

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAFAELA MAYER ZANIOLO SELEME



**IMPLEMENTAÇÃO DE TAXAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA): CASO
BOMBINHAS/SC E FERNANDO DE NORONHA/PE**

CURITIBA

2017

RAFAELA MAYER ZANIOLO SELEME

**IMPLEMENTAÇÃO DE TAXAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA): CASO
BOMBINHAS/SC E FERNANDO DE NORONHA/PE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Ana Maria Jara Botton Faria

Co-orientador: Alessandro Panasolo

CURITIBA

2017

Resumo

A questão ambiental vem assumindo notória relevância nos debates mundiais a respeito principalmente do desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente. Soluções que possam efetivar a relação harmônica entre o consumo e a preservação, são o enfoque destas discussões, visando uma qualidade de vida e um meio ambiente ecologicamente preservado. O presente trabalho visa explorar o instituto da extrafiscalidade tributária (taxas) e sua aplicação como forma regulatória da conduta humana para a obtenção de fins sociais e ambientais. O Direito Tributário corresponde a um forte e eficaz mecanismo no alcance da conservação e proteção do meio ambiente, pois incentiva os contribuintes a dirigirem suas ações de forma a reduzir ou eliminar o impacto ambiental decorrente delas. Compete ao Estado intervir, buscando meios de promoção do meio ambiente, podendo utilizar-se, para tanto, de uma tributação ecologicamente orientada como instrumento de intervenção na ordem econômica. Nessa senda, temos dois exemplos práticos de implantação de taxas de preservação ambiental: o arquipélago de Fernando de Noronha que desde 1989 arrecada a referida taxa e, no município de Bombinhas/SC, cuja taxa foi implantada a mais recentemente. Em ambos os casos, os recursos auferidos tem por objetivo minimizar os impactos ao meio ambiente causados pela população, caracterizando assim uma eficiente ferramenta na busca da proteção e conservação ambiental.

Palavras chave: Direito Tributário Ambiental. Extrafiscalidade. Competência. Meio Ambiente. Conservação. Proteção.

Abstract

The environmental issue is coming up with a notorious world relevance towards mainly to economic development and environment protection. Solutions that may be effective the harmonic relation between consume and protection are the main points from this discussions that leads to life quality and an ecological environment preserved. This research searches to explore the institute of parafiscality (taxes) and its application as regulatory way of the human conduct to obtain social and environmental achievements. The Tax Law corresponds to a strong and effective mechanism of reaching conservation and protection of the environment, because motivates the taxpayers towards their actions that may diminish or eliminate the environment impact among them. It is up to the State intervene when searches ways to promote the environment that may use, therefore, a tax environmental orientated to interfere on economical order. On this path, it may have two main practical examples of this kind of environmental taxes: the island of Fernando de Noronha that since 1989 charges this tax and the city of Bombinhas/SC, that the tax was made recently. In both cases, the resources gained have the main reason to minimize the environmental impacts caused by the citizens that would feature an efficient tool towards the conservation and protection of the environment.

Key words: Environmental Tax Law. Extrafiscality. Competence. Environmental. Conservation. Protection.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. OBJETIVOS	7
2.1 Objetivo geral	7
2.2 Objetivos específicos	7
2.3 Justificativa	7
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO	9
3.1 MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	9
3.2 DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL	10
3.2.1 Competência para instituir taxas	12
3.2.2 As taxas de preservação ambiental	15
3.3 CASOS CONCRETOS: FERNANDO DE NORONHA E BOMBINHAS	17
3.3.1 Arquipélago de Fernando de Noronha	18
3.3.2 Bombinhas	19
3.4 DIFERENÇAS ENTRE AS TAXAS	21
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
REFERÊNCIAS	24

1. INTRODUÇÃO

A necessidade de proteger e cuidar do meio ambiente, nunca esteve tão em destaque nas discussões mundiais. As novas descobertas científicas sobre as ameaças aos recursos ambientais, bem como as tragédias ambientais decorrentes das atividades humanas, são consideradas um marco da mobilização da população em defesa do meio ambiente, fazendo surgir uma consciência ecológica antes inexistente.

Em vista disso, a doutrina brasileira de direito ambiental passou, com fundamentação constitucional, a dar ao meio ambiente o maior número de aspectos e de elementos envolvidos, adotando medidas efetivas de proteção ambiental no intuito de prevenir a ocorrência de danos ecológicos.

Consagrou-se definitivamente a terminologia, quando em 1988 a Constituição Federal se referiu em diversos dispositivos ao meio ambiente, recepcionando e atribuindo a este o sentido mais abrangente possível.

Mais precisamente em seu artigo 225, o qual dispõe que o meio ambiente é direito de todos, mas também é dever de todos (Poder Público e coletividade) defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O fato da Carta Magna trazer a importância do meio ambiente equilibrado, exige uma intervenção do Estado para estimular à proteção e conservação ambiental e efetivar essa determinação. É o princípio da intervenção obrigatória do Poder Público para preservar e proteger o meio ambiente, utilizando-se de diferentes meios, como a criação de políticas públicas ambientais e uso de medidas tributárias.

No presente trabalho tentar-se-á demonstrar que a tributação pode ser uma alternativa eficaz de elevar a importância de se conservar o meio ambiente, pois o Estado chama o particular a participar na concretização de seu dever público de proteger e preservar o meio ambiente, através do pagamento de receitas.

Isso torna-se possível, pelo poder de tributar conferida pela Constituição, a chamada competência de cada ente político para agir na instituição, cobrança e/ou fiscalização do tributo.

A taxa, tributo a ser detalhado neste trabalho, possui para este estudo, cunho extrafiscal, cujo principal objetivo não é somente garantir recursos para o custeio das suas ações, mas atuar de modo a estimular ou desfavorecer determinadas atividades ou situações.

À vista disso, considerando que a proteção e a conservação ambiental apresentam custos, os quais nem sempre são suportados pelos entes federados, questiona-se como as taxas ambientais poderiam ser um elemento efetivo de arrecadação em prol de melhorias ambientais locais.

Nessa senda, na tentativa de tornar a cobrança de taxa ambiental um instrumento que venha a produzir efeitos positivos quanto à ajuda na proteção do meio ambiente, que foram criadas as taxas de preservação ambiental (TPA) do arquipélago de Fernando de Noronha-PE e do município de Bombinhas, este último situado no Estado de Santa Catarina.

Ainda neste contexto é que ocorrerá a explanação sobre a Implementação de Taxa de Preservação Ambiental, abordando sobre as características legais das taxas, em seguida analisar-se-á, ainda que sucintamente, sobre estes dois municípios que a TPA já foi instituída.

Para tanto, utilizou-se o método dedutivo de abordagem e empregou-se como técnica de pesquisa a documentação indireta de fontes secundárias por meio de consultas bibliográficas, análise da legislação, de artigos científicos, dentre outras fontes.

Dessa forma, aliar-se-á o direito tributário ao ambiental, a fim de sustentar a aplicabilidade dos tributos com as políticas públicas de proteção ambiental, no caso em tela a implantação de taxas de preservação ambiental.

2. OBJETIVOS

Recentemente a preocupação para com os bens ambientais vêm aumentando, bem como a conscientização da sociedade sobre essa questão. Sendo assim, o papel do Estado e da coletividade na tutela ambiental se intensifica e induz a criação de novas políticas, como exemplo, os tributos com funções ambientais, ainda “embrionários” em nosso ordenamento jurídico.

2.1 OBJETIVO GERAL

O presente trabalho de conclusão de curso, objetiva discorrer sobre a possibilidade de utilização do Direito Tributário em benefício do meio ambiente, através da instituição das taxas de preservação ambiental.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Analisar como o Direito Tributário Ambiental pode ser utilizado como uma ferramenta útil e eficaz na proteção e conservação do meio ambiente;
- b) Compreender a instituição da taxa de preservação ambiental, o motivo de sua cobrança, viabilidade e as consequências da sua criação;
- c) Exemplificar a implementação das taxas de preservação permanente em dois diferentes locais da Federação, arquipélago de Fernando de Noronha-PE e o município de Bombinhas – SC e suas peculiaridades;

2.3 JUSTIFICATIVA

Considerando que a importância do meio ambiente para toda a coletividade vem se destacando e cada vez mais sendo priorizado por nossa sociedade, é que se têm a necessidade de criar novos mecanismos na busca de minimizar os efeitos nocivos ao meio ambiente. Com a evolução da relação do Direito Tributário e Ambiental como ferramentas chave no processo de construção de novos paradigmas na esfera da proteção e conservação ambiental, têm-se a possibilidade de utilização de um tributo com caráter extrafiscal, no caso a Taxa de Proteção Ambiental, como alternativa de incrementar os cofres públicos para atuação direta no meio ambiente. Tal alternativa demonstra-se eficaz, na medida que se impõe a

cobrança como obrigatória para usufruir dos recursos naturais, objetivando angariar recursos para que se possa investir na preservação e conservação ambiental.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Através da intervenção obrigatória do Estado na defesa de um meio ambiente equilibrado com base na interdisciplinaridade do Direito Tributário com o Direito Ambiental é que se desenvolveu esse breve estudo acerca da possibilidade de aplicação de tributos como o incentivo de diminuição da degradação ambiental.

Diante deste contexto e com uma renovação das políticas sociais em preservar os bens ambientais é que será realizada uma sucinta descrição de dois modelos de instituição de taxas de preservação ambiental.

3.1 MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

De acordo com o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, cabe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Um dos sujeitos ativos responsáveis pela defesa do meio ambiente está definido, de forma inquestionável, pela Carta Magna: o Estado.

Segundo Thomé (2016, p.795), “A atuação obrigatória do Estado decorre da natureza indisponível do meio ambiente, cuja proteção é reconhecida hoje como indispensável à dignidade e à vida de toda pessoa”.

A Constituição dispõe ainda, em seu artigo 174, sobre as formas de intervenção indireta do Estado na economia, determinando a atuação do Estado como agente normativo e regulador, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Sobre a atuação do Estado descreve:

Tais instrumentos de atuação do Estado são fundamentais para a implementação de políticas públicas ambientalmente corretas, seja através de eficiente fiscalização das atividades potencialmente degradadoras com a aplicação de rigorosas multas ambientais, seja utilizando-se de incentivos fiscais para as empresas ambientalmente responsáveis. O Poder Público é detentor de efetivos meios para “incentivar” a efetiva preservação do meio ambiente, evitando a concretização do dano ambiental. (THOMÉ, 2016, p.794).

Ainda sobre o ordenamento constitucional:

Insculpidos princípios fundamentais no ordenamento constitucional brasileiro, primou-se por proteger não só os bens com características privadas ou públicas, mas também garantiu meios para tutelar os valores

ambientais, que possui características próprias de direitos difusos, voltados às presentes e futuras gerações. (FIORILLO, 2011, p.62).

As medidas voltadas para a proteção ambiental visam, especificamente, a alteração de condutas poluidoras ou a estimulação de atividades voltadas para a proteção ambiental, além de captar recursos para custear projetos de desenvolvimento sustentável. Possuem caráter eminentemente preventivo, evitando o dano ecológico.

Para Amaral (2008, p.217), “faz-se fundamental a existência de instrumentos jurídicos que garantam a convivência harmônica destes dois direitos. ”

Desta feita, sobre a incumbência do Poder Público, Thomé (2016, p.790), “esse relevante papel de proteção ambiental exercido pelo Poder Público não fica restrito à atuação apenas do Poder Executivo, pois o dever de intervenção do Estado incumbe aos três poderes da República, em todas as esferas de atuação. ”

A defesa do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica e financeira, previsto no artigo 170, IV da Constituição de 1988, ressaltando ainda mais a importância do meio ambiente em nosso ordenamento jurídico.

Art. 170 -A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 1988)

Em vista disso o Poder Público deve incentivar o desenvolvimento econômico do País, harmonizando-o com a preservação ambiental, seja fiscalizando as atividades potencialmente poluidoras, seja fomentando o desenvolvimento dos setores ou ainda planejando e criando metas para efetivar a implementação do desenvolvimento sustentável no País.

3.2 DIREITO TRIBUTÁRIO AMBIENTAL

A primeira impressão que se tem é que o Direito Tributário nada tem a ver com o meio ambiente, neste sentido, colocar o direito tributário como meio de tutelar o meio ambiente, através da tributação ambiental, é fixar o Estado no seu papel de fiscal e protetor dos direitos difusos e coletivos.

Sobre a importância do direito nas relações:

O Direito surge não apenas como técnica de controle, mas principalmente como instrumento de fomento e promoção de valores e de articulação global da solidariedade”, visando demonstrar que a raça humana pode conviver sustentavelmente com outros seres vivos. (CRUZ; BODNAR, 2014, p. 156)

O conceito de tributo, no ordenamento jurídico brasileiro, vem insculpido no Código Tributário Nacional, mais precisamente nos seus primeiros artigos, os quais dispõem que: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. (art. 3º CTN)

No entanto, torna-se necessária a utilização do direito tributário ambiental na consolidação de medidas destinadas à proteção ambiental, de forma a resguardar o bem ambiental de ações estatais e humanas, preservando-o para as presentes e futuras gerações. Sobre a inclusão da tributação ambiental em nosso ordenamento:

A tributação ambiental é um tema relativamente novo e de difícil inclusão no sistema constitucional brasileiro, uma vez que a nossa Constituição é rígida e demasiadamente analítica em matéria tributária, porquanto identifica as possíveis espécies de tributo e delimita sua aplicação. (CORBETTA, 2016, p.79)

É isso o que preconiza o Direito Tributário Ambiental, isto é, o ramo da ciência que estuda as normas jurídicas tributárias elaboradas em concurso com o exercício de competências ambientais, para determinar o uso de tributos na função instrumental de garantia, promoção ou preservação de bens ambientais. (TORRES, 2005, p. 101-102)

Com isso os tributos ambientais proporcionam não só uma mudança de comportamento, mas também promovem a arrecadação de recursos necessários para a prevenção, conservação e recuperação dos recursos naturais.

Nesta senda:

É a partir do entendimento de que o problema ecológico possui natureza econômica, uma vez que o desenvolvimento econômico se faz a partir da apropriação gratuita dos recursos ambientais, o seu tratamento terá êxito apenas se utilizar instrumentos advindos do próprio sistema econômico, como as medidas de tributação ambiental. (OLIVEIRA, 1999, p.168)

A tributação sendo um instrumento de arrecadação de recursos para o Poder Público, têm-se como principal função a fiscal. Além do efeito fiscal, algumas produzem os chamados efeitos extrafiscais, que visam produzir resultados específicos no âmbito da incidência do tributo que não seja apenas a simples arrecadação fiscal.

Muitos autores, ao tratarem da referida matéria utilizam-se de três conceitos: fiscalidade, extrafiscalidade e parafiscalidade.

Por fiscalidade, Castellani (2012, p.32) afirma que, “é o aspecto da predominância do objetivo arrecadatório de um tributo, ou seja, a finalidade de gerar recursos para o ente tributante.” É a característica comum na maioria dos tributos.

Por extrafiscalidade, característica principal da taxa de preservação permanente, tributo este, alvo do presente trabalho possui várias definições, dentre elas:

Preponderância de objetivos diferentes dos meramente arrecadatórios. Finalidade de orientação de condutas dos sujeitos passivos, o estímulo ou desestímulo de uma atividade, o controle da balança comercial, entre outros. Obviamente que estes tributos visam arrecadação, mas não como principal escopo. (CASTELLANI, 2012, p.33)

O tributo voltado ao meio ambiente deve exercer, no mínimo, duas funções: a de procurar compor o custo socioambiental com o aferimento de recursos destinado a suprir a degradação do meio ambiente perpetrada e de induzir, positiva ou negativamente, comportamentos no sentido da realização da defesa e da preservação do meio ambiente.

Esta última hipótese, Moreira (2016, p.45) destinado à função extrafiscal do tributo como fundamento da tributação ambiental.

Imperioso ressaltar:

A função extrafiscal dos tributos, inerente à tributação ambiental, age, dessa forma, incentivando ou inibindo o comportamento do contribuinte na busca de uma efetiva compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, condicionando a liberdade de escolha do agente econômico, por intermédio da carga tributária, a adotar soluções mais econômicas e ambientalmente sustentáveis. (NIEVES, 2012, p. 122)

Já a parafiscalidade, Castellani (2012, p.33) aponta que, “situação típica de delegação da capacidade tributária ativa, ou seja, a delegação da função de arrecadar, de fiscalizar e utilizar as receitas tributárias.”

3.2.1 Competência para instituir taxas

A atribuição da competência tributária às pessoas jurídicas de Direito Público está prevista nos arts. 153 a 156 da Constituição Federal, dividindo-se, entre elas, o poder de instituir e cobrar tributos.

Desse modo, Thomé (2016, p. 786) assevera que: “cada entidade impositora está obrigada a comportar-se nos limites da parcela do poder que lhe foi atribuída pela Constituição. ”

O CTN, em seu art. 80, estabelece que:

Art. 80 -Para efeito de instituição e cobrança de taxas, consideram-se compreendidas no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal, ou dos municípios, aqueles que, segundo a Constituição Federal, as Constituições dos Estados, as leis orgânicas do Distrito Federal e dos municípios e a legislação com ela compatível. Competem a cada uma dessas pessoas de direito público. (BRASIL, 1966)

Segundo Amaro (2008, p.93), “o poder de criar tributo é repartido entre vários entes políticos, de modo que cada um tem competência para impor prestações tributárias, dentro da esfera que lhe é assinalada pela Constituição.”

Ainda sobre a instituição tributária:

A competência tributária é a habilidade privativa e constitucionalmente atribuída ao ente político para que este, com base na lei, proceda à instituição da exação tributária. Em outras palavras, competência tributária é a aptidão para criar tributos. (SABBAG, 2012, p. 383)

A respeito das características da competência tributária vislumbra-se Sabbag (2012 p.384-385), “ é indelegável, intransferível, inalterável e irrenunciável, uma vez que admitir a delegação de competência para instituir um tributo, é admitir que seja a Constituição alterada por norma infraconstitucional. “

A competência tributária pode ser classificada em: privativa, comum, cumulativa, especial, residual e extraordinária.

Diz-se privativa, pois a própria Constituição determina o rol de impostos inerentes a cada ente tributante (SABBAG, 2016, p.387).

A competência comum refere-se as taxas e contribuições de melhoria (tributos vinculados) oriundos de atividades do Estado. União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, podem exercer esse tipo de competência. (SABBAG, 2016, p.388).

A competência cumulativa adstringe-se à União e ao Distrito Federal, outorgada a estes pela Constituição Federal no artigo 147:

Art. 147 Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais. (BRASIL, 1988)

A competência especial se refere à instituição dos empréstimos compulsórios e contribuições especiais, previstos nos artigos 148 e 149 da Constituição Federal respectivamente. (SABBAG, 2016, p.389)

A competência residual surge da possibilidade dada pelo constituinte originário à União de instituir imposto diverso dos já existentes e previstos na Constituição Federal, tal competência encontra endosso no artigo 154, I do Texto Maior (SABBAG, 2016, p.390)

A competência extraordinária é o poder outorgado à União para instituir o imposto extraordinário de guerra (IEG), por meio de lei ordinária, consoante disposto no art. 154, II, da Carta Maior c/c o artigo 76 do Código Tributário Nacional. (SABBAG, 2016, p.392)

Machado (2012, p. 430) ressalta, “aos Estados são conferidas atribuições residuais. A elas corresponde a competência residual para o desenvolvimento de atividades e, em decorrência, para a instituição de taxas a estas vinculadas. ”

É importante observar que, enquanto a competência residual em matéria de impostos pertence a União Federal (CF, art.154, inc. I), em se tratando de taxas essa competência residual é dos Estados, pois a estes, de acordo com o art. 25, § 1º, da Constituição Federal, são conferidas as competências que não lhes sejam vedadas pela própria Constituição.

Segue um quadro sobre a terminologia utilizada na classificação das competências tributárias.

Classificação das competências tributárias

Denominação da Competência	Tributos	Entidades Públicas
PRIVATIVA	Impostos, como regra Outros tributos, inclusive	União, Estados, Municípios e Distrito Federal
COMUM	Taxas e contribuição de melhorias	União, Estados, Municípios e Distrito Federal
CUMULATIVA	Tributos em geral (Art. 147 da CF menciona impostos)	União e Distrito Federal
ESPECIAL	Empréstimos Compulsórios e Contribuições Especiais	União
RESIDUAL	Impostos e Contribuições para a Seguridade Social	União
EXTRAORDINÁRIA	Imposto extraordinário de Guerra	União

FONTE: Sabbag (2012, p. 395)

Assim, a Constituição Federal dispõe quais os tributos que caberá a União instituir (art.153 e 154), como também os impostos que caberá aos Estados e ao Distrito Federal (art. 155), e por fim os impostos que caberão ao Município (art. 156).

Desta forma através da separação de competência, cada ente federado possui suas atribuições.

3.2.2 As taxas de preservação ambiental.

A Constituição Brasileira, no artigo 145, II, estabelece que:

Art. 145 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão 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; (BRASIL, 1988)

O referido conceito também é trazido pelo CTN, no artigo 77:

Art. 77 -As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. (BRASIL, 1966)

Logo, possuem uma estrita vinculação de sua receita com o financiamento do poder de polícia ou do serviço público que lhe serviu de hipótese de incidência, revelando-se um forte caráter contraprestativo.

Sobre a contraprestação:

O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade. Assim, sendo um tributo de caráter contraprestacional, os recursos oriundos das taxas são necessariamente aplicados no custeio do serviço público ou da atividade de polícia proporcionados pelo poder público. (OLIVEIRA 2007, p. 163).

O Poder Público pode e deve atuar no combate da degradação do meio ambiente e possui diversas forma de fazê-lo, como exemplo a cobrança das chamadas “taxas ambientais”; e sobre estas, a doutrina assevera:

O ente tributante cobra do contribuinte uma quantia para a utilização, efetiva ou potencial, dos recursos naturais, desta forma, a receita obtida com a arrecadação desse tributo poderá ser aplicada em programas de preservação ecológica, que assegurem a manutenção do equilíbrio ambiental do território. (SANTOS, 2017, p. 7)

Sobre sua importância:

As taxas ambientais são importantes ferramentas de controle do Poder Público sob o ente privado, seja através do exercício do poder de polícia, fiscalizando a atividade empresarial e o impacto de sua produção e utilização de insumos no meio ambiente, bem como por meio do poder-dever da administração de exigir dos contribuintes prestação pelos serviços prestados de vigilância e preservação do meio ambiente. (SANTOS, 2017, p. 7)

Acerca de suas características:

A tributação ambiental caracteriza-se por sua natureza regulatória ou extrafiscal, instrumento de política ambiental, indutora de comportamentos ambientalmente amistosos, que não deve ser perdida de vista mesmo em se tratando de taxa, tributo tradicionalmente tido como retributivo ou contraprestacional, portanto, de natureza fiscal por excelência. (OLIVEIRA 1999, p. 178)

Por isso que, na instituição de taxas ecológicas, faz-se necessário ponderar e conjugar os princípios estabelecidos nos âmbitos tributário e ambiental para, de forma harmonizada, deduzir o alcance e o peso de cada um, de forma a concretizar os valores constitucionais preambularmente propostos.

Assim, tem-se que a taxa é uma espécie de tributo vinculada à uma prestação estatal. Essa prestação estatal, segundo doutrinadores tributários, deve ser relativa ao sujeito passivo individual, e não à coletividade em geral, sendo que o serviço público deve ser específico e divisível. (MACHADO, 2012, p. 423)

Como bem assevera Amaro (2012, p.31), “o fato gerador da taxa não é um fato do Contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade”.

Os recursos advindos com a arrecadação dos tributos auxiliam o Estado na defesa do meio ambiente com a persecução da sua preservação, melhoria e recuperação da qualidade para a vida, assegurando ao país as condições ao desenvolvimento sócio econômico, à segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. (OLIVEIRA,2012, p. 265)

Os tributos ambientais podem ser utilizados tanto para arrecadar os recursos necessários aos programas ambientais para custear a prestação de serviços públicos e o exercício do poder de polícia e de controle das atividades danosas ou potencialmente nocivas ao meio ambiente, como também para orientar a atuação dos agentes econômicos, estimulando comportamentos ou processos produtivos ou de consumo mais favoráveis à preservação ambiental.

Podem desestimular atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras do meio ambiente e, ao mesmo tempo, estimular práticas ou tecnologias favoráveis ao meio ambiente através da aplicação do produto da arrecadação na finalidade que justifica sua criação.

Essa exação tem por forma de atuação preventiva e não repressiva, mostrando-se completamente viável a utilização desse tributo na forma extrafiscal para servir de estimulante, indutor ou até mesmo coibidor de comportamentos. Assim, torna-se viável a exação tributária taxa e a sua modalidade de cobrança pelo exercício regular do poder de polícia, atividade estatal, direcionada ao contribuinte que limita direitos e atividades suas de relevante interesse coletivo. (MACHADO, 2012, p. 435)

A instituição da taxa demonstra ser grande aliada à manutenção do meio ambiente, de forma a evitar que futuras gerações venham ficar à mercê de recursos indispensáveis para sua sobrevivência no planeta Terra.

3.3 Casos concretos: Fernando de Noronha e Bombinhas

Uma vez comprovada nos tópicos anteriores, a possibilidade de aplicação de tributos como o incentivo de diminuição da degradação ambiental e com isso induzindo uma renovação das políticas sociais em preservar os bens ambientais é que será realizada uma sucinta descrição de dois modelos de instituição de taxas de preservação ambiental.

Como forma de proteger suas reservas naturais, foram instituídas, em várias regiões do país, as denominadas Taxas de Proteção Ambiental – TPA, a qual possui como finalidade primordial propiciar recursos ao Poder Público para o desenvolvimento de projetos destinados à preservação e manutenção do patrimônio natural.

O primeiro exemplo surgiu em dezembro de 1989 com a Lei n. 10.403, modificada pela Lei 11.305, de 28 de dezembro de 1995, a qual instituiu a taxa de preservação ambiental do arquipélago de Fernando de Noronha. A cobrança tem sido realizada desde 1989, cujos valores são auferidos de acordo com a permanência de turistas no arquipélago.

No município de Bombinhas, em Santa Catarina, a TPA foi criada através da Lei Complementar n. 185/2013 e da Lei n. 1.407/2014 que a regulamentou. A cobrança incide sobre o trânsito de veículos e permanência de pessoas durante a alta temporada no município.

3.3.1 Arquipélago de Fernando de Noronha

Em Fernando de Noronha, desde 1989 vem sendo cobrada uma taxa de preservação ambiental após edição da Lei n. 10.430, com as alterações da Lei n. 11.305/95.

A referida Lei nº 10.430/89, prevê a cobrança de taxa a todas as pessoas não residentes ou domiciliadas no arquipélago e que estejam em visita turística, visando “assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha”, conforme art. 83 da Lei 10.430/89.

A taxa se destina a assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas, incidindo sobre o trânsito e a permanência de pessoas na área sob jurisdição do distrito estadual, com exceção das que estiverem a serviço, ou realizando pesquisas de caráter científico relativas à fauna e flora locais, quando vinculadas ou apoiadas por instituições de pesquisa; pessoas que estejam visitando seus parentes consanguíneos, limitada a isenção até 30 dias de permanência ou a visita a parentes afins, cuja isenção está limitada aos primeiros 15 dias de estadia, conforme artigo. 83 da lei 10.430/89.

O fato gerador do citado tributo decorre da utilização efetiva ou potencial por parte dos visitantes, da infraestrutura física implantada no arquipélago e do acesso e fruição do patrimônio natural e histórico.

Os recursos provenientes da arrecadação da taxa são direcionados para a manutenção das condições gerais de acesso ao arquipélago, preservação dos locais turísticos e dos ecossistemas naturais lá existentes e ainda para a execução geral de obras e benfeitorias em benefícios da população local e dos visitantes.

O valor da taxa é estabelecido de acordo com os dias que os viajantes permanecem no arquipélago, ocorrendo a tributação, portanto, sobre a fruição do patrimônio e dos recursos naturais, o que possibilita ao Poder Público o recebimento de recursos a serem utilizados na manutenção da estrutura adequada para a preservação do meio ambiente local.

Tal como previsto no ordenamento constitucional, essa taxa prevalece com base no exercício do poder de polícia do Estado, isto é, na fiscalização e controle das atividades dos particulares que possam causar poluição.

A cobrança pode ser antecipada, no momento do desembarque no terminal aéreo ou marítimo de Fernando de Noronha, ou no momento do embarque de

retorno ao continente. E a destinação dos recursos provenientes da arrecadação da TPA está de acordo com o estabelecido no artigo 88 da citada lei.

3.3.2 Bombinhas

O segundo exemplo a ser relatado, tem por finalidade aumentar a arrecadação do Município de Bombinhas, que por ser de pequeno porte, não possui meios suficientes para manter uma estrutura para minimizar os impactos ao meio ambiente causados durante a alta temporada.

De acordo com a Lei Complementar n. 185/2013 e Lei n. 1.407/2014, a cobrança da taxa de preservação ambiental, inicia-se entre os meses de novembro a abril. Nesse período há um aumento excessivo no volume de pessoas e veículos para um espaço territorial pequeno, utilizando a infraestrutura física da cidade, ocasionando prejuízos de ordem ambiental.

Segundo art. 2º da Lei Complementar nº 185, de 19 de dezembro de 2013:

Art. 2º A taxa de preservação ambiental - TPA tem como fato gerador o ingresso de visitantes por meio do seu único acesso em altíssima escala durante os meses de novembro a abril em um território de apenas 36km² e de extrema sensibilidade ambiental, colocando em risco os ecossistemas naturais da cidade de Bombinhas, considerando a utilização, efetiva ou potencial da infraestrutura física, do acesso e fruição ao patrimônio natural, ambiental e histórico do município de Bombinhas, incidente sobre o trânsito de veículos utilizando infraestrutura física ambiental, durante o período de incidência dessa visitação. (BOMBINHAS, 2013)

A taxa possui como base de cáculo o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados e o controle é feito por meio de equipamentos eletr nicos que fazem os registros de placas nas duas rotas que d o acesso à cidade, e o pagamento ocorre em pontos comerciais cadastrados a um ponto oficial de recolhimento da TPA (art. 3º da Lei 185/2013)

A legislação municipal prevê hipóteses de isenção sobre veículos segundo art. 6º da Lei 185/2013. Com relação a isenção, no caso de Bombinhas (SC), além de ambulâncias, veículos oficiais e dos veículos licenciados no município e Porto Belo (vizinho a Bombinhas), o município isenta ainda do recolhimento da taxa veículos prestadores de serviço do comércio local previamente cadastrados na prefeitura, veículos de empresas concessionárias de serviços como eletricidade, telefonia, saneamento e veículos de propriedade daqueles que comprovem cadastro imobiliário predial no município.

Em seu art. 7º:

Art. 7º Os recursos obtidos através da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental deverão ser aplicados nas despesas realizadas em seu custeio administrativo; em infra estrutura 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 arbítrios 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; e limpeza pública e ações de saneamento.(BOMBINHAS, 2013)

No ano de 2014, foi proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (n. 2014.073543-6), na qual se pressupunha a ausência dos elementos da taxa tributária e limitação indevida ao livre trânsito de pessoas. O Tribunal de Justiça de Santa Catarina – TJSC indeferiu o pedido, devido ao fato do município exigir como contrapartida, recursos financeiros para serem aplicados à preservação do meio ambiente, o qual resta bastante no período de veraneio.

Por ocasião do voto, o Desembargador Relator João Henrique Blasi, ressaltou que o Município de Bombinhas:

É a menor comuna de Santa Catarina, uma das menores no Brasil, com apenas 36 km², nos quais se acham localizadas 39 belas praias, dunas, rios e manguezais. A cobertura vegetal do Município é da ordem de 75% do seu território, no qual existem pelo menos 3 unidades de conservação e que recebe, para estupefação de todos nós, no período de verão, população próxima de um milhão de pessoas. De que forma um Município, com uma população, imagino eu, em torno de 15 mil habitantes, pode ter uma estrutura que em dois, três ou quatro meses, venha a responder afirmativamente à demanda de cerca de um milhão de pessoas? Foi por isso que surgiu a ideia de institucionalizar-se a Taxa de Preservação Ambiental aqui em debate, na esteira do que acontece em outros locais. Fernando de Noronha é um exemplo, Ilhabela mais um. Outros foram declinados da tribuna. É uma solução extremada, indago. E respondo: é! Mas o caos do verão no Município também representa uma situação extremada. A proposição das leis profligadas - que trazem, como evidenciado no voto do eminente relator, uma série de imperfeições, é verdade, há que se reconhecer - foi uma tentativa de se preservar aquilo que deve ser mais caro ao gênero humano, como direito intergeracional, que é a preservação do meio ambiente. (TJSC - Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2014.073543-6)

O interesse ambiental no âmbito tributário, permitiu a continuidade da cobrança da TPA primando pelo dever estatal de preservar o meio ambiente.

Como forma de exemplificar a cobrança e a sua contribuição na melhoria da infraestrutura do município, na temporada de 2015, a Prefeitura instalou 60 banheiros públicos em todas as praias, disponibilizou 580 lixeiras e limpeza das praias durante o dia, como os recursos advindos da TPA local.

3.4 Diferenças entre as taxas

Em uma breve análise das legislações municipais que tratam do tema, observamos uma peculiar diferença entre os entes que instituíram a cobrança, a forma e o local de pagamento.

Em Fernando de Noronha (PE), por exemplo, a taxa é cobrada na saída dos veículos do território do município no terminal de balsas. O turista efetua o pagamento da taxa logo no desembarque, ao chegar ao local, evitando assim que o visitante saia do território sem o devido recolhimento da taxa.

Diferentemente, no balneário catarinense de Bombinhas (SC), quando um veículo de turista ingressa no município, a placa é registrada por radares em um sistema de leitura de placas. Após isso, o visitante precisa pagar a taxa em um dos locais cadastrados na cidade, estabelecimentos comerciais ou ponto oficial de recolhimento da TPA. A taxa também pode ser recolhida pela internet.

Outro ponto que merece destaque diz respeito ao critério de cobrança da taxa, pois em Bombinhas (SC), a cobrança tem valor fixo, independentemente dos dias em que o visitante permanece no território, distintamente do que ocorre em Fernando de Noronha (PE), em que o visitante é taxado por dia em que permanece na ilha.

Vale observar, que a taxa é cobrada apenas no período de verão no município de Bombinhas (SC), mas possui caráter permanente em Fernando de Noronha (PE).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o advento do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, o meio ambiente passou a ser um direito fundamental, inclusive com o dever constitucional de proteção pelo Poder Público e pela sociedade, mesmo que restrinja direitos e liberdades individuais.

Diante deste contexto, restou claro a incumbência do Poder Público em todos os seus entes, de desenvolver economicamente o país, não deixando de proteger o meio ambiente, seja, fiscalizando as atividades econômicas potencialmente degradadoras, seja fomentando o desenvolvimento através dos variados setores de atividades econômicas.

À vista disso, a relação harmônica entre a economia e o meio ambiente apenas com um sistema de regulamentos e sanções, não se mostra eficaz, sendo obrigatório o Estado intervir com a instituição de outros instrumentos econômicos de incentivo às atividades sustentáveis, que podem funcionar tanto como estímulo ou desestímulo de condutas lesivas ao meio ambiente.

As taxas ambientais surgem, como uma alternativa eficaz de obtenção de recursos financeiros pelo Poder Público, necessários para colocar em prática seu dever de proteção e de preservação do meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações, como consagra nossa Carta Magna.

Em linhas gerais, aparecem como importante instrumento de tutela ambiental, incidindo o efeito fiscal na arrecadação de recursos vinculados ao custeio de serviços público, assim como o efeito extrafiscal, na criação da consciência ecológica, visto que a instituição dos tributos e a utilização da receita adquirida norteia a proteção de bens ambientais específicos.

Desta feita, não há impedimento para que as taxas, sobretudo aquelas exigidas em face do exercício do poder de polícia estatal, em caráter efetivo e específico, sejam utilizadas pelo Poder Público como instrumentos jurídicos indutores de condutas.

Do ponto de vista legal, a cobrança da referida taxa no arquipélago de Fernando de Noronha e no município de Bombinhas, tem por objetivo além da proteção, preservação e conservação do meio ambiente, a limitação da entrada, permanência e saída de veículos automotores e pessoas, pois ambas as localidades não dispõem de infraestrutura suficiente para atender a demanda e valores auferidos

são investidos em infraestrutura, limpeza pública, saneamento básico, desenvolvimento de projetos ambientais e sistemas de controle do fluxo de turistas, para evitar excesso de visitantes.

Com base nos casos concretos anteriormente expostos pode-se comprovar que apesar da taxa ambiental ainda ser vista com desconfiança quanto a sua constitucionalidade, ela certamente é um poderoso instrumento de incentivo à proteção e conservação ambiental.

Há quem afirme que tal taxa é inconstitucional, por prever como fato gerador um serviço público geral e indivisível, além de limitar o tráfego de pessoas por meio de tributo, o que é vedado constitucionalmente.

A maioria dos especialistas na área argumentam que a taxa encontra respaldo legal na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional, que por sua vez autorizam municípios a instituírem a arrecadação de tributos para controle, proteção e preservação do patrimônio ambiental e ecológico, garantindo assim o desenvolvimento sustentável do país.

Contudo, o presente trabalho demonstrou que através da legislação tributária, o Estado exerce sua função conferida pela Constituição de preservar o meio ambiente, pois todos os entes federativos, têm a possibilidade de criar uma taxa de cunho ambiental, por conseguinte reconhecer o direito fundamental à proteção dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações.

Conclui-se assim que o que deve prevalecer é a supremacia dos interesses públicos a serem tutelados, sobre as liberdades e direitos individuais.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Paulo Henrique do. Tributação ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v. 13, n. 50, abr./jun. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitui...>. Acesso em: 2 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Institui o Código Tributário Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 11 jun 2017.

BOMBINHAS. **Lei Complementar nº. 185, de 19 de dezembro de 2013**. Institui a taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/mbrft>>. Acessado em 25 jun 2017.

_____. **Lei Complementar nº. 195, de 29 de julho de 2014**. Altera a lei municipal Nº 185, de 19 de dezembro de 2013 que institui a taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/ngtes>>. Acessado em 6 mai. 2017.

_____. **Lei Complementar nº. 202, de 10 de outubro de 2014**. Altera a lei complementar nº 185, de 19 de dezembro de 2013, que institui a taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/hetrs>>. Acessado em 1 jun. 2017.

_____. **Lei nº. 1.407, de 29 de julho de 2014**. Regulamenta a taxa de preservação ambiental-TPA, instituída pela Lei Complementar nº. 185, de 19 de dezembro de 2013 e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/tnges>>. Acessado em 16 mai. 2017.

CASTELLANI. Fernando F. **Direito Tributário** – 4ª ed – São Paulo: Saraiva, 2012

CORBETTA Janiara Maldaner. **Relativização do Direito Tributário na Instituição de Taxa Ambiental**. 126 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Setor de Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, 2016.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **As dimensões materiais da efetividade da jurisdição ambiental**. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 6, São Leopoldo, 2014.

FERNANDO DE NORONHA. **Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989**. Com as alterações introduzidas pela Lei 11.305 de 28/12/95, pela Lei 11.704 de 29/11/99, pela Lei 11.923 de 29/12/2000 e pela Lei 11.949 de 09/04/2001. Institui os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, dispõe sobre a sua competência tributária e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.recife.pe.gov.br/meioambiente/legislacao/estadual/decreto_distrital018-04.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017.

FERNANDO DE NORONHA. **Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015**. Modifica a Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989, que institui os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e dispõe sobre a sua competência tributária, relativamente à Taxa de Preservação Ambiental. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/meioambiente/legislacao/estadual/decreto_distrital018-04.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**, 33ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

MOREIRA, Rafael Soares. **Tributação Extrafiscal e Meio Ambiente: rumo a concepção de tributo ambiental**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_2/rafael_moreira.pdf > Acesso em: 20 de jun de 2017.

NIEVES, Fábio. **Tributação Ambiental: A Proteção do Meio Ambiente Natural**. São Paulo. Quartier Latin do Brasil, 2012.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta, afetação da receita**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. **Direito Tributário e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.

OLIVEIRA JUNIOR, Alberto Lopes de. **A defesa do meio ambiente e o sistema tributário nacional: análise da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA**. Revista Dialética de Direito Tributário. São Paulo, n.205.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, Gabrielle Nishida. **Direito Tributário Ambiental: Atuação dos Tributos, na Proteção ao Meio Ambiente e Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <http://docplayer.com.br/46944014-Direito-tributario-ambiental-atuacao-dos-tributos-na-protecao-ao-meio-ambiente-e-incentivo-ao-desenvolvimento-sustentavel-resumo.html>. Acesso em 1 de julho de 2017.

TJSC. ADIN n.. Relator(a): Des. João Henrique Blasi; Comarca: Porto Belo; Órgão julgador: Órgão taxa
%20preserva%E7%E3o%20ambiental&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACANrg8AAI&c ategoria=acordao>. Acesso em: 04 jul. 2017.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental** - 6ª Ed. Salvador: Jus PODIVM, 2016.

TORRES, Heleno Taveira. **Da Relação entre Competências Constitucionais Tributária e Ambiental – Os limites dos chamados tributos ambientais**. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo, Malheiros, 2005.