

## POLÍTICAS TRIBUTÁRIAS DE INCLUSÃO SÓCIO-AMBIENTAL: ATUAÇÃO ESTATAL POR MEIO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS E INCENTIVOS FISCAIS

Eli Carla Muller<sup>1</sup>  
Grace Kellen de Freitas Pellegrini<sup>2</sup>

**Resumo:** A preservação do meio ambiente tem sido uma das maiores preocupações de todas as nações do mundo, e uma ação imediata para assegurar a permanência da vida no planeta se faz extrema e urgentemente necessária. Este trabalho trata das vantagens de se prevenir os danos ao meio ambiente, já que são estes, em regra, de difícil reparação. Com isso, aliando a intervenção estatal através da extrafiscalidade da tributação e dos benefícios fiscais, ao potencial de atuação local dos municípios, unidos por meio dos consórcios públicos, busca-se a otimização da tutela ambiental. É adotado o método de abordagem dedutivo de investigação, e como métodos de procedimento serão utilizados o monográfico e o histórico. Como principal técnica utiliza-se a pesquisa bibliográfica e doutrinária, em que são analisados livros e artigos científicos pertinentes ao tema, especialmente aqueles que oferecem uma leitura crítica e rigorosa da verdadeira função do Estado Democrático de Direito no Brasil.

**Palavras-chave:** Ambiental. Incentivos. Inclusão. Políticas tributárias.

**Abstract:** The preservation of the environment has been a major concern of all nations of the world , and immediate action to ensure the continuity of life on the planet becomes extreme and urgently needed . This article discusses the advantages of preventing damage to the environment , since they are , as a rule , difficult to repair . Thus , combining state intervention through extrafiscality taxation and tax benefits , the potential role of local municipalities , states through consortia, seeks to optimize environmental protection. It adopted the method of deductive research approach , and how methods of procedure shall be used the monograph and history . As the main technique used to bibliographic and doctrinal research, where books and relevant to the topic , especially those that offer a rigorous and critical reading of the true function of the democratic rule of law in Brazil are analyzed scientific articles.

**Keywords:** Ambiental. Incentives. Inclusion. Tax policies.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Socióloga. Advogada. E-mail: elicarla@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Professora Substituta de Direito do Instituto Federal Farroupilha - Campus Santo Augusto. Professora do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestre em Direito. Participante do grupo de estudo Intersecções jurídicas entre o Público e Privado, ambos coordenados pelo Professor Pós-Doutor Jorge Renato dos Reis. Advogada. E-mail: gracekellenp@gmail.com

## **1 O MEIO AMBIENTE E A NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO ESTATAL: apontamentos introdutórios**

O combate ao sistema de degradação do meio ambiente deve ser uma preocupação universal. A proteção ambiental abrange a preservação de toda a natureza, numa acepção ampla, envolvendo todos os elementos essenciais a vida humana e ao equilíbrio ecológico, em função do entendimento de que a qualidade de vida é uma forma de direito fundamental da pessoa humana. A manutenção das qualidades ambientais que são necessárias à própria vida, numa perspectiva que contemple essa “nova projeção do direito à vida”, é o que se pretende ver tutelado, atendido e amparado pelo ordenamento jurídico, enquanto guardião do interesse público. (SILVA, 2007)

O desenvolvimento sustentado já é tratado como um princípio do Direito Internacional contemporâneo. (OLIVEIRA, 2007) Com base nisso, pode-se afirmar que legítimas são as intervenções do Estado que objetivem inserir no seu sistema fiscal uma dimensão ambiental.

O conceito de Meio Ambiente aqui utilizado é o empregado por Amaral (2007), que o entende como uno e indivisível, englobando meio ambiente natural, artificial, cultural etc. Silva (2007) entende que o conceito deve ser globalizante, abrangendo toda a natureza original e artificial, e também os bens culturais correlatos; e a interação desses elementos é que pode propiciar o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A Lei 6938/81 (Lei de política nacional de meio ambiente) conceitua meio ambiente como o conjunto de condições, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. É considerado, também, como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido.

O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem estão nas bases das constituições democráticas modernas. Nesse sentido, também a Constituição de 1988, no art. 225, trouxe inúmeras inovações ao ordenamento jurídico brasileiro referente ao direito fundamental ao meio ambiente saudável. De início, elevou o meio ambiente à condição de bem do uso comum do povo, o que confere a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Todavia, atribuiu a toda a sociedade, tanto ao Poder Público como à coletividade, o dever de zelar por sua defesa e preservação, para as presentes e futuras gerações.

Conseqüentemente, a Constituição intentou assegurar a todos um desenvolvimento econômico e social sustentável, coibindo o uso indiscriminado e predatório dos recursos naturais. Ou seja, o art. 225 não estabelece apenas um direito subjetivo, mas também uma imposição objetiva, um mandamento constitucional que deve ser cumprido pelo Poder Público e, também, principalmente pelos responsáveis pelas atividades degradantes da qualidade e do equilíbrio ambiental. Depreende-se que o legislador constitucional buscou inserir um conteúdo humano e social no conceito de meio ambiente, que não se reduz aos elementos naturais (ar, água, terra etc.). O meio ambiente deve ser compreendido como o conjunto das condições de existência humana, que integra e influencia o relacionamento entre os homens, sua saúde e seu desenvolvimento. (CIRINO, 2008)

Dada a importância do tema, Figueiredo (2005, p. 570) assevera que o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado “é, sem dúvida, o princípio transcendental de todo o ordenamento jurídico ambiental, ostentando, a nosso ver, o status de verdadeira cláusula pétrea.”

No final do século XX é que se consubstanciam como produto de uma reflexão mundial sobre o desenvolvimento humano, os direitos chamados de terceira dimensão (ou geração). Estes direitos têm como fundamento o valor da fraternidade e são carregados de um grande conteúdo de humanismo e universalidade. Não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado, mas ao próprio gênero humano. E o direito ao meio ambiente está classificado como um direito fundamental de terceira dimensão.

Oliveira (2007) ocupa-se com o tema, elegendo o direito ambiental como um direito de superposição aos direitos pré-existentes. Numa perspectiva fundamental dos direitos humanos, colaciona que a deterioração ambiental pode chegar a impedir o gozo de outros direitos fundamentais já reconhecidos.

Amaral (2007) alerta que a tendência natural dos agentes econômicos é de externalizar seus custos e internalizar os benefícios gerados externamente ao mercado. Não há como não se destacar aqui a teoria do poluidor-pagador. Idealizado por Cecil Pigou, o princípio do poluidor-pagador consiste na determinação do pagamento dos custos da poluição por aquele que poluiu ou pode vir a poluir no futuro.

Nesse sentido, anota Torres (2005, p. 27)

O princípio do poluidor-pagador está ligado à idéia de internalização de eventuais prejuízos ambientais, sem a qual seria repassada para terceiros a responsabilidade pela carga tributária necessária a garantir os riscos ambientais. O poluidor, que se apropria do lucro obtido em suas atividades poluentes, não pode externalizar negativamente a poluição que produz.

Todavia, neste trabalho, salientam-se as vantagens de se prevenir os danos ao meio ambiente, já que são estes, em regra, de difícil reparação. Desta forma, os princípios da precaução e da prevenção tomam grande destaque nas discussões acerca da integridade do meio ambiente e, conseqüentemente, à qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Para tanto, tem-se a contribuição de Yoschida (2005), quando refere que a lógica do poluidor-pagador não tem sido suficiente e efetiva para impedir que a degradação avance e nem para garantir a possibilidade de sua reversão. Cita, como exemplo, que têm sido adotadas medidas compensatórias inadequadas pelo Estado, que flexibilizam os custos da reparação do ambiente degradado, e assim, a repressão ao poluidor. Para Jonas (2006), este princípio deve, necessariamente, ser incluído na discussão da sustentabilidade, qual seja, o da responsabilidade. Responsabilidade esta para o futuro, para com as futuras gerações, como preconizados pelos conceitos de sustentabilidade, no sentido dado por Amaral (2007).

Por desenvolvimento sustentável entende-se aquele que (2007, p. 33):

[...] assegura as necessidades da presente geração sem comprometer a capacidade das gerações futuras de resolver suas próprias necessidades. A presente geração tem o dever de deixar para as futuras gerações um meio ambiente igual ou melhor do que aquele que herdou da geração anterior.

A partir de tais premissas, tem-se uma nova perspectiva do exercício da função ambiental, que visa a harmonização dos princípios da ordem econômica e social e a dignidade humana, princípio constitucional destacado como fundamento da República Federativa do Brasil, no artigo 1º, inciso III da Carta Magna. Este é o alicerce, para Tupiassu (2006), que justifica um emprego mais positivo dos instrumentos econômicos em prol do meio ambiente. Nessas circunstâncias, além da correção das externalidades, o emprego das normas tributárias indutoras pode ser instrumento para se alcançarem os objetivos propostos pela ordem econômica na constituição.

Para Silva (2007), seriam esses valores aparentemente em conflito que a Constituição prevê e pretende lhes dar eficácia. Como requisito indispensável ao

crescimento econômico este se deve dar em harmonia com a distribuição dos resultados do processo produtivo e visar também à erradicação das desigualdades sociais, da miséria e da pobreza.

Para Bravo (2010), é falso o paradigma de que o crescimento econômico leva, necessariamente, à deterioração ambiental e ao abuso dos recursos. Destaca a importância da biodiversidade e dos ecossistemas na elaboração de políticas que abarquem, além da defesa dos valores ambientais, a correta tomada de decisões políticas e econômicas, ou seja, afirma que a conservação dos ecossistemas proporciona inumeráveis vantagens econômicas. Comentando a situação particular de Andalúcia, o autor ainda destaca que a maioria das empresas também perceberam que a deterioração ambiental é uma questão central, que pode por em risco seus próprios interesses econômicos.

Nesse sentido, também adverte Derani (2005, p. 645):

São indissociáveis os fundamentos econômicos de uma política ambiental, conseqüente e exequível; assim como uma política econômica conseqüente não ignora a necessidade de uma política de proteção dos recursos naturais. Para isso, a economia deve voltar aos seus pressupostos sociais. Pois, o que está em jogo não é só a otimização do uso privado dos recursos, mas uma redefinição social do modo de apropriação de recursos que, em última análise, pertencem a toda a sociedade.

Desse modo, o direito ao meio ambiente saudável também está inserido no rol dos direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988, e configura-se como uma ampla gama de valores ecológicos que estão constitucional e jurisprudencialmente protegidos. A questão que se faz presente agora é a dos modos de efetivação desses preceitos.

## **2 Políticas públicas de intervenção estatal**

Passa-se agora a debater o tema de políticas públicas. Necessária se faz, para tanto, uma abordagem inicial, que demanda a demarcação de alguns conceitos preliminares para explicitar a relevância dessas políticas na ação do governo e da sociedade.

Para Schimidt (2008) dentre as razões que favorecem o interesse do estudo das políticas públicas está a crescente escala da intervenção do Estado e complexidade dos governos nos dias atuais: problemas mais complexos aos responsáveis pelas decisões. Também destaca a atenção ao ponto de vista dos

resultados da ação política com ênfase nas técnicas de resolução de problemas. A importância do estudo, do ponto de vista prático, permite uma ação mais qualificada por parte dos agentes, com maior impacto nas decisões; do ponto de vista acadêmico: necessidade de uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica própria das políticas, incitada pelo interesse pelos resultados. Ressaltada assim, a importância tanto dos estudos com orientação descritiva, ou seja, com viés teórico (conhecimentos dos processos de elaboração das políticas) quanto dos de orientação prescritiva, ou seja, direcionados a soluções, contemplarem as duas dimensões, e evitar a falsa neutralidade.

Farah (2006) identifica uma terceira onda de pensamento sobre o Estado, caracterizado pela legitimidade da ação estatal, com a revisão do conceito minimalista de Estado e com a centralização das políticas públicas de caráter social. Nesse contexto, dentre as iniciativas observadas pela autora, que sugerem uma mudança no desenho das políticas sociais implementadas na esfera local, a autora destaca várias características: ações integradas destinadas a um mesmo público-alvo, superando a setorização e podendo promover atendimento integral, ao mesmo tempo em que o incorporam a idéia de universalização do atendimento; o estabelecimento de vínculos de parcerias com outros níveis de governo e com governos de outros municípios e novas formas de articulação entre estado, sociedade civil e mercado (comunidade organizada, ONGs e setor privado empresarial), formando redes institucionais que se constituem tanto para provisão de serviços públicos quanto para formulação de programas e políticas.

Segundo Rodrigues (2010) “*Quem ganha o quê, quando e como*” é a definição mais conhecida do que são políticas públicas. Ao abordar o tema a autora traz alguns conceitos que julga pertinentes para o estudo da matéria, como os de política, poder, Estado para chegar a um conceito de políticas públicas. Por política, no contexto de políticas públicas, entende ser o conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos, implicando na resolução pacífica de conflitos. Política pública seria o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto. Logo, as políticas públicas são a intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas.

O potencial extrafiscal dos tributos na consecução de comportamentos desejáveis pelo Estado é inconteste. Essa prerrogativa do Estado de intervenção na vida privada se legitima no Estado Democrático de Direito, quando a doutrina incorpora ao conceito de tributo uma dimensão além da obtenção de recursos, ampliando a função desempenhada pelo Direito tributário nas políticas públicas implementadas pelo Estado. Segundo Moro (*apud* GOUVEA, 2006), o Direito Tributário, nesse contexto, é reconhecido como um importante instrumento de transformação social, dentro das finalidades contidas na Constituição. Desse modo, professa o autor a utilização extrafiscal dos tributos como uma exigência constitucional, demarcando as possibilidades de utilização dessas medidas fiscais como instrumentos de intervenção ambiental.

Desse modo, a técnica de incentivos, para Yoshida (2005), atua como sanção premial ou positiva, atribuindo ao agente um prêmio pelo seu comportamento, e também como facilitadora da atuação antes de se concretizar o comportamento que se deseja incentivar, oferecendo meios capazes de atrair o agente e induzi-lo a determinada prática.

Diante disso, busca-se a compatibilização da competência ambiental com a tributária, delimitando o espaço no qual existe a possibilidade da implementação da ação fiscal com fins ambientais. O êxito da proteção ambiental depende da justa conjugação dessas duas medidas, quais sejam, medidas de desestímulo a degradação ambiental e medidas de estímulos ao cumprimento das exigências ambientais, baseados nos atrativos econômicos.

Amaro (2001, p. 87) classifica os tributos conforme os objetivos principais contidos na lei de incidência: arrecadar recursos financeiros (finalidade arrecadatória) ou induzir determinados comportamentos do contribuinte (finalidade regulatória). Explica:

[...] se a instituição de um tributo visa, precipuamente, a abastecer de recursos os cofres públicos (ou seja, a finalidade da lei é arrecadar), ele se identifica como tributo de finalidade arrecadatória. Se, com a imposição não se deseja arrecadar, mas estimular ou desestimular certos comportamentos, por razões econômicas, sociais, de saúde etc, diz-se que o tributo tem finalidades extrafiscais ou regulatórias. (grifos do autor)

Não obstante a separação conceitual entre a tributação fiscal e a extrafiscal seja, na prática, de difícil realização, e com frequência as duas finalidades coexistem, apenas com uma análise detalhada da inspiração que cria cada tributo

específico e a predominância de sua aplicação, poder-se-ia proceder a tal diferenciação. De fato, entende-se que tanto a tributação fiscal quanto a extrafiscal se prestam para determinados fins sociais, mas a distinção conceitual se faz importante para evidenciar que a extrafiscalidade, segundo Reali (2006), pode ser mais objetivamente orientada para o atendimento de determinados fins, dentre os quais os de natureza ambiental. Dessa forma, pode-se concluir que, assim como a fiscalidade, a extrafiscalidade não existe isoladamente, mas decorre sempre de uma análise da própria norma tributária para sua identificação concreta.

Gouvêa (2006, p. 12) aduz que a extrafiscalidade “está presente em todo o Direito Tributário, desde os princípios que lhe informam, passando pelas figuras tributárias, bem como pelos institutos desse ramo do Direito, embora presente, também, limites.” Para o autor, na medida em que a extrafiscalidade está diretamente ligada a valores, e estes estão presentes em todo o ordenamento jurídico, não pode ser considerada como algo ocasional ou eventual, mas apresenta características inerentes aos valores.

Essa discussão revela uma visão ampla da tributação, identificada como um “todo unitário” que tem objetivos arrecadatórios ao mesmo tempo em que é capaz de afetar a vida econômica da sociedade. Assim, Gouvêa (2006, p. 13) registra a impossibilidade de diferenciação absoluta entre fiscalidade e extrafiscalidade, pois “tanto a grande estrutura do sistema tributário quanto as medidas fiscais isoladas têm igual preocupação arrecadatória e não arrecadatória.”

Afinal, tratando-se a extrafiscalidade como um princípio do Direito Tributário, e a proteção ambiental como um princípio do Direito Ambiental, ambos presentes na Constituição, pretende-se analisar como essas normas, conjugadas, podem atuar efetivamente em prol da sustentabilidade ambiental.

Os incentivos estão no campo da extrafiscalidade. Através dos incentivos fiscais a pessoa política tributante estimula os contribuintes a fazerem algo que a ordem jurídica considera conveniente, interessante ou oportuno. Algumas vezes os incentivos fiscais se manifestam através de imunidades ou sob a forma de isenções. Tais incentivos somente serão válidos se foram concedidos do exercício ou do não exercício da competência tributária da pessoa política que os concede. A extrafiscalidade também se manifesta pelos desestímulos fiscais, que estimulam contribuintes a não assumirem condutas que, embora lícitas, são consideradas impróprias sob o aspecto político, econômico e/ou social.



Pires (2007) destaca que os incentivos fiscais são um tipo de intervenção estatal que se caracteriza por um estímulo de índole econômica para as atividades privadas. Sendo assim, são concedidos para exercerem uma função específica, qual seja, desenvolver ou estimular determinada atividade considerada relevante pelo legislador.

Adentrando na questão dos incentivos fiscais ligados a preservação ambiental, Oliveira (2007) acrescenta que a carga tributária diferencial simboliza o reconhecimento estatal da relevância ambiental das decisões pessoais, profissionais ou empresariais dos contribuintes; e para o particular esta representa o incentivo fiscal respectivo.

Ao destacar os aspectos mais relevantes, Catão (*apud* PIRES, 2007) propõe uma síntese do conceito de incentivos. Destaca que são instrumentos de desoneração tributária que têm o propósito de estimular determinadas relações jurídicas de índole econômica, concedidos pelo ente político que institui o tributo objeto da concessão do incentivo, com a devida aprovação legislativa.

Dentro desse tema, Nabais (2005) salienta a importância da função promocional do direito. E, como resultado desse entendimento, assinala que o segmento mais operacional da extrafiscalidade é o dos benefícios fiscais. E anota também que eles constituem um instrumento normal de política econômica e social do Estado Social contemporâneo.

Através dos benefícios fiscais, se pretende a alteração dos comportamentos humanos. Valendo-se dos incentivos fiscais, podem-se desestimular comportamentos nocivos ao meio ambiente, não através de sanção a ser aplicada aos causadores de degradação, mas utilizando-se da chamada 'sanção premial' para aqueles setores que mudarem as suas atitudes, implementando novas tecnologias, comprometidas com o tipo de desenvolvimento que o Estado quer promover, neste caso, a sustentabilidade ambiental. (MACHADO FILHO; SABBAG, 2009)

A extrafiscalidade transforma-se, então, num importante mecanismo para a atuação do Estado na luta pelo desenvolvimento econômico e ambiental. Esta análise de custo-benefício deverá reger a decisão política do país de conceder ou não os benefícios, sempre em respeito ao orçamento público, à legalidade, a indisponibilidade dos bens públicos, enfim a todos os princípios implícitos e explícitos que regem a ordem econômica, fiscal e ambiental.

### 3 Os Municípios e a Federação brasileira tripartite

A Federação brasileira, de acordo com o que estabelece a Constituição da República, é formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, nos termos por ela traçados. Como exemplos dessa autonomia, há vários artigos que tratam das competências legislativas de cada um dos entes federados. No artigo 23, tem-se a relação das competências que são comuns a todos os entes.

Ao avaliar o artigo 30<sup>3</sup>, onde estão listadas uma série de responsabilidades exclusivas dos municípios, vê-se que estas traduzem de perto as peculiaridades de cada um, os usos e costumes de sua população, cultura, características básicas da economia e da região em que estão inseridos, além de, com relação à tributação, as condições financeiras e os meios de arrecadação, e muitas outras práticas de interesse local.

A Constituição Federal em seu art. 23, VI, estabelece como competência comum aos entes federados a proteção ao meio ambiente, de onde se retira que é dado ao município o poder-dever de 'concretizar' a Constituição por meio de políticas públicas que viabilizem o direito humano fundamental ao meio ambiente sustentável.

O primeiro inciso do artigo 30, que trata da competência para legislar sobre o interesse local, traduz que deve ser o legislador local o autor das regras administrativas, tributárias e de prestação de serviços, bem como de proteção ao patrimônio cultural de cada município. Assim, manda a Constituição que essa

---

<sup>3</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

legislação deve ser elaborada pelos representantes locais que a população elegeu para reger sua vida na localidade.

De todo o exposto, depreende-se a manifesta importância que o constituinte pretendeu dar ao poder local, mais próximo do cidadão.

A posição dos municípios no federalismo brasileiro é decorrência da aplicação do princípio da subsidiariedade na Constituição. Tal princípio busca a coordenação, a cooperação e a colaboração de todos os entes federados.

Ao desenvolver sua teoria sobre o princípio da subsidiariedade Baracho (1996) destaca que o Federalismo tornou-se essencial ao governo democrático, a partir de debates sobre as estruturas e formas de organização estatais. Observa que: "O termo federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se às ideias, valores e concepções do mundo, que exprimem uma filosofia compreensiva da adversidade na unidade. Quanto à federação, é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas". (BARACHO, 1996)

Ainda para o autor, a doutrina francesa destaca que é na organização federal que o princípio da subsidiariedade se encontra, no plano político, no que se refere à repartição de competências.

O Princípio da Subsidiariedade não propõe o Estado Mínimo. Segundo Baracho (1996), este princípio "deve ser interpretado como inerente à preservação das individualidades, dentro dos vários grupamentos sociais." O que deve ser considerado, na realidade, é um equilíbrio entre Poder Central e Local, sendo que neste se dará a formação do indivíduo. Claramente, este princípio está intimamente ligado ao aspecto do pluralismo e a construção da cidadania.

Para Hermany (2012, p. 21), "a subsidiariedade confere elementos para a soberania do indivíduo, pois aproxima o diálogo do cidadão, estimula a participação política, traz abertura para diálogos pluralistas com as minorias". Assim, destaca o autor, que há espaço para a comunidade e, ao mesmo tempo, espaço de atuação para o Estado, que pode agir na garantia de avanços sociais.

Dentre outros aspectos relacionados ao Princípio da Subsidiariedade, pode-se dizer que consiste na possibilidade da sociedade por si só solucionar suas questões (sendo que a estrutura inicial deve ser fornecida pelo Estado) e, caso isso

não ocorra, haverá a intervenção do ente público mais próximo dos problemas da mesma.

Segundo Oliveira (2005), A Constituição Portuguesa prevê a autonomia das autarquias locais como princípio fundamental. O autor conceitua democracia local como sendo o poder exercido ao nível das autarquias locais, e que este poder pertence aos cidadãos nelas residentes que o exercem diretamente ou através de representantes eleitos. Do ponto de vista jurídico e histórico, então, para o autor, agregado ao conceito de democracia local, destaca que esta de estar de acordo com o princípio da subsidiariedade.

A cidadania ativa também é pressuposto básico para a efetivação do princípio da subsidiariedade, de forma que deve haver solidariedade entre os componentes da sociedade e do Estado. O Estado só deve agir, por ele próprio, quando existir necessidade real, que não tenha sido atendida por qualquer coletividade ou grupo de cidadãos.

O princípio da subsidiariedade não se preocupa com a legitimidade do poder, mas indaga quais as atribuições do poder, questionando porque o poder é necessário e quais as justificativas de suas tarefas. Para tanto, a sociedade civil deve acompanhar as tarefas de interesse geral, pelo que dá resposta a muitas questões contemporâneas. Portanto, qualquer que seja o tipo de alteração da Constituição, deve vir precedido de profundas investigações. (BARACHO, 1996)

Referenciando-se às classificações tradicionais, Dallari (2001) leciona que os Estados Federais diferenciam-se dos Unitários e Federais, em razão dos primeiros possuírem diversos centros de poder político, autônomos entre si, enquanto os últimos possuem seu poder político nas mãos de um único poder central. Para o autor, Estado Federal é uma aliança, uma união de Estados, mas uma aliança que requer algumas particularidades importantes, que a distinguem das demais. O Estado Federal é um fenômeno moderno, do século XVIII, que nasceu nos Estados Unidos em 1787, com sua constituição. Estabelece ainda as várias características fundamentais do Estado Federal, as quais serão detalhadamente trabalhadas no decorrer da pesquisa.

Assim, a gênese de um federalismo cooperativo impõe que as várias entidades que compõem a federação possam gerir a coisa pública em parceria. Como dito por Ramos (2000, p. 49), a “[...] associação das partes componentes está

na origem do Estado Federal, tornando inseparáveis as ideias de união, aliança e cooperação [...]."

Durao (2011) ressalta que o surgimento da cooperação se dá no conflito, pois em momentos de crise econômica ou social, é necessária uma articulação intersetorial com participação social como forma de buscar alternativas. Especificamente com relação à cooperação administrativa, os princípios que dão alicerce aos convênios e consórcios não são delineados especificamente, mas o autor destaca que, para além dos princípios consagrados na Constituição relativos à Administração Pública, que são diretamente aplicáveis à matéria, podem destacar-se alguns outros. Seriam esses os princípios da cooperação acordada, do ingresso livre e voluntário, interesse público primário, da vinculação ao ato convenial ou consorcial e da responsabilidade de seus partícipes e executores.

Vislumbra-se uma oportunidade de atuação concreta e eficiente do Estado, com a cooperação dos entes federativos e utilização extrafiscal de seus tributos. E, como se verá, o uso de benefícios fiscais, no tratamento estatal do meio ambiente, pode ser uma alternativa frutífera, ademais se utilizada no âmbito de políticas de cooperação entre os entes envolvidos.

Por meio da Emenda Constitucional nº. 19, de junho de 1998, foi alterado o artigo 241 da Constituição, passando-se a prever em dispositivo constitucional a instituição de consórcios públicos.<sup>4</sup>

A disciplina das figuras dos convênios e consórcios é dada pela Lei 11.107, que está regulamentada no Decreto nº 6.017. Como adverte Dallari (2005), a figura do consórcio não é nova no direito brasileiro, mas a emenda inovou ao conceder personalidade jurídica aos consórcios públicos e ao prever a possibilidade de participação da União e dos Estados nos consórcios.<sup>5</sup> Para Di Pietro, é exatamente

---

<sup>4</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

<sup>5</sup> Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

essa nova característica que concede a eficácia necessária ao instituto, para que possa efetivamente contribuir com a realização de políticas e ações integradas dos entes federativos. (*apud* DELLARI, 2005).

Não se descuida o presente trabalho das inúmeras particularidades dessa nova forma de interação estatal. O consórcio público é assumido como uma nova espécie de ente da administração pública indireta, possuindo, como se disse, personalidade jurídica<sup>6</sup>. Antes da entrada em vigor da Lei nº 11.107/05, os consórcios públicos não possuíam personalidade jurídica. O projeto de lei que deu origem à Lei 11.107/05 previa o consórcio somente sob a forma de pessoa jurídica de direito público. Como a redação final da lei estabelece possibilidade de criação de pessoa jurídica de direito privado, merece destaque a apreciação de Medauar e Oliveira (2006, p. 76)

Desperta estranheza a modelagem de pessoa jurídica de direito privado, pois o consórcio agrega pessoas jurídicas de direito público, reunidas para realizar fins de interesse comum. Se todos os entes públicos devem nortear suas atividades pelo interesse público, um consórcio integrado por entes públicos também atuará para atender a fins de interesse público, não se justificando, portanto, a natureza de pessoa jurídica privada. Coerente seria enquadrar todos os consórcios na categoria das pessoas jurídicas de direito público. Ainda mais porque a própria lei não aceita a incidência só do direito privado sobre tal tipo, dada a obrigatoriedade de cumprimento de inúmeras normas de direito público, por comando do §2º do art. 6º.

Os Consórcios públicos e/ou convênios que tenham por objetivo a concessão de incentivos fiscais com a finalidade de proteção ambiental são permitidos pela lei, através do disposto em seu artigo 2º.<sup>7</sup>

E os consórcios e convênios vêm ao encontro da perspectiva também de valorização do poder local, principalmente quanto à questão do meio ambiente, em

---

<sup>6</sup> Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil. § 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

<sup>7</sup> Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; (grifou-se)

que os problemas muitas vezes exigem soluções que vão além do alcance da capacidade de ação de um Município. Pelas próprias características das políticas que pretendam dar conta de problemas ambientais, grande parte das propostas de soluções exigem ações conjuntas, pois dizem respeito a problemas que afetam, simultaneamente, mais de um Município. Assim, com a criação de consórcios intermunicipais, estabelecendo a parceria entre vários Municípios, ou entre Municípios e Estado, com a participação ou não da União, aumenta-se a capacidade de solucionar problemas comuns. Trata-se, portanto, nas palavras de Deranni (2005) de um recurso administrativo e, ao mesmo tempo, político.

#### **4 Considerações finais**

O tema do comprometimento do meio ambiente, a par de ser por demais debatido, não pode ser abandonado, em função dos pequenos avanços que tem-se visto em relação à reversão do ciclo de esgotamento do ecossistema. O trabalho busca, nesse sentido, apresentar a intervenção estatal através de políticas públicas tributárias extrafiscais de concessão de benefícios fiscais, no âmbito municipal, como instrumento de estímulo a comportamentos não poluentes dos entes econômicos privados.

Considerando o que foi abordado, ressalta-se mais uma vez a posição privilegiada que tem o município na federação brasileira, como ente federado mais próximo dos cidadãos, e autônomos para promoverem, dentro de suas competências constitucionais políticas públicas de inclusão social.

Principalmente em relação ao meio ambiente, os municípios devem se unir e fortalecer seu poder, através de consórcios e convênios e utilizar-se de instrumentos tributários dos benefícios fiscais para fazerem seu papel dentro da federação e da república brasileiras, qual seja o que promover o bem comum e a dignidade humana.

#### **Referências**

AMARAL, Paulo Henrique. *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Ed. RT, 2007.

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BARACHO, Jose Alfredo de Oliveira. *O Princípio da Subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1997.

CELLA, Aline Burin. *Consórcios públicos intermunicipais como mecanismos do Federalismo: a promoção de políticas públicas tributárias de combate à guerra fiscal baseadas na solidariedade social*. 2009. 125 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2009.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Parecer Consórcios Públicos*. 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/sri/consorcios/ParecerDalmoAbreuDallari.pdf>> Acesso em 29 set 2010.

DERANI, Cristiane. Aplicação dos princípios do Direito Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: SARAIVA, E. FERRAREZI, E. (org.) *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, 2v.

GOUVEA, Marcus de Freitas. *A Extrafiscalidade no direito tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HERMANY, Ricardo. *Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

JONAS, Hans. *O princípio da responsabilidade*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

KLIKSBERG, Bernardo. *O desafio da exclusão*. São Paulo: Fundap, 1997.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO FILHO, Haroldo e SABBAG, Bruno K. *Classificação da Natureza Jurídica do Crédito de Carbono e defesa da isenção tributária total às receitas decorrentes da Cessão de Créditos de Carbono como forma de aprimorar o combate ao aquecimento global*. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/32148/public/32148-38095-1-PB.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2014.



MEDAUAR, Odete. OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MODÉ, Fernando M. *Tributação ambiental: a função do tributo na proteção do meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2004

NABAIS, José Cassalta. Direito Fiscal e tutela do ambiente em Portugal. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

OLIVEIRA, Antônio Candido. *A democracia local (aspectos jurídicos)*. Coimbra Editora, 2005.

OLIVEIRA, Jose Marques Domingues. *Direito tributário e meio ambiente*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PIRES, Adilson Rodrigues. Ligeiras reflexões sobre a questão dos incentivos fiscais no Brasil. In: MARTINS, I. G.; ELALI, A.; PEIXOTO, M. (Coord.). *Incentivos fiscais: questões pontuais nas esferas federal, estadual e municipal*. São Paulo: MP Ed., 2007.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

REALI, Darci. *Os municípios e a tributação ambiental*. Caxias do Sul: EDUCS, 2006

RODRIGUES, Hugo Thamir. *Harmonização solidária das políticas tributárias municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social do Município*. 2003. 276 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas Tributárias e Federalismo: uma leitura possível do caso brasileiro. In: LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais e Políticas Públicas. Desafios Contemporâneos*. Tomo 3, Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2003, p. 891-921.

\_\_\_\_\_; RETTENMAIER, Priscila. Convênios e Consórcios Municipais: instrumentos de harmonização das políticas públicas no Brasil. In: LEAL, R. G.; REIS, J. R. (Orgs.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas. Desafios Contemporâneos*. Tomo 8, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2487 – 2517.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

SCAFF, F.F. E TUPIASSU, L.V.C. Tributação e políticas públicas: o ICMS ecológico. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SCHIMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, R. G.; REIS, J. R. (Orgs.). *Direitos sociais e políticas*

*públicas. Desafios contemporâneos*. Tomo 8. Edunisc: Santa Cruz do Sul, 2008, pp. 2307-2333.

SCHOUERI, Luis Eduardo. Normas tributárias indutoras em matéria ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Direito Tributário Ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TÔRRES, 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.

TORRES, Ricardo Lobo. Valores e princípios no direito tributário ambiental. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo, Malheiros, 2005.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação Ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do Direito ao Meio Ambiente Saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

YOSHIDA, Consuelo. A efetividade e a eficiência ambiental dos instrumentos econômico-financeiros e tributários. Ênfase na prevenção. A utilização econômica dos bens ambientais e suas implicações. In: TÔRRES, Heleno Taveira (org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

VAZ, José Carlos. Consórcios Intermunicipais. Instituto POLIS: *Boletim DICAS 97 Idéias para a Ação Municipal*. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas\\_interna.asp?codigo=100](http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=100)> Acesso em: 19 abr. 2014.