadas, o constituinte brasileiro estabeleceu, no artigo 170, que "*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, dentre outros princípios, "*a defesa do Meio Ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação*" (inciso VI).

Mais adiante, o artigo 225 preceitua que "*todos têm direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*".

É incontestável a assimilação jurídica da relevância do ambiente sadio à qualidade de vida do homem. A Constituição Catarinense, como não poderia deixar de ser, alinha-se com essa orientação, trazendo em seu bojo dispositivos que guardam simetria com os da Constituição Republicana - a título ilustrativo, destacam-se os artigos 134, 141, I e II, 144, VI e § 2º, e 181. Por certo, a incumbência posta ao Direito de promover um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental é deveras dificultosa. Nesse mister, a tributação, notadamente em seu viés extrafiscal, exsurge como importante ferramenta de auxílio ao Poder Público.

Malgrado, a rigor, os Tributos possuam função eminentemente arrecadatória, voltada para o custeio de serviços públicos, paralelamente ao plano da fiscalidade, tem-se a função extrafiscal dos Tributos, consubstanciada na indução à realização de condutas de relevo social.

A partir daí é que se cristaliza o emprego dos instrumentos tributários na seara do Direito Ambiental, tanto para o direcionamento do comportamento dos contribuintes à proteção do Meio Ambiente quanto para o recolhimento de recursos necessários à prestação de serviços públicos de ordem ambiental.

Acerca da amplitude e dos objetivos da tributação nesse âmbito jurídico, Nunes professa:

"A ação tributária ativa a que ora se alude é o incremento e cobrança de Tributos que visem inibir os avanços da produção sobre o Meio Ambiente sem controle adequado, os quais têm gerado um quadro desolador de destruição e desigualdade social, já que os ganhos da produção não conseguem ser repartidos de modo justo dentro das regras inerentes ao mercado. As perdas sociais com um Meio Ambiente poluído, por sua vez, são

repartidas por todos." (NUNES, Cleucio Santos. Direito tributário e Meio Ambiente. São Paulo: Dialética, 2005, p. 120).

No caso em tela, o Município de Bombinhas instituiu a cobrança de uma Taxa durante a alta temporada, incidente sobre o trânsito de veículos e permanência de pessoas utilizando infraestrutura física na sua jurisdição.

Dispõe a Constituição Estadual, em seu artigo 125, II, que os Municípios têm Competência para impor "*Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços público divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição*".

Consoante a dicção da normativa municipal em testilha, a TPA "*tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do Meio Ambiente*" (artigo 2º da Lei Complementar n. 185/2013). Sua base de cálculo é "*o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados ao Município de Bombinhas no período entre 15 de novembro e 15 de abril*" (artigo 3º da Lei Complementar n. 185/2013). E os recursos vertidos são "*aplicados nas despesas realizadas em infraestrutura ambiental, preservação do Meio Ambiente com seus ecossistemas naturais, limpeza pública e ações de saneamento*" (artigo 7º da Lei Complementar n. 185/2013).

Verdade que a exação, tal qual normada, não se enquadra numa concepção ortodoxa de Taxa, tida como retribuição direta do contribuinte ao serviço público ou às diligências que levam ao ato de polícia que o alcança. No entanto, as considerações iniciais sobre a tutela jurídica do Meio Ambiente não foram discorridas à toa.

A contemporânea concepção do macrobem ambiental ecoa seus reflexos na atividade econômica, determinando o comprometimento desta com um desenvolvimento sustentável, que corresponda à demanda social de produção e consumo com olhos voltados também ao enfrentamento da proteção ao Meio Ambiente.

Secundado nessa diretiva, o esforço argumentativo aqui despendido não se presta ao cotejo do texto legal com termos dogmáticos fechados, de modo a tentar encaixar a amplitude da possível atuação administrativa em prol da preservação ambiental num conceito estrito de atividade estatal específica, por exemplo.

Pelo contrário. É de vital importância reconhecer a necessidade de abraçar a vastidão da aplicabilidade de recursos no combate à degradação do Meio Ambiente, sob pena de se esvaziar o próprio conteúdo da legislação em apreço. Ora, melhor pecar pela falta de qualidade técnica do que reduzir a esfera de proteção ambiental.

Enquanto os valores arrecadados com a TPA forem investidos obrigatoriamente em projetos ligados à preservação do Meio Ambiente, não há se falar em inconstitucionalidade pela inadequação da espécie tributária, eis que utilizada para a promoção do desenvolvimento sustentável do turismo.

A propósito, a cobrança de Taxa destinada à tutela ambiental não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Fernando de Noronha e Ilhabela representam, por analogia, o êxito na instituição da exação para a salvaguarda de ricos patrimônios naturais.

Instado a se manifestar sobre a constitucionalidade da tributação ambiental perpetrada no Município de Ilhabela, o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em vanguardista acórdão de relatoria do eminente Desembargador Renato Nalini, decidiu:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 547/2007, DO MUNICÍPIO DE ILHABELA, QUE CRIOU A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - VULNERAÇÃO DOS ARTS. 160, II E 163, II, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - DESCONFORMIDADE DO REGRAMENTO MUNICIPAL COM A DISCIPLINA TRIBUTÁRIA PÁTRIA, EM

ESPECIAL NO QUE TANGE AO CONCEITO DE TAXA- INOCORRÊNCIA - LEI QUE OBEDECEU A TODOS OS REQUISITOS DO .PROCESSO LEGISLATIVO E SIMBOLIZA A CONCRETIZAÇÃO DA VONTADE POPULAR DEMOCRATICAMENTE REPRESENTADA – TAXA QUE, À FALTA DE MELHOR DENOMINAÇÃO, SERVE COMO COMANDO COGENTE E ATENDE AO CAPUT DO ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DÁ CONCRETUDE AO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO, FUNDAMENTO INATO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DO DIREITO À VIDA - EVIDENTE INCOMPATIBILIDADE DO PEDIDO FRENTE À MISSÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - AÇÃO IMPROCEDENTE." (TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0067959-37.2013.8.26.0000, de São Paulo, rel. Des. Renato Nalini, j. 11.9.2013).

Obviamente, mesmo se considerando a sua relevância, não se afigura razoável chancelar a imposição indiscriminada de carga tributária sobre a fruição de toda e qualquer parcela do bem Meio Ambiente. Os cidadãos brasileiros já são demasiadamente onerados com o custeio do maquinário estatal.

Nada obstante, a comuna de Bombinhas apresenta peculiaridades que corroboram a adoção dessa medida. A cidade, com forte vocação turística por conta de suas belezas cênicas naturais, possui apenas 36km². É um dos menores, senão o menor Município do país, e tem uma cobertura vegetal de cerca de 75% de seu território, no qual se encontram três Unidades de Conservação: o Parque Municipal Morro do Macaco, o Parque Municipal da Galheta e o Parque Natural Municipal Costeira de Zimbros.

Durante a temporada de verão, essa pequena península de frágil patrimônio ambiental recebe uma população flutuante em número dez vezes maior do que a população local, de aproximadamente 17 mil habitantes, o que sobrecarrega de forma alarmante a infraestrutura da municipalidade.

Sem um aparato minimante adequado de controle sobre a exploração da atividade turística em Bombinhas, a deterioração massiva dos recursos naturais na região é certa e iminente.

Assim, em atenção à imperatividade da promoção de uma política pública apta a resguardar o direito intergeracional ao Meio Ambiente sadio, a TPA configura louvável arcabouço jurídico para fazer frente à hercúlea tarefa da sustentabilidade.

No mais, quanto ao caráter supostamente discriminatório que as normas objurgadas conferem aos contribuintes pela cobrança sazonal do Tributo, bem como pela isenção dos veículos pertencentes aos moradores e aos que ingressam no Município para a prestação de serviços, o preclaro Desembargador João Henrique Blasi, quando do indeferimento da medida cautelar na *actio* vertente, consignou:

"Há um tratamento anti-isonômico dos turistas com os autóctones de Bombinhas? Num primeiro momento pode-se até entender que sim.

"Mas o Desembargador Relator disse bem: o princípio da isonomia consiste em tratar desigualmente os desiguais na justa medida das suas desigualdades. O que desigualava essas pessoas no caso concreto? Os moradores permanentes de Bombinhas contribuem com o erário municipal com o minguado pagamento de IPTU, com as Taxas adjetas, com o ISS, enfim, pagam os seus Tributos. Quem não os paga são aqueles que visitam o Município sazonalmente, na época do verão. Por isso entendo que essa invocação de tratamento anti-isonômico não se aplica *in casu*, porque se está tratando de duas situações diferentes de maneira adequada. Quando, por exemplo, implantou-se o pedágio na BR 101, no Município de Palhoça, seguiu-se depois aquela luta para levá-lo um pouco mais além, até Paulo Lopes, os moradores de Palhoça ficaram isentos do recolhimento.

"Aqui também, com justa razão, pelo mesmo motivo, os moradores de Bombinhas, e depois também os de Porto Belo, estão isentos. Por que Porto

Belo? Porque são cidades gêmeas, cidades irmãs, absolutamente conurbadas, sendo impossível distinguir onde começa uma e termina a outra. Quantas pessoas moram em Bombinhas e trabalham Porto Belo e vice-versa? Então é absolutamente razoável a isenção."

Precisas as ponderações de Sua Excelência.

De fato, a tributação ambiental somente na alta temporada se justifica na exata medida do aumento volumoso do fluxo de turistas durante esse período.

O Município de Bombinhas, não custa repetir, é de pequeno porte, e na baixa temporada subentende-se que a infraestrutura regular dá conta de responder aos mínimos impactos nocivos ao Meio Ambiente provocados por uma população - diga-se, residentes e eventuais visitantes - de densidade demográfica condizente com o seu território.

Em contrapartida, o fenômeno de explosão do contingente populacional, evidenciado durante o período de veraneio, exige um nível muito maior de recursos e trabalhos por parte do Executivo para efetivar a devida proteção ambiental.

A extraordinária sobrecarga das atividades do Poder Público, portanto, é gerada pelo conglomerado de turistas recebidos num curto espaço de tempo, não pelos moradores permanentes do Município e por aqueles que se deslocam até a região para prestar serviços de interesse da comunidade.

Por esse motivo, ao isentar tais segmentos sociais da cobrança do Tributo, a legislação de Bombinhas não vulnera o primado da isonomia; se a situação fática entre os contribuintes é distinta, o tratamento jurídico a eles dispensado necessariamente deve ser desigual nessa mesma ordem.

O voto lançado na suso mencionada ação direta de inconstitucionalidade no Município de Ilhabela traz os seguintes apontamentos que se coadunam a essa inteligência:

"Evidente que a lei impugnada não fere o princípio da isonomia, na medida em que se destina a regular de maneira uniforme a situação dos veículos automotores, excetuados os automóveis oficiais e as ambulâncias (art. 5o, II), que não carregam placas do Município de Ilhabela. O motivo é de enorme singeleza: a Municipalidade, uma das únicas cidade-arquipélago do Brasil, em razão de seu caráter litorâneo, sofre os efeitos deletérios decorrentes do crescente fluxo de turistas. Estes ocupam a modesta infraestrutura com seus carros em feriados e finais de semana, além dos períodos de férias. Os efeitos deletérios ao equilíbrio ambiental são de conhecimento geral. Não há necessidade de erudição científica para constatá-los.

"Não são os 28 mil habitantes - dados do censo de 2010 - os detratores ambientais. Mas a população flutuante, em número seguramente maior do que a população local, que usufrui do patrimônio natural que não foi criado por ação do homem. Mas que está sendo aceleradamente destruído pela insensatez humana.

"A situação não é escoteira, mas análoga à do arquipélago de Fernando de Noronha. Ali, a Taxa ambiental foi instituída com o fim de 'garantir a utilização, efetiva ou potencial, por parte das pessoas visitantes, da infraestrutura física implantada no Distrito Estadual e o acesso e fruição ao seu patrimônio natural e histórico, fato gerador da Taxa de Preservação Ambiental - TPA". (TJSP, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0067959-37.2013.8.26.0000, de São Paulo, rel. Des. Renato Nalini, j. 11.9.2013).

Ao fim e ao cabo, fica superada a questão da desconformidade entre as Leis Municipais e a vedação à limitação do tráfego de pessoas através de Tributo, pois a cobrança da Taxa não decorre da mera transposição de divisas, como quer fazer crer o Ministério Público.

A sistemática protetiva da legislação local denota de maneira hialina que a hipótese de incidência da exação refere às ações decorrentes do poder de polícia administrativo e da prestação de serviços para tutelar o patrimônio ambiental.

Anote-se, por oportuno, que, na prática, a TPA tampouco implicou em restrição à circulação no território de Bombinhas: em 2015, seu primeiro ano de implementação, adentraram na municipalidade 309.777 veículos no período de incidência do Tributo e, em 2016, 518.883 veículos, ou seja, foi registrado um acréscimo de 209.106 veículos.

Destarte, inarredável concluir que não se vislumbra a suscitada ofensa à Constituição Estadual, nem pelo desvirtuamento da espécie tributária, nem pela inobservância ao princípio da isonomia e tampouco pela limitação da circulação de pessoas e bens.

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido.

Este é o voto.

O Ministério Público fundamentou o pedido da TPA, por entender haver violação dos arts. 125, II, e 128, II, V, da Constituição Estadual de Santa Catarina³⁶⁶, por três argumentos, a saber:

i) há incompatibilidade da TPA com o conceito constitucional de Taxa, pois as Leis municipais não definem quais atos fiscalizatórios direcionados ao contribuinte são motivo da imposição do gravame e que este não é calculado com base em atuação estatal específica;

ii) há afronta ao princípio da isonomia, na medida em que tratam os contribuintes de forma discriminatória, pois exigida somente em um determinado período, entre 15 de novembro e 15 de abril do exercício posterior, e porque exclui de incidência os veículos licenciados em Bombinhas e de visitantes e moradores de cidades vizinhas que tem propriedade em Bombinhas, além de veículos que ingressam para a realização de serviços;

iii) há cerceamento indevido do tráfego de pessoas e bens na região, pois é vedada a limitação ao direito de livre locomoção no território municipal por meio de Tributos, salvo a cobrança de pedágios pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público, o que não é a hipótese.

O voto vencedor, do Relator Desembargador Cid Goulart, apresentou como argumentos a favor da constitucionalidade da TPA:

Houve uma mudança de paradigma no mundo em razão da degradação ambiental, onde é imperativo a proteção ao Meio Ambiente, como condição para qualidade de vida do homem, o que está assimilado pela ordem jurídica, estando expresso na Constituição Federal, entre outros, no art. 225, e mesmo na Constituição Estadual de Santa Catarina, entre outros, no art. 134. Incumbe ao direito promover o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico

³⁶⁶ Art. 125 da Constituição Estadual de Santa Catarina: O Estado de Santa Catarina e seus Municípios tem Competência para instituir os seguintes Tributos: II – Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; Art. 128 da Constituição Estadual de Santa Catarina: Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado e a seus Municípios: II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou de bens por meio de Tributos interestaduais ou intermunicipais, excluía a cobrança de preço pela utilização de vias conservadas pelo Estado. BRASIL. **Constituição do Estado de Santa Catarina.** Disponível em: <http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html>. Acesso em: 14 jun. 2020.

e a proteção ambiental, surgindo, a tributação, com seu caráter extrafiscal, como importante ferramenta de auxílio do Poder Público. Na função extrafiscal, os Tributos são usados para induzir à realização de condutas de relevo social. Com esse viés, tem-se o emprego dos Tributos na seara do Direito Ambiental, para direcionar o comportamento dos contribuintes à proteção do Meio Ambiente ou mesmo para recolhimento de recursos necessários à prestação de serviços públicos de ordem ambiental.

Segundo o entendimento do Relator Desembargador Cid Goulart³⁶⁷:

No caso em tela, o Município de Bombinhas instituiu a cobrança de uma Taxa durante a alta temporada, incidente sobre o trânsito de veículos e permanência de pessoas utilizando infraestrutura física na sua jurisdição. Dispõe a Constituição Estadual, em seu artigo 125, II, que os Municípios têm Competência para impor "Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços público divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição". Consoante a dicção da normativa municipal em testilha, a TPA "tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do Meio Ambiente " (artigo 2º da Lei Complementar n. 185/2013). Sua base de cálculo é "o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados ao Município de Bombinhas no período entre 15 de novembro e 15 de abril" (artigo 3º da Lei Complementar n. 185/2013). E os recursos vertidos são "aplicados nas despesas realizadas em infraestrutura ambiental, preservação do Meio Ambiente com seus ecossistemas naturais, limpeza pública e ações de saneamento" (artigo 7º da Lei Complementar n. 185/2013). [...] Verdade que a exação, tal qual normada, não se enquadra numa concepção ortodoxa de Taxa, tida como retribuição direta do contribuinte ao serviço público ou às diligências que levam ao ato de polícia que o alcança. No entanto, as considerações iniciais sobre a tutela jurídica do Meio Ambiente não foram percorridas à toa. A contemporânea concepção do macrobem ambiental ecoa seus reflexos na atividade econômica, determinando o comprometimento desta com um desenvolvimento sustentável, que corresponda à demanda social de produção e consumo com olhos voltados também ao enfrentamento da proteção ao Meio Ambiente. Secundado nessa diretiva, o esforço argumentativo aqui despendido não se presta ao cotejo do texto legal com termos dogmáticos fechados, de modo a tentar encaixar a amplitude da possível atuação administrativa em prol da preservação ambiental num conceito estrito de atividade estatal específica, por exemplo. Pelo contrário. É de vital importância reconhecer a necessidade de abraçar a vastidão da aplicabilidade de recursos no combate à degradação do Meio Ambiente, sob pena de se esvaziar o próprio conteúdo da legislação em apreço. Ora, melhor pecar pela falta de qualidade técnica do que reduzir a esfera de proteção ambiental. Enquanto os valores arrecadados com a TPA forem investidos obrigatoriamente em projetos ligados à preservação do Meio Ambiente, não há se falar em inconstitucionalidade pela inadequação da espécie tributária, eis que utilizada para a promoção do desenvolvimento sustentável do turismo. [...] Obviamente, mesmo se considerando a sua relevância, não se afigura razoável cancelar a imposição indiscriminada de carga tributária sobre a fruição de toda e qualquer parcela do bem Meio Ambiente. Os cidadãos brasileiros já são demasiadamente onerados com o custeio do maquinário estatal. Nada obstante, a comuna de Bombinhas apresenta peculiaridades que corroboram a adoção dessa medida. A cidade, com forte vocação turística por conta de suas belezas cênicas naturais, possui apenas

³⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9153854-27.2014.8.24.0000.**

36km². É um dos menores, senão o menor Município do país, e tem uma cobertura vegetal de cerca de 75% de seu território, no qual se encontram três Unidades de Conservação: o Parque Municipal Morro do Macaco, o Parque Municipal da Galheta e o Parque Natural Municipal Costeira de Zimbros. Durante a temporada de verão, essa pequena península de frágil patrimônio ambiental recebe uma população flutuante em número dez vezes maior do que a população local, de aproximadamente 17 mil habitantes, o que sobrecarrega de forma alarmante a infraestrutura da municipalidade. Sem um aparato minimamente adequado de controle sobre a exploração da atividade turística em Bombinhas, a deterioração massiva dos recursos naturais na região é certa e iminente. Assim, em atenção à imperatividade da promoção de uma política pública apta a resguardar o direito intergeracional ao Meio Ambiente sadio, a TPA configura louvável arcabouço jurídico para fazer frente à hercúlea tarefa da sustentabilidade.

No tocante ao caráter discriminatório apontado pelo MP, entre os moradores e os turistas, fica ausente, na medida em que o princípio da isonomia impõe que se trate desigualmente os desiguais na justa medida das suas desigualdades. Os moradores pagam Tributos ao erário, como IPTU, entre outros, que não são pagos pelos turistas, quando visitam o Município no verão, os quais pagam a TPA, que não é paga pelos moradores. Portanto, temos situações distintas, tratadas de forma adequada, com o que não há ofensa ao princípio da isonomia. O Município de Bombinhas, com sua população normal, consegue responder aos impactos nocivos ao Meio Ambiente. Entretanto, o aumento da população, durante o período de veraneio, exige um nível muito maior de recursos e trabalhos por parte do Executivo para efetivar a devida proteção ambiental. A sobrecarga das atividades do Poder Público é gerada pelos turistas, que são recebidos num curto espaço de tempo, e não pelos moradores e prestadores de serviço, cuja isenção no pagamento da TPA, por esta razão, não viola o Princípio da Isonomia. A situação fática entre os contribuintes é distinta, logo, o tratamento jurídico a eles dispensado necessariamente deve ser distinto nessa mesma ordem.

A TPA não decorre da “mera transposição de divisas”, mas de “ações decorrentes do poder de polícia administrativo e da prestação de serviços para tutelar o patrimônio ambiental”. Além disso, na prática, “a TPA tampouco implicou em restrição à circulação no território de Bombinhas: em 2015, seu primeiro ano de implementação, adentraram na municipalidade 309.777 veículos no período de incidência do Tributo e, em 2016, 518.883 veículos, ou seja, foi registrado um acréscimo de 209.106 veículos”.

2.2.4.2 Posicionamento do STF

Em razão do acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que considerou constitucional a instituição da TPA, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina, interpôs Recurso Extraordinário, e levou a discussão ao Supremo Tribunal Federal. O Recurso Extraordinário foi distribuído à Ministra Carmem Lúcia, da Segunda Turma, e tramitou sob o nº RE 1160175.

Em decisão monocrática, a Ministra Relatora Carmem Lúcia, negou provimento ao recurso extraordinário, mantendo o reconhecimento da

constitucionalidade das leis que criaram a TPA³⁶⁸:

Relatório

1 Recurso extraordinário interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LC N. 185/2013 E LO N. 1.047/2014, AMBAS DO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS - INSTITUIÇÃO E REGULÇÃO DE TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA) - INADEQUAÇÃO DA ESPÉCIE TRIBUTÁRIA - TESE INSUBSISTENTE - EXAÇÃO RECOLHIDA PARA VIABILIZAR A ADEQUADA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA NA SALVAGUARDA DO MEIO AMBIENTE - OFENSA AO PRIMADO DA ISONOMIA - INOCORRÊNCIA - DESIGUALDADE NO TRATAMENTO JURÍDICO CONFERIDO AOS CONTRIBUINTEES NA EXATA ORDEM DA DISTINÇÃO DE SUAS CONDIÇÕES FÁTICAS - EMBARAÇO À LIBERDADE DE TRÂNSITO DE PESSOAS E BENS NO TERRITÓRIO MUNICIPAL - ARGUIÇÃO DESPROPOSITADA - EXAÇÃO QUE NÃO TEM COMO FATO GERADOR A MERA TRANSPOSIÇÃO DE DIVISAS, MAS SIM A POTENCIAL DEGRADAÇÃO AMBIENTAL - TAMPOUCO EVIDENCIADA, IN CONCRETU, A DIMINUIÇÃO DE CIRCULAÇÃO NA REGIÃO EM RAZÃO DA COBRANÇA DO TRIBUTO - AUSÊNCIA DE OFENSA AOS DITAMES CONSTITUCIONAIS - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO QUE SE IMPÕE” (fls. 28-29, edoc. 9).

2. O recorrente alega contrariedade ao inc. II e ao § 2º do art. 145 e aos incs. II e V do art. 150 da Constituição da República e assevera a inconstitucionalidade da cobrança da Taxa de preservação ambiental do Município de Bombinhas/SC.

Apreciada a matéria trazida na espécie, DECIDO.

3. Razão jurídica não assiste ao recorrente.

4. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 416.601, Relator o Ministro Carlos Velloso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IBAMA: TAXA DE FISCALIZAÇÃO. Lei 6.938/81, com a redação da Lei 10.165/2000, artigos 17-B, 17-C, 17-D, 17-G. C.F., art. 145, II. I. - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA - do IBAMA: Lei 6.938, com a redação da Lei 10.165/2000: constitucionalidade. II. - R.E. conhecido, em parte, e não provido” (DJ 30.9.2005).

Assim também os seguintes julgados:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS – TFAMG. LEIS ESTADUAIS Nº 14.940/2003 E 17.608/2008. UTILIZAÇÃO DO PORTE DA EMPRESA, AFERIDO A PARTIR DO SOMATÓRIO DAS RECEITAS BRUTAS DE SEUS ESTABELECIMENTOS, PARA MENSURAR O CUSTO DA FISCALIZAÇÃO ESTATAL. VALIDADE. ALEGADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA. EXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE EM SEDE EXTRAORDINÁRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 279 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO” (ARE n. 896.740-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 16.10.2015). “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS – TFAMG. LEI ESTADUAL

³⁶⁸ BRASL. Supremo Tribunal Federal. **R.E. 1.160.175/SC**. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Julgamento 12/07/2019. Órgão Julgador: Segunda Turma. Data de publicação DJE 05/08/2019 - DJE nº 170. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5544062>>. Acesso em: 14 jun.2020.

14.940/2003, COM AS ALTERAÇÕES DA LEI ESTADUAL 17.608/2008. BASE DE CÁLCULO. SOMATÓRIO DAS RECEITAS BRUTAS DE TODOS OS ESTABELECIMENTOS DO CONTRIBUINTE. ART. 145, II, § 2º, DA CF. CONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade de Taxas cobradas em razão do controle e fiscalização ambiental, por serem cobradas em razão do exercício regular do poder de polícia. II – É legítima a utilização do porte da empresa, obtido a partir do somatório das receitas bruta de seus estabelecimentos, para mensurar o custo da atividade despendida na fiscalização que dá ensejo a cobrança da Taxa. Precedente. III – Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE n. 738.944-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 26.3.2014).

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL - TCFA. CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (AI n. 648.201-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 26.6.2009).

“1. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA. Poder de polícia exercido pelo IBAMA. Lei n. 10.165/2000. Constitucionalidade. Precedente do Plenário. Ausência de razões novas. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental quando a parte agravante não infirma os fundamentos adotados na decisão agravada. 2. RECURSO. Agravo. Regimental. Jurisprudência assentada sobre a matéria. Caráter meramente abusivo. Litigância de má-fé. Imposição de multa. Aplicação do art. 557, § 2º, cc. arts. 14, II e III, e 17, VII, do CPC. Quando abusiva a interposição de agravo, manifestamente inadmissível ou infundado, deve o Tribunal condenar a agravante a pagar multa ao agravado” (RE n. 397.342-AgR, Relator o Ministro Cezar Peluso, Segunda Turma, DJ 1º.9.2006).

O acórdão recorrido harmoniza-se com essa orientação jurisprudencial. Nada há a prover quanto às alegações do recorrente.

5. Pelo exposto, nego provimento ao recurso extraordinário (al. b do inc. IV do art. 932 do Código de Processo Civil e § 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Publique-se. Brasília, 12 de julho de 2019.

Ministra CÁRMEN LÚCIA Relatora

Da decisão da Relatora Ministra Carmem Lúcia, o Ministério Público interpôs Agravo Regimental, e levou matéria para apreciação da Segunda Turma, o que se deu em sessão virtual, que com início em 01 de novembro de 2019 e término em 08 de novembro de 2019. A Segunda Turma do STF, por unanimidade, negou seguimento ao Agravo Regimental interposto, mantendo a decisão da Ministra Relatora Carmem Lúcia, consoante acórdão que segue.³⁶⁹

RELATÓRIO

³⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **R.E. 1.160.175/SC. Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.160.175 do Estado de Santa Catarina.** Relatora Ministra Carmem Lúcia. Julgamento 07/11/2019. Órgão Julgador Segunda Turma. Data de publicação DJE 28/11/2019 - ATA Nº 181/2019. DJE nº 260, divulgado em 27/11/2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5544062>>. Acesso em: 02 mar. 2020.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Em 1º.8.2019, neguei provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público de Santa Catarina ao fundamento de harmonia do acórdão recorrido com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (e-doc. 16).

2. Publicada essa decisão no DJ de 6.8.2019, Ministério Público de Santa Catarina interpõe, em 2.9.2019, tempestivamente, agravo regimental (e-doc. 19).

3. Alega o agravante que *“o julgamento nos tribunais deve ocorrer de forma colegiada. Porém, em determinadas ocasiões, o Código de Processo Civil confere ao relator a prerrogativa de decidir de maneira unipessoal, desde que devidamente amparado em precedente com eficácia vinculante (art. 932, IV, do CPC). Assim, não se olvida da existência de circunstâncias excepcionais, nas quais o julgamento singular pelo relator não importa em ofensa ao princípio da colegialidade. Contudo, no caso em apreço, o comando monocrático ora combatido encontrou fundamento no art. 932, IV, b, do CPC, dispositivo que faz referência expressa aos acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento de recursos repetitivos, os quais não se verificam na presente hipótese”* (fl. 4, edoc. 19).

Pondera que *“os precedentes invocados pela decisão impugnada, ainda que discutam a constitucionalidade de Taxas similares, não abordam a questão sobre a ótica da restrição à circulação de pessoas ou de bens (art. 150, V, da CR). Ademais, (...) não há, no caso em comento, ao contrário dos paradigmas, a necessária especificação dos atos fiscalizatórios que ensejam a exigência do Tributo (...) as normas municipais em questão (...) não individualizam nem especificam os atos estatais que dariam azo à cobrança da Taxa antes mencionada. Não é suficiente, pois, a referência vaga a eventuais danos ambientais decorrentes do afluxo de turistas, nem a um genérico “regular exercício do poder de polícia”* (fl. 6, e-doc. 19).

Requer a reconsideração da decisão agravada ou o provimento do presente recurso.

4. O Município de Bombinhas e o Prefeito de Bombinhas requerem o não provimento do agravo regimental (e-doc. 22).

É o relatório.

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Razão jurídica não assiste ao agravante.

2. O Tribunal de Santa Catarina decidiu:

“No caso em tela, o Município de Bombinhas instituiu a cobrança de uma Taxa durante a alta temporada, incidente sobre o trânsito de veículos e permanência de pessoas utilizando infraestrutura física na sua jurisdição.

Dispõe a Constituição Estadual, em seu artigo 125, II, que os Municípios têm Competência para impor “Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

Consoante a dicção da normativa municipal em testilha, a TPA “tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do Meio Ambiente” (artigo 2o da Lei Complementar n. 185/2013). Sua base de cálculo é “o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados ao Município de Bombinhas no período entre 15 de novembro e 15 de abril (artigo 3o da Lei Complementar n. 185/2013). E os recursos vertidos são “aplicados nas despesas realizadas em infraestrutura ambiental, preservação do Meio Ambiente com seus ecossistemas naturais, limpeza pública e ações de saneamento” (artigo 7o da Lei Complementar n. 185/2013).

(...) É de vital importância reconhecer a necessidade de abraçar a vastidão da aplicabilidade de recursos no combate à degradação do Meio Ambiente, sob pena de se esvaziar o próprio conteúdo da legislação em apreço. Ora, melhor pecar pela falta de qualidade técnica do que reduzir a esfera de proteção ambiental.

Enquanto os valores arrecadados com a TPA forem investidos obrigatoriamente em projetos ligados à preservação do Meio Ambiente, não há se falar em inconstitucionalidade pela inadequação da espécie tributária, eis que utilizada para a promoção do desenvolvimento sustentável do turismo.

A propósito, a cobrança de Taxa destinada à tutela ambiental não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Fernando de Noronha e Ilhabela representam, por analogia, o êxito na instituição da exação para a salvaguarda de ricos patrimônios naturais.

(...) Durante a temporada de verão, essa pequena península de frágil patrimônio ambiental recebe uma população flutuante em número dez vezes maior do que a população local, de aproximadamente 17 mil habitantes, o que sobrecarrega de forma alarmante a infraestrutura da municipalidade.

Sem um aparato minimamente adequado de controle sobre a exploração da atividade turística em Bombinhas, a deterioração massiva dos recursos naturais na região é certa e iminente.

Assim, em atenção à imperatividade da promoção de uma política pública apta a resguardar o direito intergeracional ao Meio Ambiente sadio, a TPA configura louvável arcabouço jurídico para fazer frente à hercúlea tarefa da sustentabilidade. No mais, quanto ao caráter supostamente discriminatório que as normas objurgadas conferem aos contribuintes pela cobrança sazonal do Tributo, bem como pela isenção dos veículos pertencentes aos moradores e aos que ingressam no Município para a prestação de serviços (...).

De fato, a tributação ambiental somente na alta temporada se justifica na exata medida do aumento volumoso do fluxo de turistas durante esse período.

O Município de Bombinhas, não custa repetir, é de pequeno porte, e na baixa temporada subentende-se que a infraestrutura regular dá conta de responder aos mínimos impactos nocivos ao Meio Ambiente provocados por uma população - diga-se, residentes e eventuais visitantes - de densidade demográfica condizente com o seu território.

Em contrapartida, o fenômeno de explosão do contingente populacional, evidenciado durante o período de veraneio, exige um nível muito maior de recursos e trabalhos por parte do Executivo para efetivar a devida proteção ambiental.

A extraordinária sobrecarga das atividades do Poder Público, portanto, é gerada pelo conglomerado de turistas recebidos num curto espaço de tempo, não pelos moradores permanentes do Município e por aqueles que se deslocam até a região para prestar serviços de interesse da comunidade.

(...) Ao fim e ao cabo, fica superada a questão da desconformidade entre as Leis Municipais e a vedação à limitação do tráfego de pessoas através de Tributo, pois a cobrança da Taxa não decorre da mera transposição de divisas, como quer fazer crer o Ministério Público.

A sistemática protetiva da legislação local denota de maneira hialina que a hipótese de incidência da exação refere às ações decorrentes do poder de polícia administrativo e da prestação de serviços para tutelar o patrimônio ambiental.

(...) Destarte, inarredável concluir que não se vislumbra a

suscitada ofensa à Constituição Estadual, nem pelo desvirtuamento da espécie tributária, nem pela inobservância ao princípio da isonomia e tampouco pela limitação da circulação de pessoas e bens” (fls. 38-43, e-vol. 9).

Esse entendimento guarda perfeita harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada no sentido da constitucionalidade da cobrança de Taxas de controle e fiscalização ambiental em razão do exercício do poder de polícia. Assim, por exemplo:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IBAMA: TAXA DE FISCALIZAÇÃO. Lei 6.938/81, com a redação da Lei 10.165/2000, artigos 17-B, 17-C, 17-D, 17-G. C.F., art. 145, II. I. - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA - do IBAMA: Lei 6.938, com a redação da Lei 10.165/2000: constitucionalidade. II. - R.E. conhecido, em parte, e não provido” (RE n. 416.601, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 30.9.2005).

“TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. CONSTITUCIONALIDADE. LEIS 6.938/81 E 10.165/2000. AGRAVO IMPROVIDO. I - Constitucionalidade da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, objeto da Lei 6.938/81, com a redação dada pela Lei 10.165/2000. Precedente do Plenário. II - Agravo regimental improvido” (AI n. 638.092-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 17.4.2009).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS – TFAMG. LEI ESTADUAL 14.940/2003, COM AS ALTERAÇÕES DA LEI ESTADUAL 17.608/2008. BASE DE CÁLCULO. SOMATÓRIO DAS RECEITAS BRUTAS DE TODOS OS ESTABELECIMENTOS DO CONTRIBUINTE. ART. 145, II, § 2º, DA CF. CONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade de Taxas cobradas em razão do controle e fiscalização ambiental, por serem cobradas em razão do exercício regular do poder de polícia. II – É legítima a utilização do porte da empresa, obtido a partir do somatório das receitas bruta de seus estabelecimentos, para mensurar o custo da atividade despendida na fiscalização que dá ensejo a cobrança da Taxa. Precedente. III – Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE-AgR 738.944/MG, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 26.3.2014).

“DIREITO TRIBUTÁRIO. TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – TCFA. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. LEI Nº 10.165/2000. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 17.4.2009. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do que assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de ser constitucional a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA (RE 416.601/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Pleno, DJ 30.9.2005). As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. Agravo regimental conhecido e não provido” (AI n. 860.067-AgR, Relatora a Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 5.3.2015).

Em caso análogo, a seguinte decisão monocrática transitada em julgado:

“O Tribunal a quo, interpretando a legislação e a Constituição

Estadual, entendeu pela constitucionalidade do referido diploma legal, porquanto adequado o fato gerador aos preceitos constitucionais por se tratar de “exercício regular do poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do Meio Ambiente no território do município”. Nesse sentido, extrai-se o seguinte trecho do acórdão impugnado:

“(…) A Taxa, cobrada em razão da entrada de veículos estranhos ao balneário, tem como fato gerador ‘o exercício regular do poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do Meio Ambiente no território do Município da Estância Balneária Ilhabela (...)’ (art. 2º) e base de cálculo fundada na estimativa ‘da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados pelos veículos em circulação no Município.

De meridiana clareza, então, que se trata de Tributo instituído em razão ‘do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição’, com a vênia pela repetição do conceito de Taxa. O reflexo ecológico não desnatura a raiz fundadora da instituição da Taxa: poder de polícia do Município. Em razão de seu peculiaríssimo interesse”. (Fl. 207)

Registre-se que o artigo 145, inciso II, da Constituição aponta as hipóteses de incidência possíveis para a cobrança de Taxas (...)

Verifica-se, portanto, que o texto constitucional diferencia as Taxas em razão do exercício do poder de polícia daquelas decorrentes da utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público.

Logo, a regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da Taxa.

Embora inegável sua essência de serviço público, o exercício do poder de polícia possui uma característica singular, relevante para o ramo do direito tributário: é exercido em benefício primordial da coletividade.

Assentada a indispensabilidade do efetivo exercício do poder de polícia, esta Suprema Corte admitiu que a existência de órgão administrativo constitui um dos elementos demonstradores dessa exigência, o que não se confunde com admitir o exercício potencial do poder de polícia.

O tema foi discutido pelo Pleno desta Suprema Corte no julgamento do RE 588.322, de minha relatoria, DJe 3.9.2010, cuja ementa transcrevo, in verbis:

“Recurso Extraordinário 1. Repercussão geral reconhecida. 2. Alegação de inconstitucionalidade da Taxa de renovação de localização e de funcionamento do Município de Porto Velho. 3. Suposta violação ao artigo 145, inciso II, da Constituição, ao fundamento de não existir comprovação do efetivo exercício do poder de polícia. 4. O texto constitucional diferencia as Taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público. 5. A regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da Taxa de localização e fiscalização. 6. À luz da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a existência do órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança da Taxa de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente.

Precedentes. 7. O Tribunal de Justiça de Rondônia assentou que o Município de Porto Velho, que criou a Taxa objeto do litígio, é dotado

de aparato fiscal necessário ao exercício do poder de polícia. 8. Configurada a existência de instrumentos necessários e do efetivo exercício do poder de polícia. 9. É constitucional Taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício, tal como verificado na espécie quanto ao Município de Porto Velho/RO. 10. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento”.

Diversamente, no que diz respeito ao caso concreto, o que autoriza inferir a regularidade e o efetivo exercício do poder de polícia é a especificidade do balneário no que tange à necessária proteção, preservação e conservação do Meio Ambiente.

A especificidade da questão ambiental é patente, tanto que a discutida Taxa foi criada em localidades assemelhadas no sentido da indispensável preservação da natureza diante do crescente fluxo de turistas, como é de conhecimento geral, a saber, Fernando de Noronha (PE), Cairu – Ilha Morro de São Paulo (BA) e Bombinhas (SC).

Sem êxito, portanto, a tese do recorrente, na medida em que configurado o efetivo exercício do poder de polícia.

Também não procede a alegação do recorrente quanto a Corte a quo ter violado o princípio da isonomia, porquanto dotado de razoabilidade o fundamento do Tribunal de origem no sentido de que não haveria desrespeito ao aludido princípio na espécie.

(...) Registro ainda acerca da configuração do efetivo exercício do poder de polícia a decisão monocrática de minha lavra no RE 650.406/RS, DJe 12.12.2012.

Por fim, a propósito, confirmam-se também precedentes, em matéria similar relativa à instituição de Taxa de controle e fiscalização, à luz da constitucionalidade das Taxas cobradas em razão do exercício regular do poder de polícia.

(...) Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (art. 932, VIII, do NCPC c/c art. 21, §1º, do RISTF)” (RE n. 795.463, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 9.3.2018).

3. Os argumentos do agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional.
4. Pelo exposto, nego provimento ao agravo regimental.

Com a decisão, o feito transitou em julgado em 06 de março de 2020, oportunidade em que foi remetido à origem. Na decisão monocrática que negou seguimento ao Recurso Extraordinário, a Relatora Ministra Carmem Lúcia, fundamenta sua decisão no fato do plenário do SFT reconhecer a constitucionalidade de Taxas cobradas em razão do controle e fiscalização ambiental em razão do exercício do poder de polícia, e cita, inclusive, farta jurisprudência da Corte Superior nesse sentido.

No julgamento do Agravo Regimental, a Relatora Ministra Carmem Lúcia, cita os argumentos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e fundamenta no mesmo sentido, de que o “entendimento guarda perfeita harmonia com a jurisprudência do

Supremo Tribunal Federal firmada no sentido da constitucionalidade da cobrança de Taxas de controle e fiscalização ambiental em razão do exercício do poder de polícia”.

Assim, a preservação dos recursos naturais no âmbito municipal está conscrita aos elementos da natureza que tenham ligação preponderante com os interesses da comunidade local, com ênfase à vida urbana, como mananciais de água potável, áreas de vegetação nativa, parques naturais de turismo e lazer, reservas da flora e da fauna entre outras peculiaridades naturais contidas nas comunidades locais. O reconhecimento da constitucionalidade da cobrança das Taxas de preservação ambiental demonstra o reconhecimento, inclusive da mais alta corte do Poder Judiciário da necessidade da utilização do poder de polícia para a preservação do Meio Ambiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No intuito de responder a problemática proposta, qual seja, são constitucionais as instituições de Taxas municipais em razão da circulação de veículos e pessoas, para a preservação ambiental foram consideradas duas hipóteses iniciais. A primeira afirma ser possível e constitucional a implementação de Taxa municipal para a preservação e manutenção ambiental. A segunda, por sua vez, considerava a impossibilidade, diante da inconstitucionalidade no ente municipal implementar a cobrança da Taxa.

Desta forma, os objetivos específicos da pesquisa foram inseridos em dois capítulos distintos, cujos resultados, foram expostos na presente Dissertação de forma sintetizada, como segue.

No Capítulo 1 abordou-se o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado enquanto um autêntico direito fundamental, na medida em que vinculado ao direito à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana. Com o advento da Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a ser considerados entes autônomos na Federação, e, entre as Competências constitucionais atribuídas aos Municípios, está a defesa e a preservação do Meio Ambiente, em prol das presentes e futuras gerações, assegurando o direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado.

As discussões acerca da extensão e conceito de interesse local em matéria ambiental já foram enfrentadas pois, o Município dentro de sua autonomia, comporta-se enquanto o ente que melhor pode desempenhar as funções, resolver demandas e implementar soluções nos âmbitos administrativo e político. Diversas são as demandas que envolvem a relação entre o Meio Ambiente, sua preservação e os uso racional de recursos pelos Municípios. Compreender o dever municipal na preservação do Meio Ambiente e os meios que tornam viáveis financeiramente os atos de gestão, que buscam edificar uma tutela ambientalmente responsável, foram apresentadas como justificativas para a pesquisa.

Já o Capítulo 2 ocupou-se da autonomia financeira, política e legislativa dos entes federados, a ponto de reconhecer nas Competências constitucionais, a possibilidade de instituir Tributos. A preservação dos recursos naturais no âmbito

municipal está conscrita aos elementos da natureza que tenham ligação preponderante com os interesses da comunidade local, com ênfase à vida urbana, como mananciais de água potável, áreas de vegetação nativa, parques naturais de turismo e lazer, reservas da flora e da fauna entre outras peculiaridades naturais contidas nas cidades.

Reconheceu-se, por oportuno que em matéria ambiental, as problemáticas não se condicionam às fronteiras geográficas, nem às condições autônomas que os Entes Federados possuem. As distribuições de Competências pautadas evidenciam a existência teórica do fenômeno do “federalismo cooperativo” que apregoa um equilíbrio entre os diversos entes federados, de forma que a autonomia de cada um esteja assegurada diante das diferentes ações realizadas pela administração pública. Todavia, ultrapassar a retórica e conseguir vislumbrar manifestações práticas de manifestação protetiva do Meio Ambiente se mostra como um desafio de execução dificultosa.

Assim, para buscar responder às hipóteses elencadas, elencou-se casos de imposição de Taxas de cobrança de proteção ambiental (TPA) nas cidades de Bombinhas/SC, de Governador Celso Ramos/SC, Fernando de Noronha/PE, Ilhabela/SP, Jijoca de Jericoacoara/CE, onde a referida Taxa tem a denominada de Taxa de turismo sustentável (TTS), Ilhabela/SP, bem como o posicionamento atual do da Segunda Turma do STF quanto à constitucionalidade da cobrança referida, junto ao Município de Bombinhas/SC.

A primeira hipótese deste trabalho restou confirmada, pois, de fato é possível e constitucional a implementação da cobrança de Taxa em razão da circulação de veículos e pessoas para preservação do Meio Ambiente. A segunda hipótese, por sua vez, restou afastada.

O tema apresentado mostrou-se de relevância na medida em que possibilitou o reconhecimento da atribuição de tutela e proteção ambiental por parte dos Municípios e enxergando as deficiências que muitas cidades carregam, entende-se que a TPA deve ser colocada em operação, com respaldo constitucional, em localidades detentoras de recursos naturais como uma forma complementar de

tributação para incentivo de atividades e programas que fomentem a preservação e proteção ambiental, frente às ameaças e riscos trazidos pelas mais diversas fontes de degradação. Pretende-se que a pesquisa também sirva de estímulo para outros trabalhos acadêmicos que aprofundem ainda mais a reflexão.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Tradução Carlos Bernal Pulido. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. Art. 18, § 3º. In. CANOTILHO, J. J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 21, IX. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, P. 794-806.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 23, IX. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 808-809.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito processual constitucional: aspectos contemporâneos**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

BARICHELO, Stefania Eugenia; ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. O Tributo extrafiscal como meio de proteção ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU**, Belo Horizonte, ano 6, n. 34, jul./ago. 2007. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=46845>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Bombinhas. Disponível em <<https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/44897>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Bombinhas. **Lei Complementar 185, de 19 de dezembro de 2013**. Institui a Taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em <<https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/44897>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Bombinhas. **Lei Ordinária 1407, de 29 de julho de 2014**. Regulamenta a Taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em <<https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/44897>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Bombinhas. **Taxa de Preservação Ambiental: Saiba Mais**. 2020. Disponível em <<https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/53478>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Disponível em:

<http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html>. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007**. Regulamenta o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6306.htm> Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº37, de 18 de novembro de 1966**. Dispõe sobre o Imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0037.htm>. Acesso em: 17 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 195, de 24 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0195.htm>. Acesso em: 18 jan. 2019.

BRASIL. Governador Celso Ramos. Disponível em <https://www.governadorcelso Ramos.sc.gov.br/legislacao/index/lista-completa/codMapaltem/33835?tipo=&numero=&ano=&ini_data=&fim_data=&palavraChave=institui+a+Taxa+de+preserva%C3%A7%C3%A3o+ambiental&salv>. Acesso em: 17 jun. 2020.

BRASIL. Governador Celso Ramos. **ECO TPA**. Disponível em <<https://sistema.ecotpa.com.br/site/#/sobre>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Governador Celso Ramos. **Lei nº 1.155, de 14 de dezembro de 2016**. Institui a Taxa de Preservação Ambiental e da outras Providencias. Disponível em <https://www.governadorcelso Ramos.sc.gov.br/legislacao/index/lista-completa/codMapaltem/33835?tipo=&numero=&ano=&ini_data=&fim_data=&palavraChave=institui+a+Taxa+de+preserva%C3%A7%C3%A3o+ambiental&salv>. Acesso em: 17 jun. 2020.

BRASIL. Ilhabela. **Lei nº 547, de 19 de dezembro de 2007**. Cria a Taxa de Preservação ambiental – TPA, acresce dispositivo no Código Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em <<https://cespro.com.br/visualizarIndicePorAssunto.php?cdMunicipio=8969&cdTipoDiploma=1860>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Ilhabela. **Taxa de Preservação Ambiental** - Valores de TPA 2020. Disponível em: <<https://www.ilhabela.sp.gov.br/servicos/Taxa-de-preservacao-natural/>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Jijoca de Jericoacoara. **Decreto 044, de 21 de agosto de 2017**. Regulamenta o art. 180 da Lei Complementar 107/2015, que trata da Taxa de

turismo sustentável. Disponível em

<<https://www.jijocadejericoacoara.ce.gov.br/decretos.php>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Jijoca de Jericoacoara. **Lei complementar nº 107, de 16 de outubro de 2015**. Altera a lei nº 113/2000 (código tributário do Município de Jijoca de Jericoacoara) e dá outras providências. Disponível em: <

https://www.jijocadejericoacoara.ce.gov.br/arquivos/361/LEIS%20MUNICIPAIS_107_2015_0000001.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Jijoca de Jericoacoara. **Lei complementar nº 115, de 21 de agosto de 2017**. Fica criado o artigo 180 - A lei complementar nº 107/2015. Disponível em:

<https://www.jijocadejericoacoara.ce.gov.br/arquivos/83/LEIS%20MUNICIPAIS_115_2017_0000001.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/lei-no-4320>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. **Lei 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 13 nov. 2019

BRASIL. **Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm#art2045>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar 111, de 06 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2001/leicomplementar-111-6-julho-2001-334118-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar 140, de 11 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da Competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do Meio Ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Pernambuco. **Lei 10.403, de 29 de dezembro de 1989**. Institui os Tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha. Disponível em <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=3311&tipo=TEXTTOATUALIZADO>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

BRASIL. Pernambuco. **Lei 11.305, de 28 de dezembro de 1995**. Modifica a Lei 10.403, de 29 de dezembro de 1989 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/1995/Lei11305_95.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Pernambuco. **Lei 11.923, de 9 de dezembro de 2000**. Altera o art. 83, da Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=11923&complemento=0&ano=2000&tipo=&url=>>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Pernambuco. **Lei nº 11.949, de 9 de abril de 2001**. Altera a alínea "c", do § 2º, do artigo 83, da Lei nº 11.923, de 29 de dezembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/2001/Lei11949_2001.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Pernambuco. **Lei nº 11.704, de 29 de novembro de 1999**. Modifica a Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989, e alterações e dá outras providências. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/1999/Lei11704_1999.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

rias/1999/Lei11704_99.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Pernambuco. **Tabela da Taxa de Preservação Ambiental**. Disponível em <<http://www.noronha.pe.gov.br/turPreservacao.php>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. **Emissão de guia de arrecadação de ITCD**. Disponível em: <<https://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/8973/emissao-de-guia-de-arrecadacao-de-itcd>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. **Emissão de guia de arrecadação de ICMS**. Disponível em: <<https://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/8974/emissao-de-guia-de-arrecadacao-icms>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **II (Imposto de Importação)**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/Imposto-importacao](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo%20s/Imposto-importacao)>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **IE (Imposto de Exportação)**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/Imposto-exportacao](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo%20s/Imposto-exportacao)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **IRPF (Imposto de Sobre a Renda das Pessoas Físicas)**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/irpf-Imposto-de-renda-pessoa-fisica](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo%20s/irpf-Imposto-de-renda-pessoa-fisica)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **IRPJ (Imposto de Sobre a Renda das Pessoas Jurídicas)**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/IRPJ](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo%20s/IRPJ)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte)**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/IRRF](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo%20s/IRRF)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **IPI (Imposto Sobre Produtos Industrializados)**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/IRRF](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo%20s/IRRF)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **IOF (Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas à Títulos ou Valores Mobiliários)**. Disponível em: <[http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo s/IOF](http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributo%20s/IOF)>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **ITR (Imposto sobre propriedade Territorial Rural)**. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/declaracoes-e-demonstrativos/ditr-declaracao-do-imposto-sobre-a-propriedade-territorial-rural/programa-gerador-da-declaracao-pgd-ditr-perguntas-e-respostas-e-base-legal/declaracao-do-imposto-sobre-a-propriedade-territorial-rural-itr>>. Acesso em: 14

jan. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Contribuições previdenciárias (pessoas físicas)**. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributos/contribuicoes-previdenciarias-pf>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Contribuições previdenciárias (pessoas jurídicas)**. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributos/contribuicoes-previdenciarias-pj>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Contribuição para Pis/Pasep e Cofins**. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributos/pis-pasep-cofins>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **Cide-combustíveis**. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributos/cide>>. Acesso em 18 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. **CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido)**. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/aceso-rapido/Tributos/CSLL>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **R.E. 1.160.175/SC**. Relatora Ministra Cármem Lúcia. Julgamento 12/07/2019. Órgão Julgador: Segunda Turma. Data de publicação DJE 05/08/2019 - DJE nº 170. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5544062>>. Acesso em: 14 jun.2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **R.E. 1.160.175/SC**. Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.160.175 do Estado de Santa Catarina. Relatora Ministra Cármem Lúcia. Julgamento 07/11/2019. Órgão Julgador Segunda Turma. Data de publicação DJE 28/11/2019 - ATA Nº 181/2019. DJE nº 260, divulgado em 27/11/2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5544062>>. Acesso em: 02 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **FPE e FPM**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/fpe-e-fpm.htm>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9153854-27.2014.8.24.0000**. Relator Desembargador Cid Goulart. Julgamento: 15/02/2017. Órgão Julgador Órgão Especial. Data da publicação 22/05/2018 Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=Taxa%20de%20preserva%E7%E3o%20ambiental&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAEAANsevAAB&categoria=acordao_5>. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. Ubatuba. **Taxa de preservação ambiental é tema de audiência pública**, 2019. Disponível em < <https://www.ubatuba.sp.gov.br/noticias/audienciatpa20nov/>>.

Acesso em 21 jan. 2020.

BIANCO, João Francisco. As contribuições para a Seguridade Social. **Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT**, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, mar./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=13578>>. Acesso em: 18 jan. 2020, p. 06.

BORDÍN, Plinio. **Riquezas naturais do litoral catarinense**. Ministério da Cultura, Santa Catarina, 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 8ª ed. São Paulo, Saraiva, 2008.

CALIENDO, Paulo. Art. 148, *caput*. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1720-1722.

CALIENDO, Paulo. Art. 153, VI. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1813-1814.

CALIENDO, Paulo. Art. 153, VII. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1815.

CALIENDO, Paulo. Art. 154. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p.1819.

CALIENDO, Paulo. Art. 155, III. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1835-1836.

CALIENDO, Paulo. Art. 156, II. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1841-1843.

CANOTILHO, José Joaquin Gomes. **Direito Constitucional**. 7ª ed. 11ª Rei. Coimbra: Almeda, 2003.

CASSONE, Vittorio. O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza na CF/1988 e no CTN/1966. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 9, n. 52, jul./ago. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=74390>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

CASTELLO, Melissa Guimarães. A seletividade do ICMS e os parâmetros delineados pelo Direito Ambiental – Um estudo de caso do setor de energia elétrica. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 14, n. 81, maio/junho. 2015. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=236269>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988/Sistema Tributário**, 3ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1991.

- CORDEIRO, Vanessa Kiewel. Contribuição de melhoria: uma alternativa viável para o incremento da infraestrutura brasileira. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 13, n. 74, mar./abr. 2015. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=232446>>. Acesso em: 18 jan. 2020, p. 156-158.
- CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira**, Curitiba: Juruá, 2006.
- CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.
- COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- FIORILLO, Celso A Pacheco. **Licenciamento ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- GARCIA, Marcos Leite. Efetividade dos Direitos Fundamentais: notas a partir da visão integral do conceito segundo Gregorio Peces-Barba. In: VALLE, Juliano Keller do; MARCELINO JR., Julio Cesar. **Reflexões da Pós-Modernidade: Estado, Direito e Constituição**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 189-209.
- GESTA LEAL, Rogério. Art. 182, § 1º. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1953-1954.
- GRECO, Marco Aurélio. Art. 150, *caput* e I. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1742-1745.
- GRECO, Marco Aurélio. Art. 153, IV. In. CANOTILHO, J.J. Gomes; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1802-1810.
- GRECO, Marco Aurélio. Art. 153, V. In. CANOTILHO, J.J. Gomes; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**, 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1811-1812.
- GRECO, Marco Aurélio. Art. 155, *caput* e I. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1819-1821.
- GRECO, Marco Aurélio. Art. 155, II. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1822-1834.
- GRECO, Marco Aurélio. Art. 156, *caput* e I. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1838-1840.
- HABLE, José. A troca de informações entre a Receita Federal e os Fiscos estaduais – O caso do Imposto sobre doação – ITCD, com base em informações da Declaração do Imposto de Renda. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 14, n. 79, jan./fev. 2016. Disponível em:

<<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=239656>>. Acesso em: 16 jan. 2020, p. 86.

HARADA, Kiyoshi. Incidência do IOF nas operações de crédito com o consórcio por intermédio da administradora. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 9, n. 53, set./out. 2011. Parecer. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=75367>>. Acesso em: 18 jan. 2020, p. 02-04.

HENRIQUES, Guilherme de Almeida; CAMPOS, Marcelo Hugo de Oliveira. O IPVA e o pacto federativo. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 10, n. 60, novembro/dez. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=83654>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte, 1964.

KRELL, Andreas Joachim. Art. 225, *caput*. In. Canotilho, J. J. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 2176-2182.

LIZIERO, Leonan Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil**: o federalismo na constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria. Tese (Doutorado em Direito). UERJ, Faculdade de Direito. 2017.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Por um Estado federal assimétrico. **Calibragem**. Julho-Setembro, p. 132-152, 2017.

MACHADO, Hugo de Brito. As Taxas no direito brasileiro. Interesse Público – **IP Belo Horizonte**, n. 12, ano 3 Outubro / Dezembro 2001 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=51381>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 27ª ed. Salvador: Juspodvin, 2020 p. 105.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema tributário nacional na Constituição de 1988**. 5 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 1988.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007

MOLINA GIMÉNEZ, Andrés. Principios del derecho ambiental. In. **Máster en tecnologías y políticas públicas sobre la gestión ambiental**. Universidade de Alicante, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA, André Mendes. Não cumulatividade do IPI e o direito ao crédito sobre produtos intermediários. **Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 9, n. 53, set./out. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=75373>>. Acesso em: 18 jan. 2020. p. 01.

MOREIRA, Bernardo Motta. O aspecto espacial da hipótese de incidência do IPTU e do ITR. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 10, n. 31, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=57033>>. Acesso em: 18 jan. 2020. p. 01.

OLIVEIRA, José Jayme de Macêdo. **Impostos Municipais. ISS, ITBI, IPTU: comentários, doutrina, jurisprudência**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2011

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Los Derechos Fundamentales: temas claves de la Constitución Española**. 11ª ed. Madrid: Tecnos, 2013.

PESSOA, Álvaro. Desenvolvimento Urbano no Brasil (aspectos jurídicos). **Revista de Direito Administrativo**, v. 137, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43054>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

PRESTES, Vânesca Buzelato. Art. 30. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 848.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Art. 5º, § 2º. In. Canotilho, J. J. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 549-551.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 156, III. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1844.

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 156, § 3º. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1845.

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Art. 158. In.

CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1849-1851.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. Imposto de importação: incidência. **Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT**, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, mar./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=13582>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

SERRANO, Wellinton. **Pedágio para entrar em Búzios, 2019**. Disponível em: <<https://www.atribunarj.com.br/pedagio-sera-cobrado-para-entrar-em-buzios/>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

SILVA, Fabiana Carsoni Alves Fernandes da; AGUIAR, Luciana Ibiapina Lira. Análise do alcance da imunidade prevista no art. 149, §2º da Constituição Federal à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal e a interpretação da expressão “receitas decorrentes de exportação” na tributação do PIS e da COFINS e do Decreto nº 8426/15. **Revista Fórum De Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, Ano 13, n. 77, set./out. 2015. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=238365>>. Acesso em: 17 jan. 2020. p. 36.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 619-620.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 71.

STRUCHEL, Andrea. **Licenciamento ambiental municipal**. São Paulo: Oficina de textos, 2016.

TORRES, Heleno. Art. 145. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1702-1711.

TORRES, Heleno. Art. 146. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1712-1717.

TORRES, Heleno. Art. 153, I e II. In. CANOTILHO, J.J. Gomes; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1798.

TORRES, Heleno. Art. 153, III. In. CANOTILHO, J.J. Gomes; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1800-1801.

TORRES, Heleno. Art. 155, II. In. CANOTILHO, J.J.; *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1822-1834.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, mar./ago. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=181561>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

