

Universidade Camilo Castelo Branco  
Campus de Fernandópolis

DORIVAL DE PAULA JUNIOR

INCENTIVOS FISCAIS VERDES: O “IPTU VERDE” E O “ICMS  
ECOLÓGICO” EM CARAGUATATUBA/SP

GREEN TAX INCENTIVES: THE “GREEN IPTU” AND “THE  
ECOLOGICAL ICMS” IN CARAGUATATUBA/SP

Fernandópolis, SP

2015

Dorival de Paula Junior

INCENTIVOS FISCAIS VERDES: O “IPTU VERDE” E O “ICMS  
ECOLÓGICO” EM CARAGUATATUBA/SP

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Gisele Herbst Vazquez

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Camilo Castelo Branco, como complementação dos créditos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

Fernandópolis, SP

2015

**FICHA CATALOGRÁFICA**

PAULA JUNIOR, Dorival de  
P346l Incentivos Fiscais Verdes: o “IPTU verde” e o “ICMS Ecológico” em  
Caraguatatuba / SP / Dorival de Paula Junior - São José dos Campos: SP /  
UNICASTELO, 2015.

80f. il.

Orientador: Profa. Dra. Gisele Herbst Vazquez

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em  
Ciências Ambientais da Universidade Camilo Castelo Branco, para  
complementação dos créditos para obtenção do título de Mestre em Ciências  
Ambientais.

1. Extrafiscalidade. 2. Preservação Ambiental. 3. Desoneração Tributária  
I. Título

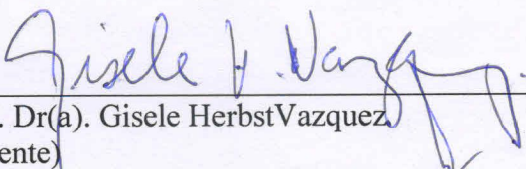
**CDD: 574**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

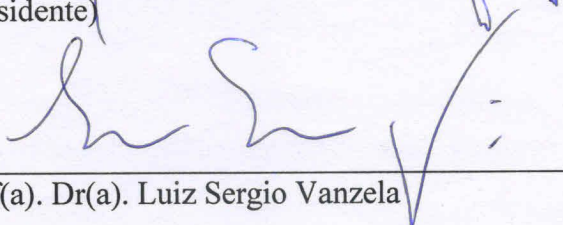
**DORIVAL DE PAULA JUNIOR**

**INCENTIVOS FISCAIS VERDES: O “IPTU VERDE” E O “ICMS ECOLÓGICO” EM CARAGUATATUBA/SP**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Camilo Castelo Branco, pela seguinte banca examinadora:



Prof(a). Dr(a). Gisele Herbst Vazquez  
(Presidente)



Prof(a). Dr(a). Luiz Sergio Vanzela



Prof(a). Dr(a). Mário Lúcio Garcez Calil

Fernandópolis - SP, 30 de novembro de 2015.

Presidente da Banca Prof(a). Dr(a). Gisele Herbst Vazquez

## DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho ao Prefeito Municipal de Caraguatatuba, Antonio Carlos da Silva, por ter criado a Lei de Bolsas de Estudo para os servidores públicos municipais e por autorizar o ingresso e a participação dos beneficiados, nas aulas, nos eventos e nos demais atos necessários à conclusão do curso.

Além disso, Antonio Carlos da Silva sempre colocou a educação como prioridade dos seus governos, implantando uma política pública, sem igual, que proporcionou a todos os servidores públicos e munícipes a possibilidade de amplo acesso à educação desde a creche até o ingresso em cursos de nível superior e de pós-graduação, valorizando e capacitando os seus agentes públicos e a população caiçara.

Os meus sinceros e eternos agradecimentos por trabalhar em melhorar a qualidade de vida das pessoas residentes e sazonal de Caraguatatuba-SP.

Também, dedico o presente trabalho a minha mãe, Terezinha Alves Queiroz, que desde a minha tenra idade sempre dizia: “meu filho estude para ser um grande homem”, e a finalização desse curso é demonstração de que ouvi o referido conselho.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos professores da UNICASTELO por aceitarem ministrar o curso no Município de São José dos Campos, e aos finais de semana, abstendo-se de ficar com os seus familiares para nos proporcionar a formação como Mestre.

Agradeço a minha orientadora, Gisele Herbst Vazquez, pela paciência e pela orientação à conclusão do artigo e da dissertação.

Agradeço as minhas amigas e colegas do mestrado, Rosemary Aparecida de Souza e Maíza Aparecida Gaspar Rodrigues pelos momentos que usufruímos para juntos nos tornarmos mestres.

E a todos que contribuíram direta e indiretamente à conclusão do Curso.

## **INCENTIVOS FISCAIS VERDES: O “IPTU VERDE” E O “ICMS ECOLÓGICO” EM CARAGUATATUBA/SP**

### **RESUMO**

O incentivo fiscal verde é um forte instrumento para garantir o desenvolvimento sustentável especialmente num país capitalista. Investir na utilização de incentivos ou benefícios fiscais verdes como parte de políticas públicas, que são as escolhas do governo de acordo com as suas demandas e prioridades, auxilia na modificação do agir humano. O objetivo deste trabalho foi analisar a importância dos incentivos fiscais verdes na preservação do meio ambiente por meio do estudo do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU Verde) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS Ecológico (ICMS-E) em Caraguatatuba/SP. Para tanto foram coletados dados das legislações referentes ao IPTU Verde dos Municípios de São Carlos/SP e Araraquara/SP e do ICMS-E dos Estados de Minas Gerais, Paraná e São Paulo para uma análise comparativa com Caraguatatuba/SP. Também foi realizado um levantamento da quantidade de requerimentos de isenção de IPTU Verde em Caraguatatuba/SP, que foi o escolhido por ser o pioneiro na implantação deste imposto no litoral norte paulista. Verificou-se que o IPTU Verde de Caraguatatuba tem por objetivo a preservação da vegetação nativa e prevê a exclusão de 100% do lançamento para imóveis, sem construção com restrições ambientais que impeçam o proprietário de construir, enquanto que em São Carlos o desconto é de 2% concedido exclusivamente para imóveis já edificados por meio de plantio de árvores e manutenção de áreas permeáveis, com descontos cumulativos. Já em Araraquara concede-se redução de alíquota do IPTU para aqueles que preservarem o meio ambiente por meio de manutenção de área verde no interior da propriedade com o plantio de espécies nativas. Em relação ao ICMS-E dos Estados do Paraná, Minas Gerais e São Paulo constatou-se que o principal objetivo foi compensar os Municípios com Unidades de Conservação que estavam obstados de crescerem economicamente. No caso do Paraná, 5% do total do ICMS arrecadado pelo Estado são destinados aos Municípios da seguinte forma: 50% para os que possuem Mananciais de Abastecimento e 50% para os que têm integrado em seu território Unidades de Conservação, Áreas de Terras

Indígenas, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Faxinais e Reservas Florestais Legais. No Estado de São Paulo, dos 25% do total arrecadado de ICMS, 0,5% é destinado ao ICMS-E, sendo um dos critérios, o ecológico, que leva em consideração os espaços territoriais especialmente protegidos. Por sua vez, Minas Gerais destina 1,1% do total do ICMS aos Municípios, cuja distribuição deste montante é realizada em função do Índice de Meio Ambiente (IMA). Conclui-se que os Estados com o ICMS-E implantados estimularam os Municípios que possuem áreas de conservação a engendrar esforços para o seu cumprimento, e assim, aumentar o recebimento dos repasses do ICMS, atingindo a sua finalidade extrafiscal e de responsabilidade socioambiental. Com relação ao IPTU Verde lançado em Caraguatatuba/SP, concluiu-se que a redução de encargos ou tributação negativa alcançou sua finalidade extrafiscal, com significativo acréscimo à preservação de áreas particulares com restrições ambientais.

**Palavras-chave:** extrafiscalidade, preservação ambiental, desoneração tributária.



## **GREEN TAX INCENTIVES: THE “GREEN IPTU” AND “THE ECOLOGICAL ICMS” IN CARAGUATATUBA/SP**

### **ABSTRACT**

The Green Tax Incentive is a strong instrument to ensure sustainable development especially in a capitalist country. Investing in the use of incentives or green tax benefits as part of public policy helps the human activity modification. The objective of this study was to analyze the importance of green tax incentives in preserving the environment through the study of the Tax on the Land Property and Territorial Urban (IPTU-Green property tax) and the Tax on Goods and Services - Green ICMS (ICMS-E= Tax on movement of goods and services-Ecological) in Caraguatatuba/SP. Therefore, were collected data of the laws relating to the Green Property tax (Green IPTU)- in the municipalities of São Carlos/SP and Araraquara/SP and the Tax on Movement of Goods and Services (ICMS-E) in the states of Minas Gerais, Parana and São Paulo for a comparative analysis with Caraguatatuba/SP. It was also conducted a survey on the amount of Green Property Tax (Green IPTU) exemption applications in Caraguatatuba/SP, which was chosen for being the pioneer in the implementation of this tax on this coast. It was found that the Green Urban Land and Building Tax aims at the preservation of native vegetation and provides for the exclusion of 100% of the release for buildings without construction, which have environmental restrictions and prevent the owner of building, while in San Carlos discount is 2% granted exclusively to properties already built up through tree planting and maintenance of permeable areas with cumulative discounts. Already in Araraquara is granted the property tax rate reduction for those who preserve the environment through green area maintenance inside the property by planting native species. Regarding the Tax on movement of goods and services (ICMS-E) of the states of Parana, Minas Gerais and São Paulo it was found that the main objective was to compensate the municipalities with conservation units that were impeded economically grow. In Paraná, 5% of the total ICMS collected by the state are allocated to municipalities as follows: 50% for those with Watershed Supply and 50% for those who have integrated into their territory Protected Areas, Areas of Indigenous Lands, Private Reserves of Natural Heritage Faxinais and Legal Forest

Reserves. In São Paulo, 25% of the total amount collected from ICMS, 0.5% is intended for ICMS-E, one of the criteria, ecological, which takes into account territorial spaces especially protected by law. In turn, Minas Gerais intended 1.1% of the total ICMS to municipalities, whose distribution of this amount is made according to the Environment Index (IMA). It concludes that the states with the ICMS-E deployed encouraged the municipalities that have conservation areas to engender efforts for compliance, and thus increase the receipt of the ICMS transfers, reaching its extrafiscal and environmental responsibility purpose. Regarding the Green IPTU property tax in Caraguatatuba/SP, it was concluded that the reduction of fees or negative taxation extrafiscal reached its end, with significant addition to the preservation of particular areas with environmental restrictions.

**Keywords:** extrafiscality, environmental protection, tax relief.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Exemplo hipotético de critérios de repasse de ICMS.....	55
<b>Figura 2:</b> Exemplo de área com restrições ambientais em Caraguatatuba. ....	60
<b>Figura 3:</b> Ambiente protegido para produção de flores (A); Tanques de piscicultura (B); Áreas com capim colônia ( <i>Panicum maximum</i> ) (C e D). ....	61
<b>Figura 4:</b> Barracão para apoio nas atividades agrícolas (A), Residência do caseiro (B), Área com capim colônia ( <i>Panicum maximum</i> ) (C) e Área com <i>Manihot esculenta</i> Crantz (mandioca) (D).....	62
<b>Figura 5:</b> Área com <i>Capsicum baccatum</i> (pimenta Cambuci) (A) e Área com <i>Panicum maximum</i> , ao fundo área de reserva legal (B).....	62
<b>Figura 6:</b> Exemplo de Testada .....	67
<b>Figura 7:</b> Exemplo de testada principal e secundária.....	67
<b>Figura 8:</b> Exemplo com árvore plantada na testada principal.....	68
<b>Figura 9:</b> Exemplo de Área Permeável.....	69

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Índice de Imposto Verde da KPMG – Classificação geral.....	37
<b>Tabela 2:</b> Características do Município de Caraguatatuba/SP .....	49
<b>Tabela 3:</b> Repartição de Repasses de ICMS.....	54
<b>Tabela 4:</b> Critério de Repasses ICMS – Estado de São Paulo.....	54
<b>Tabela 5:</b> Valor do ICMS-E em 10 Municípios do Estado de São Paulo que mais receberam repasses do ICMS Ecológico em 2014 .....	57
<b>Tabela 6:</b> Valor do ICMS-E em 10 Municípios do Estado de Paraná que mais receberam repasses do ICMS Ecológico em 2014 .....	57
<b>Tabela 7:</b> Características tributárias do IPTU .....	58
<b>Tabela 8:</b> Exemplo de uma área com delimitações das restrições de uso em Caraguatatuba/SP.....	60
<b>Tabela 9:</b> Requerimentos de isenção de IPTU em Caraguatatuba/SP de 2013 a 2015. ....	63
<b>Tabela 10:</b> Requerimentos de descontos de IPTU Verde em São Carlos/SP .....	63
<b>Tabela 11:</b> Relação entre número de beneficiados pelo IPTU Verde em Araraquara (SP).....	64
<b>Tabela 12:</b> Quadro comparativo IPTU Araraquara, Caraguatatuba e São Carlos ....	71
<b>Tabela 13:</b> Quadro comparativo de repasses de ICMS-E de SP, PR e MG. ....	74

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADIN** – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- APA** – Área de Preservação Permanente
- APP** – Área de Proteção Ambiental
- ARIE** – Área de Relevante Interesse Ecológico
- CF** – Constituição Federal de 1988
- CIDE** – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
- COFINS** – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
- ECO-92** – II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - 1992
- FINAM** – Fundo de Investimentos da Amazônia
- FINOR** – Fundo de Investimentos do Nordeste
- FNC** – Fundo Nacional de Cultura
- ICMS** – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
- ICMS-E** – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação Ecológico
- II** – Imposto de Importação
- IE** – Imposto de Exportação
- IPI** – Imposto sobre Produtos Industrializados
- IPTU** – Imposto Predial e Territorial Urbano
- IPVA** – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
- IR** – Imposto de Renda
- ISS** – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
- ITBI** – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos
- ITCMD** – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
- ITR** – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
- PASEP** – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- PIEA** – Programa Internacional de Educação Ambiental
- PIS** – Programa de Integração Social
- PNUMA** – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
- PRONAC** – Programa Nacional de Apoio à Cultura

**RPPN** – Reserva Particular do Patrimônio Natural

**SEMA** – Secretaria Especial do Meio Ambiente

**SIC** – Sistema de Incentivo à Cultura

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**ZEE** – Zoneamento Ecológico-Econômico

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	18
1.1.	Objetivo Geral .....	19
1.2.	Objetivos Específicos.....	20
2.	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	21
2.1.	Direito do Meio Ambiente.....	21
2.2.	Evolução do Direito Ambiental.....	23
2.3.	Espaços Territoriais Especialmente Protegidos.....	28
2.3.1.	Área de Proteção Especial.....	28
2.3.2.	Áreas de Preservação Permanente.....	29
2.3.3.	Reserva legal.....	30
2.3.4.	Unidades de Conservação.....	30
2.4.	Categorias de Unidades de Conservação.....	31
2.4.1.	Unidades de Conservação de Proteção Integral.....	31
2.4.1.1.	Estação Ecológica.....	32
2.4.1.2.	Reserva Biológica.....	32
2.4.1.3.	Parque Nacional.....	32
2.4.1.4.	Monumento Natural.....	32
2.4.1.5.	Refúgio da Vida Silvestre.....	33
2.4.2.	Unidades de Uso Sustentável.....	33
2.4.2.1.	Área de Proteção Ambiental.....	33
2.4.2.2.	Área de Relevante Interesse Ecológico.....	34
2.4.2.3.	Floresta Nacional.....	34
2.4.2.4.	Reserva Extrativista.....	34
2.4.2.5.	Reserva da Fauna.....	34
2.4.2.6.	Reserva de Desenvolvimento Sustentável.....	35
2.4.2.7.	Reserva Particular do Patrimônio Natural.....	35
2.5.	Criação, Implantação e Gestão das Unidades de Conservação.....	35
2.6.	Incentivos Fiscais Verdes Internacionais.....	36
2.7.	Sistema Tributário Nacional.....	39
2.8.	Atividade Financeira do Estado.....	40
2.9.	Implementação dos Incentivos Fiscais Ambientais.....	42
2.10.	Extrafiscalidade.....	43

2.11.	Extrafiscalidade dos Impostos.....	44
2.12.	Aplicabilidade dos Incentivos Fiscais no Brasil .....	46
3.	MATERIAL E MÉTODOS.....	48
3.1.	Município de Caraguatatuba.....	48
3.2.	Serra do Mar .....	50
3.3.	Mata Atlântica .....	52
4.	RESULTADOS.....	53
4.1.	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços.....	53
4.2.	ICMS Ecológico.....	55
4.3.	Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU Verde.....	58
5.	DISCUSSÃO .....	59
5.1.	Incentivo Fiscal Verde em Caraguatatuba/SP.....	59
5.2.	Estudo Comparativo do IPTU Verde .....	66
5.3.	ICMS-E nos Estados do Paraná, São Paulo e Minas Gerais.....	71
6.	CONCLUSÃO .....	75
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	77



## 1. INTRODUÇÃO

Na era moderna, com o advento da Revolução Industrial, poluição passou a ser sinônimo de desenvolvimento econômico e social, não havendo, à época, grandes preocupações com aspectos ambientais. Contudo, diante do aquecimento global, e da escassez dos recursos naturais, dentre outros fatores, o panorama mundial mudou e a preservação do meio ambiente passou a ser tratada com a sua devida importância e urgência.

Assim, em todo o planeta, tem-se buscado instrumentos para o desenvolvimento sustentável, que segundo a definição publicada no Relatório Brundtland elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1987, é o que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades (WCED, 1987), possuindo três pilares, o econômico, o social e o ambiental.

O modelo de atuação empresarial baseado na obtenção de lucro sem levar em conta a comunidade está cada vez mais obsoleto, principalmente, por não garantir um desenvolvimento sustentável. A conscientização da sociedade vem crescendo, dando lugar a empresas e cidadãos preocupados não só com os aspectos econômicos, mas com as responsabilidades sociais e ambientais e capazes de responderem por suas ações (KARKOTLI; ARAGÃO, 2004).

Por outro lado, o alerta com a preocupação ambiental resulta na implementação de políticas públicas de incentivos fiscais, que são as escolhas do governo de acordo com as suas demandas e prioridades, pode exercer grande influência nesse papel de legitimação democrática por estimular a conscientização ecológica em longo prazo (VERONESE, 2009).

O incentivo fiscal caracteriza-se por reduzir ou eliminar parte do imposto devido, sendo capaz de compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e o equilíbrio ecológico. Os impostos fazem parte dos cinco tipos de tributos existentes, que incluem as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. De acordo com o artigo 3º do Código Tributário Nacional, um 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" (BRASIL, 1966).

Cabe ressaltar, nesse contexto, que o Supremo Tribunal Federal adotou classificação quinquipartida, afirmando que a par das três modalidades de tributos (os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria), o empréstimo compulsório e as contribuições sociais, inclusive as de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, também, se classificam como tributos.

De outra parte, a Constituição Federal estabeleceu que os entes federativos deveriam implementar medidas à proteção aos espaços territorialmente protegidos, conforme artigo 225, §1º, inciso III (BRASIL, 1988).

A par dessa incumbência constitucional, foi aprovada da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, que estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação - UC, que segundo o art. 2º, inciso 1º, são:

[...] um tipo especial de área protegida, constituídos de espaços territoriais (incluindo os recursos ambientais e as águas jurisdicionais) com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação [...] (BRASIL, 2000).

Entretanto, as Unidades de Conservação tornaram-se “entraves” para os Municípios devido às restrições ao uso do solo e sob forte influência dos referidos entes municipais, os Estados instituíram Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS Ecológico (ICMS-E) que corresponde a um tributo extrafiscal utilizado como um instrumento econômico de compensação ambiental para esses Municípios.

Portanto, sem a intervenção econômica por meio da redução da carga tributária torna-se, praticamente, inviável promover desenvolvimento sustentável, especialmente, num país onde a carga tributária é considerada muito elevada. Assim, investir na utilização de incentivos ou benefícios fiscais como parte de políticas públicas adequadas pode auxiliar na modificação do agir humano e promover a preservação do meio ambiente.

### **1.1. Objetivo Geral**

O objetivo deste trabalho foi analisar a importância dos incentivos fiscais verdes na

preservação e conservação do meio ambiente em Caraguatatuba/SP por meio do estudo do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU Verde e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS Ecológico (ICMS-E), comparados com os incentivos fiscais implementados por outros Municípios e Estados da Federação.

## **1.2. Objetivos Específicos**

Os objetivos específicos foram os seguintes:

- Coletar dados das legislações referentes ao IPTU Verde dos Municípios de São Carlos/SP, Araraquara/SP e Caraguatatuba/SP e do ICMS-E dos Estados de Minas Gerais, Paraná e São Paulo para uma análise comparativa quanto as suas características e potenciais de aplicabilidade;
- Fazer levantamentos da quantidade de requerimentos de isenção de IPTU Verde em Caraguatatuba/SP de forma a verificar se houve acréscimo à preservação ambiental no Município.

## 2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1. Direito do Meio Ambiente

A utilização da expressão Direito do Meio Ambiente é realizada de forma ampla no Brasil, porém, com críticas, por aparentar um caráter duplicativo (meio-ambiente). Já a expressão Direito Ambiental é rubrica que tem merecido a preferência da larga messe de doutrinadores, nascida da analogia da tradução do termo *environmental*, comum em inglês, para significar tudo o que se refere ao meio ambiente, redundando em ambiental (MAZZILLI, 2005).

Assim, define o referido autor, que Direito Ambiental é o complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando a sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.

Dentre os princípios que norteiam o Direito Ambiental, o princípio da função socioambiental da propriedade é que define que o direito fundamental de propriedade não é ilimitado e inatingível, pois está condicionada ao bem estar social.

A propriedade deixou de ostentar a concepção individualista do Código Civil de 1916, direcionado a uma sociedade rural e agrária com a maior parte da população vivendo no campo (MAZZILLI, 2005).

Hoje, com a predominância de uma população urbana, a nova Lei Civil Brasileira contemplou a função ambiental como elemento marcante do direito de propriedade, sem deixar de ser privada, porém se socializou para oferecer a coletividade uma maior utilidade e que se adeque a preservação do meio ambiente.

Assim, o uso de propriedade pode e deve ser judicialmente controlado, impondo-se as restrições necessárias para a salvaguarda de bens maiores da coletividade.

É com base nesse princípio que se impõe ao proprietário rural o dever de recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente e reserva legal, mesmo que não tenha sido ele o responsável pelo desmatamento, haja vista que tal obrigação tem natureza real, é uma obrigação que se prende à condição de proprietário ou possuidor (MAZZILLI, 2005).

Durante muito tempo, os componentes ambientais foram relegados a um papel secundário e de subserviência ao ser humano que se colocando no eixo

central do universo, cuidava do entorno como fosse senhorio de tudo. É sob essa visão que surgem as primeiras “normas ambientais” no ordenamento jurídico brasileiro. Até a metade do século XX, a preocupação era meramente econômica, o meio ambiente era tratado como um bem privado, pertencente ao indivíduo. Essa forma de proteção podia ser vislumbrada no antigo Código Civil de 1916 que tratava do direito de vizinhança (FIORILLO; FERREIRA, 2013).

Devido à necessidade de preservação e reparação de danos causados ao meio ambiente, que estavam colocando em risco os ideais de vida da sociedade, foi que surgiu o direito ambiental, também conhecido como direito do meio ambiente. O direito ambiental surgiu para pôr em prática sistemas para defender as agressões que a sociedade moderna causou ao meio ambiente. Com isso o primeiro passo foi estabelecer normas para desencorajar as condutas que são consideradas nocivas ao meio ambiente, preservando e recuperando o meio ambiente e possibilitando a conciliação destes com as atividades cotidianas da sociedade (SAMPAIO, 1998).

O conceito legal de meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências, alterações e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, conforme art. 3º, I, da Lei nº 6.938/81 (BRASIL, 1981). Este conceito foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 que buscou tutelar de forma imediata a qualidade do meio ambiente e, de forma mediata, a saúde, o bem-estar e a segurança da população, sintetizados na expressão sadia qualidade de vida, além de tutelar o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho (FIORILLO; FERREIRA, 2013).

O meio ambiente natural ou físico é constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pela água, pelo solo, subsolo, pela fauna e flora. O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações e pelos equipamentos públicos. O meio ambiente cultural é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, paisagístico, turístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. E o meio ambiente do trabalho que é local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores.

## 2.2. Evolução do Direito Ambiental

Com a Revolução Industrial a questão ambiental não foi uma preocupação e restou esquecida por muitos anos, haja vista que seria um obstáculo para o desenvolvimento econômico do país, porém, a partir do século XX passou a ter importância mundial, sendo positivado por meio de legislações internacionais e brasileira.

Constatou-se que o aquecimento global, as mudanças climáticas, a desertificação, a escassez de água, dentre outras alterações ambientais, provocaram uma profunda mudança no modo de pensar da humanidade, levando, inclusive, os poderes constituídos a adotar novas posturas, não só para coibir as ações lesivas ao meio ambiente, como também para aprimorar o arcabouço legal e institucional existente.

O alerta para a gravidade dos riscos ambientais foi dado em 1972, em Estocolmo, na “Conferência das Nações Unidas” sobre o Meio Ambiente Humano”, promovida pela ONU e contando com a participação de 114 países. A conferência foi resultado da percepção das nações ricas e industrializadas da degradação ambiental causada pelo seu modelo de crescimento econômico e progressiva escassez dos recursos naturais (GRANZIERA, 2009).

Alguns países propuseram o crescimento zero para salvar o que ainda não havia sido destruído, porém, o resultado foi desastroso porque os países ricos continuariam sempre ricos e os pobres estariam condenados a permanecer sempre e irremediavelmente pobres (ACCIOLY, 2009).

O Brasil, em pleno regime militar autoritário, liderou um grupo de países que pregavam tese oposta, a do “crescimento a qualquer custo”. Fundava-se tal perspectiva equivocada na ideia de que as nações subdesenvolvidas e em desenvolvimento, por enfrentarem problemas socioeconômicos de grande gravidade, não deveriam desviar recursos para proteger o meio ambiente. A poluição e a degradação do meio ambiente eram vistos como um mal menor (GRANZIERA, 2009).

Por ocasião do descobrimento do Brasil, vigoravam em Portugal as Ordenações Afonsinas, editadas sob o reinado de Dom Afonso IV, cujo trabalho de compilação, baseado no Direito Romano e no Direito Canônico, foi concluído em 1446.

Considerado o primeiro código europeu constavam algumas referências com a preocupação ambiental, mas sob a tutela econômica objetivando a proteção da propriedade com a nobreza da coroa.

Em 1521, nova compilação fora realizada denominando-se ordenações manuelinas com avanço na área ambiental com proibições de caça de certos animais, comercialização de colmeias sem a preservação da vida das abelhas e tipificou crime o corte de árvores.

A partir de 1580, o Brasil passou sob o domínio espanhol do Rei Felipe II que ordenou a compilação das leis lusitanas que foram denominadas Ordenações Filipinas.

Nessas ordenações, houve a definição de poluição, uma vez que elas vedavam qualquer pessoa de jogar material que pudesse matar os peixes e sua criação ou sujar as águas dos rios e das lagoas. A tipificação do crime de corte de árvores de fruto como crime é reiterada. Ganhou relevo a proteção dos animais e proibição de pesca.

Toda essa legislação esparsa, antiga e complexa deixava imune o esbulho do patrimônio natural que era tratado como propriedade privada, gerido e explorado sem escrúpulos, com discricionariedade acima de qualquer legislação.

No Brasil pré-republicano, José Bonifácio de Andrade e Silva chamou a atenção para a degradação do solo pátrio e das suas riquezas, previu a desertificação, a erosão e a precariedade dos recursos naturais renováveis.

O período imperial contribuiu para rever estruturas arcaicas, como a propriedade sesmarial e corrigir erros do sistema de propriedades fundiárias e de exploração agrícola.

Na transição do Império para República, Joaquim Nabuco promoveu a defesa dos recursos naturais e do patrimônio ambiental.

No período republicano, o Código Civil de 1916 trouxe a proteção de direitos privados na composição de conflitos de vizinhança.

Em 1934, foi aprovado o primeiro Código Florestal, por meio do Decreto nº 23.793/1934. O Decreto nº 73.030/73 foi o primeiro que tratou da política ambiental, instituindo a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, tendo como atribuição principal a formulação da política oficial para o meio ambiente procurando articular um conjunto de leis existentes à época, que tratavam da proteção ao meio ambiente, ainda de forma não sistematizada (MODÉ, 2009).

A evolução do direito ambiental foi relevante para as questões ambientais, pois o Código Florestal trouxe planos diretores e leis sobre o uso do solo, recuperação da vegetação e preservação permanente.

O Código de Pesca trouxe proibições de pesca, regulou o lançamento de efluentes nos esgotos e determinou penas para as infrações cometidas.

O Estudo de Impacto Ambiental também regulou que é necessário o desenvolvimento de estudos para saber os impactos que foram causados ou que podem causar ao meio ambiente.

Já a Política Nacional de Meio Ambiente constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente que trouxe objetivos, mecanismos e aplicações para preservação e recuperação do meio ambiente.

Contudo, somente a partir da década de 1980 é que a legislação tratou o meio ambiente em si mesmo. O primeiro marco foi a Lei nº 6.938 de 31/08/1981, conhecida como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente que trouxe o conceito de meio ambiente como objeto específico de proteção ambiental e instituiu o sistema nacional do meio ambiente (BRASIL, 1981). O segundo marco foi a edição da lei 7347 de 24/07/85 que disciplinou a ação civil pública como instrumento processual específico para a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos e possibilitou que a agressão ambiental fosse tutelada pelo Poder Judiciário. As associações civis ganharam força para provocar a atividade jurisdicional em conjunto com o Ministério Público (ACCIOLY, 2009).

O terceiro marco ocorreu com a Constituição Federal de 1988 que dedicou capítulo próprio e elevou o meio ambiente a categoria de direito fundamental.

O quarto marco é representado pela edição da Lei nº 9.605 de 12/02/1998 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Conhecida como lei dos crimes ambientais, apresentou grande avanço na tutela do ambiente e ao incluir a pessoa jurídica como sujeito ativo do crime ambiental (GRANZIERA, 2009).

Embora a legislação ambiental brasileira tenha sido muito festejada, espanta-se que não tenha sido capaz de alcançar os objetivos que justifiquem a sua existência, especialmente de compatibilizar o crescimento econômico com a proteção ambiental. Uma das falhas dessa gama de legislação é o seu perfil assistemático, porque sem organicidade e sistematicidade torna-se difícil encontrar matérias nas quais não existam conflitos normativos nos vários níveis legislativos



(SIRVINSKAS, 2011).

Já a Lei que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos, buscou demonstrar a importância das Bacias Hidrográficas e como estas são importantes para o espaço geográfico, sendo instrumento de cobrança em relação aos recursos hídricos. A Lei de Crimes Ambientais foi relevante para adotar sanções penais e administrativas com relação às infrações lesivas ao meio ambiente, podendo ser extinta a sanção se o infrator apresentar laudo que comprove a recuperação do meio ambiente (FIORILLO; FERREIRA, 2013)

Além disso, o Direito Ambiental Brasileiro é formado por diversas normas em períodos diferentes. A maioria dos textos é anterior a Constituição Federal.

Ao nível internacional, na década de 80, como por exemplo, no ano de 1982, ocorreu a publicação da Carta Mundial da Natureza, surgindo o termo sustentabilidade; a Convenção de Montego Bay tratou sobre o Direito do Mar. Em 1987 surgiu o Protocolo de Montreal que tratou da camada de ozônio; e em 1989, a Convenção da Basileia dispôs sobre a movimentação trans-fronteiriça de resíduos químicos (TAKEDA, 2009).

Em 1992, no Rio de Janeiro, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que propiciou discussão de âmbito internacional sobre a necessidade de mudança de comportamento visando à preservação da vida na Terra e contou com a presença de 172 países.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, que ficou conhecida como Rio 92, ou ECO 92, teve como principal benefício à Agenda 21, documento que teve a participação de diversos países em se comprometer em refletir sobre soluções para os problemas socioambientais (GRANZIERA, 2009).

A República Federativa do Brasil é signatária dos principais tratados internacionais relativos ao meio ambiente patrocinados pela Organização das Nações Unidas (ONU). Antes da promulgação da atual Constituição, o Brasil já havia ratificado alguns dos mais importantes tratados relativos ao Direito Internacional do Meio Ambiente, vindo a intensificar-se após sua promulgação em 05 de outubro de 1988.

Com a promulgação da Carta Constitucional, em 05 de outubro de 1988, os Tratados e Convenções Internacionais foram recepcionados nos artigos 5º, § 1º e 2º, pelo fato deles fazerem parte do rol dos chamados tratados internacionais de

proteção dos direitos humanos *lato sensu*, enfatizando a participação brasileira na relação internacional com outros países e no § 3º, equiparando-os às Emendas Constitucionais àqueles que versem sobre direitos humanos e em seus artigos 49, I e 84, VIII, a Carta Magna preconiza a competência para resolver definitivamente sobre os encargos que acarretem e também para celebrá-los (ACCIOLY, 2009).

Nos termos do art. 5.º § 2.º, da Constituição, os direitos e garantias nela expressos ("expressos nesta Constituição...") não excluem outros decorrentes "dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte", a conclusão que se chega é que os tratados internacionais de proteção ao meio ambiente enquadram-se perfeitamente nesta disposição constitucional (GRANZIERA, 2009).

Os tratados internacionais de âmbito ambiental passam a ser fonte do sistema constitucional de proteção de direitos no mesmo plano de eficácia e igualdade daqueles direitos, expressa ou implicitamente, consagrados pelo texto constitucional, o que justifica o *status* de norma constitucional que detêm tais instrumentos internacionais no ordenamento jurídico brasileiro e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil "se incluem" no nosso ordenamento jurídico interno, passando a ser considerados como se estivessem escritos na Constituição e a violação de tais tratados constitui não só em responsabilidade internacional do Estado, mas também na violação da própria Constituição que os erigiu à categoria de normas constitucionais (SIRVINSKAS, 2011).

Desse contexto, verifica-se que na evolução do direito ambiental até metade do século XX, o meio ambiente era tratado como bem econômico e privado, pertencente ao indivíduo, período este considerado entre 1500-1950 e denominado como tutela econômica do meio ambiente.

De 1950 até 1980, o meio ambiente permaneceu com a ideologia egoística e antropocêntrica pura, a diferença era que não mais era balizado pela preocupação econômica, mas pela preponderância na tutela da saúde e da qualidade de vida. Nesse período destacaram os códigos florestal, da caça e da mineração e a lei de responsabilidade civil por danos nucleares (SIRVINSKAS, 2011).

Assim, se nos períodos anteriores a preocupação maior das leis ambientais era sempre o ser humano, o que se viu a partir da década de 1980 foi uma verdadeira mudança de entendimento e preocupação: não seria mais o homem o

centro das atenções, mas o meio ambiente em si mesmo considerado.

A Lei nº 6.938/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981) foi o marco inicial dessa grande virada por tratar o meio ambiente como um direito próprio e autônomo. Antes disso, o meio ambiente era tratado como complemento, na medida em que ocorria apenas quando se prestava para a tutela de outros direitos, tais como o direito de vizinhança, propriedade, regras urbanas de ocupação do solo, etc (BRASIL, 1981).

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) veio o arcabouço jurídico que faltava para que o Meio Ambiente fosse içado à categoria autônoma e protegido expressamente pela Constituição.

### **2.3. Espaços Territoriais Especialmente Protegidos**

Os grandes biomas brasileiros e ecossistemas, dos quais a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira, expressamente, fazem parte do patrimônio nacional por força do artigo 224, parágrafo 4º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Além da proteção genérica, a Constituição previu a criação, em todas as unidades da federação, de espaços territoriais especialmente protegidos, conforme artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Espaços territoriais especialmente protegidos são espaços geográficos, públicos ou privados, dotados de atributos ambientais relevantes, que, por desempenharem papel estratégico na proteção da diversidade biológica existente no território nacional, requerem a sujeição a lei por meio de um regime de direito público, limitando ou vedando o uso dos recursos ambientais de natureza pelas atividades econômicas (SIRVINSKAS, 2011).

Os espaços protegidos são definidos em quatro categorias fundamentais: Área de Proteção Especial, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal e Unidades de Conservação.

#### **2.3.1. Área de Proteção Especial**

Área de Proteção Especial constituem aquelas categorias de espaços ambientais regulados pelo artigo 13, inciso I, da Lei 6.766/79 - Lei de Parcelamento do Solo

Urbano (BRASIL, 1979), isto é, áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, e estão definidas, também, na Lei 10.257/2001 e no Plano Diretor (BRASIL, 2001).

Portanto, essas áreas sempre estão inseridas no contexto de parcelamento do solo para implantação de loteamento ou desmembramento urbano.

O loteamento, por sua vez, é um instrumento preliminar de urbanização que se efetiva por procedimento formal e voluntário do proprietário da gleba, que planeja sua divisão e a submete a aprovação da Prefeitura com regular inscrição no Registro de Imóvel, com transferência gratuita das áreas das vias públicas e espaços livres ao Município e alienação dos lotes aos interessados.

Já o desmembramento consiste na mera repartição da gleba, sem atos de urbanismo, tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário como por imposição judicial, em ambos há transferência de área ao domínio público.

Esses espaços objetivam prevenir lesão a bens e valores ambientais estratégicos, decorrentes de processos de urbanização, mediante o controle social dos projetos de parcelamento do solo urbano, em relação aos quais a aprovação municipal sujeita-se a disciplina dos Estados membros da federação.

### **2.3.2. Áreas de Preservação Permanente**

O Código Florestal define área de preservação permanente como sendo aquela coberta ou não por vegetação nativa, com função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (MILARÉ, 2004).

O referido Código Florestal tratam as florestas e demais formas de vegetação que não podem ser removidas, tendo em vista a sua localização ao longo dos cursos d'água, nas encostas, nas restingas, ao redor dos lagos e lagoas, ao longo das rodovias, em topo de morros, etc.

Elas não podem ser exploradas, exceto aquela realizada em área indígena, pela própria comunidade. A supressão somente é admitida quando necessária a execução de obras, planos, atividades, em projetos de utilidade pública ou de interesse social, com prévia autorização do órgão competente do Poder Executivo.

### **2.3.3. Reserva legal**

É a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, a conservação e reabilitação dos processos ecológicos, a conservação da biodiversidade e ao abrigo de fauna e flora nativas (MILARÉ, 2004).

A porção continua destinada a reserva legal é imexível, no restante da propriedade ficam permitidas a exploração e a supressão das florestas, sob domínio de particulares, mediante previa autorização do órgão de controle ambiental competente, desde que não estejam enquadradas no regime de preservação permanente ou em qualquer outro regime de proteção estabelecido por ato normativo específico.

### **2.3.4. Unidades de Conservação**

Embora já existissem áreas protegidas desde 1937 (criação do Parque Nacional de Itatiaia), apenas sob o impulso da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Federal nº 6.938/81, foi possível erigir um agrupamento de unidades de conservação, porém sem rumo certo e administradas de forma precária (BRASIL, 1981).

Contudo, pelo estímulo dado pela Constituição Federal de 1988, em 18/07/2000, veio ao ordenamento jurídico a Lei nº 9.985/2000 que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação (BRASIL, 2000).

A Lei cuidou de apenas de uma das categorias de espaços territoriais protegidos, e utilizou do termo conservação que significa proteção com uso sustentável dos recursos naturais, enquanto preservação é garantia de proteção integral da biota em desacordo com o que a doutrina já havia definido.

O termo Unidade de Conservação foi definido pelo artigo 2º da lei 9.985/2000 como sendo espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituída pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, o qual se aplicam as garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

Para configurar uma unidade de conservação deverá existir: relevância natural, caráter oficial, delimitação territorial, objeto conservacionista, regime

especial de proteção e administração.

Os objetivos principais dessas unidades são contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas de extinção, preservar e restaurar a diversidade de ecossistemas naturais; promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais, proteger paisagens naturais e de beleza cênica, proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural, proteger e recuperar os recursos hídricos e edáficos; recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; proporcionar atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental, valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica e promover educação e interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico e os recursos necessários à subsistência das populações (MILARÉ, 2004).

As diretrizes que presidem a constituição e ao funcionamento das unidades de conservação se voltam para assegurar a identidade dos ecossistemas brasileiros mais significativos.

## **2.4. Categorias de Unidades de Conservação**

As unidades de conservação dividem-se em dois grandes grupos, com características específicas:

I – unidades de conservação de proteção integral

II – unidades de conservação de uso sustentável

Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, o Brasil dispõe hoje de um quadro de unidades de conservação que totaliza 8,13% do território nacional, sendo 2,61% de unidades de proteção integral e 5,52% de unidades de uso sustentável.

### **2.4.1. Unidades de Conservação de Proteção Integral**

São aquelas que têm por objetivo básico preservar a natureza sem a intervenção humana, admitindo-se apenas o uso indireto dos seus recursos, ou seja, que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

São elas:

- Estação Ecológica

- Reserva Biológica
- Parque Nacional
- Monumento Natural e,
- Refúgio da Vida Silvestre.

#### **2.4.1.1. Estação Ecológica**

Destina-se a preservação da natureza e à pesquisa científica, permite apenas o uso indireto dos recursos naturais, ou seja, desde que não envolva consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

É proibida visitação pública, exceto quando houver objetivo educacional e de acordo como dispuser o Plano de Manejo.

A pesquisa científica depende de autorização previa do órgão responsável, limitado a 3% da área desde que não ultrapasse a 1.500 hectares.

#### **2.4.1.2. Reserva Biológica**

Visa a preservação da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, exceto medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

#### **2.4.1.3. Parque Nacional**

Os Parques Nacionais constituem a mais antiga e popular modalidade de unidade de conservação e têm por objetivo a preservação dos ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisa científica, lazer às populações urbanas, recreação, interpretação ambiental e turismo ecológico.

#### **2.4.1.4. Monumento Natural**

O Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. O regime de visitação pública se afina com

os da Estação Ecológica, porém a pesquisa científica depende de aprovação prévia e está sujeita à fiscalização do órgão responsável pela sua administração.

#### **2.4.1.5. Refúgio da Vida Silvestre**

Seu objetivo é proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

#### **2.4.2. Unidades de Uso Sustentável**

São aquelas cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Visam conciliar a exploração do ambiente à garantia da perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos de forma socialmente justa e economicamente viável.

São elas:

- Área de Proteção Ambiental
- Área de Relevante Interesse Ecológico
- Floresta Nacional
- Reserva Extrativista
- Reserva da Fauna
- Reserva de Desenvolvimento Sustentável e,
- Reservar Particular do Patrimônio Natural.

##### **2.4.2.1. Área de Proteção Ambiental**

É uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.



#### **2.4.2.2. Área de Relevante Interesse Ecológico**

É uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

#### **2.4.2.3. Floresta Nacional**

As florestas nacionais são áreas com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade, às condições e restrições por ele estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

#### **2.4.2.4. Reserva Extrativista**

A reserva extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegura o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional, práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas ou uso de espécies ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem seu habitat.

#### **2.4.2.5. Reserva da Fauna**

É área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável dos recursos faunísticos. Embora o objetivo fundamental seja a pesquisa científica, o assunto é disciplinado no artigo 32, § 2º. da Lei Federal nº 9.985/2000.

#### **2.4.2.6. Reserva de Desenvolvimento Sustentável**

É uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistema sustentável de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. Esse tipo de reserva tem em mira preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais e valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente desenvolvidos por essas populações.

#### **2.4.2.7. Reserva Particular do Patrimônio Natural**

São unidades de conservação instituídas em área privada, gravadas de perpetuidade, com objetivo de conservar a diversidade biológica. Surgiu da ideia de engajar o cidadão no processo efetivo de proteção dos ecossistemas, dando-se incentivo a sua criação, mediante isenção de impostos. Deve compatibilizar conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos essenciais, mantendo-se a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável. De acordo com dados do Ministério do Meio Ambiente, já foram criadas 364 RPPNs no país.

### **2.5. Criação, Implantação e Gestão das Unidades de Conservação**

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação é dotado de rico conteúdo doutrinário, porém, volta-se para aspectos operacionais de importância.

Visando à execução dos objetivos desse sistema, as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público, após estudos técnicos e consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade (MILARÉ, 2004).

As unidades de conservação têm sido criadas por lei, ora por decreto, porém, a alteração ou supressão desses espaços só pode ser feita por lei, mesmo

se criados, delimitados e disciplinados por decreto. A desafetação e redução dos limites, também, só poderá se dar por lei específica.

A sua implantação comporta de três figuras principais, zona de amortecimento, mosaico de unidades de conservação e o plano de manejo.

A zona de amortecimento e os corredores ecológicos localizam-se no entorno das unidades de conservação, não faz parte da unidade, mas por força de lei fica sujeita ao zoneamento obrigatório pelo qual certas atividades econômicas são permitidas e regradadas (MILARÉ, 2004).

Os mosaicos consistem na justaposição de peças ou figuras distintas que contribuem com as suas individualizações para formar um quadro. A proximidade geográfica entre as unidades melhora a compatibilização integrada e participativa valorizando a sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. E os corredores ecológicos integram os mosaicos para fins de gestão.

O Plano de Manejo é o documento técnico que estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive, a implantação de estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (MILARÉ, 2004).

Cada unidade de conservação deve possuir um Plano de Manejo elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário quando for o caso, no prazo de cinco anos a partir da data da sua criação e abrangerá a unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

## **2.6. Incentivos Fiscais Verdes Internacionais**

No ranking mundial, o Brasil ocupa a 18ª posição entre os mais ativos no uso de impostos como uma ferramenta para impulsionar o comportamento corporativo sustentável e atingir os objetivos de uma política verde (ou ecológica), conforme divulgação do primeiro Índice de Imposto Verde da KPMG, publicação da KPMG Internacional que analisa incentivos fiscais verdes e penalidades em 21 principais economias (Tabela 1) (KPMG, 2015).

O levantamento explorou as formas como os governos estão utilizando os seus sistemas fiscais para responder aos desafios globais, incluindo segurança, escassez de água e energia, poluição, mudanças climáticas e inovação verde.

Os governos de todo o mundo estão enfrentando os desafios de mudanças ambientais e sociais, incluindo o crescimento populacional, segurança energética, escassez de água e mudanças climáticas. Como resposta, estão usando cada vez mais os impostos como uma ferramenta para mudar o comportamento das empresas e ajudar a atingir os objetivos de políticas verdes, como a redução das emissões de carbono e eficiência de recursos. Conseqüentemente, os incentivos e penalidades fiscais estão se proliferando. O imposto verde pode ter um impacto significativo sobre as decisões de investimento das empresas, especialmente, para as multinacionais, e pode viabilizar ou não projetos que visam reduzir custos, aumentar a eficiência, impulsionar a inovação e possibilitar a transformação (KPMG, 2015).

A tributação verde é uma área em rápida evolução e cada vez mais complexa, exigindo tempo, esforço e recursos da área de gerenciamento tributário. No entanto, se enfrentados com conhecimento e proatividade, os desafios se transformarão em oportunidades.

O levantamento da KPMG apontou que pelo menos 30 novos incentivos, penalidades ou mudanças significativas na regulamentação de impostos verdes foram introduzidas nos países estudados desde janeiro de 2011. A abordagem proativa para o imposto verde pode ajudar as empresas a reduzir o custo dos investimentos estratégicos, promover a inovação, aumentar a eficiência e assegurar a vantagem competitiva.

**Tabela 1:** Índice de Imposto Verde da KPMG – Classificação geral

EUA	1	Holanda	8	Finlândia	15=
Japão	2	Bélgica	9	Alemanha	
Reino Unido	3	Índia	10	Austrália	17
França	4	Espanha	11=	Brasil	18
Coreia do Sul	5	Canadá		Argentina	19
China	6	África do Sul	13	México	20
Irlanda	7	Cingapura	14	Rússia	(21)

**Fonte:** KPMG, 2015.

A classificação mostra que os EUA lideram o ranking, principalmente em

função do seu amplo programa de incentivos fiscais federais para eficiência energética, energia renovável e edifícios verdes. Considerando somente as sanções fiscais verdes, os EUA caem para a 14ª posição, indicando que a política fiscal verde dos EUA é fortemente ponderada em favor dos incentivos (Tabela 1).

O Japão ocupa a segunda posição geral, mas, ao contrário dos EUA, ocupa uma classificação maior em sanções fiscais verdes do que em incentivos. O Japão também lidera o ranking de medidas fiscais para promover o uso e a fabricação de veículos verdes.

O Reino Unido ocupa a terceira posição e possui uma abordagem de imposto verde equilibrada entre sanções e incentivos. As pontuações do Reino Unido mais altas estão na área de emissões de carbono e mudanças climáticas.

A França ocupa o quarto lugar na classificação global e também apresenta uma característica incomum de que a sua política fiscal verde é mais fortemente orientada no sentido das penalidades do que incentivos.

A Coreia do Sul ocupa a quinta posição geral e, da mesma forma que os EUA, possui um sistema de imposto verde voltado para incentivos ao invés de penalidades. A Coreia do Sul lidera o ranking de inovação verde, o que sugere que o país é especialmente ativo em usar o seu código tributário para estimular a pesquisa e desenvolvimento verde.

A China ocupa a sexta posição com uma política fiscal verde equilibrada entre incentivos e penalidades e focada na eficiência dos recursos (energia, água e materiais) e edifícios verdes.

Os EUA utilizam sanções fiscais verdes com uma frequência menor do que outras nações ocidentais desenvolvidas, exceto o Canadá. Os únicos países no Índice que impõem menos sanções fiscais verdes do que os EUA ou o Canadá são as economias emergentes como o Brasil, Índia, México e Rússia. China e África do Sul são mais ativas do que os EUA ou o Canadá na imposição de penalidades fiscais federais verdes.

O Índice de Imposto Verde da KPMG centra-se nas 21 principais economias do mundo que a KPMG Internacional acreditou representar uma parcela importante da atividade de investimento corporativo global. Cada nação listada no documento utiliza impostos e incentivos verdes em uma proporção digna de investigação pelos profissionais de impostos corporativos e sustentabilidade. Os países nos quais o governo não utiliza impostos ou incentivos verdes, ou o faz apenas minimamente,

não foram incluídos na amostra dos países selecionados para análise no Índice (KPMG, 2015).

A classificação está limitada aos instrumentos que fazem parte do código tributário de um país, por exemplo, sanções fiscais, créditos, descontos, subsídios aprimorados, depreciação acelerada e benefícios fiscais indiretos. Muitos governos também usam outros incentivos, como bolsas, subsídios e empréstimos em condições favoráveis para influenciar o comportamento das empresas. O Índice destaca exemplos notáveis desses instrumentos conforme apropriado, mas não os pontua individualmente em função do grande número e fluidez destes programas. A classificação foi limitada aos códigos fiscais federais, embora o Índice de Imposto Verde da KPMG destaque exemplos dignos de menção de penalidades e incentivos fiscais no âmbito estadual ou municipal.

## **2.7. Sistema Tributário Nacional**

O Sistema Tributário Nacional traz as regras jurídicas que disciplinam o exercício do poder imposto aos entes federativos e buscou harmonizar as relações da sociedade de forma a atender aos seus princípios fundamentais e a respeitar o pacto federativo sob o qual vivemos.

A expressão Sistema Tributário Nacional serve para designar o conjunto de todos os tributos cobrados no País, sem distinguir os da competência Federal, Estadual ou Municipal, e, bem assim, todas as regras jurídicas com relações entre si que disciplinam a arrecadação desses tributos (PAULSEN, 2014).

Extrai-se desse sistema que a atividade financeira do Estado preocupa-se em arrecadar a receita pública para atender as necessidades da coletividade, por isso, a obrigação de pagar tributos é fundamental.

A Constituição Federal, ao estabelecer as bases constitucionais do Sistema Tributário Nacional, fixou seus princípios gerais sem olvidar dos fundamentos que constituem a estrutura normativa do Estado Democrático de Direito Brasileiro no que diz respeito à atividade tributária. Ou seja, estabeleceu as competências tributárias da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios (art. 153, 155 e 156), e as isenções concedidas pelos entes políticos que possuem competência para tributar (BRASIL, 1988).

Igualmente, qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo,

concessão de crédito presumido, anistia ou remissão relativos aos tributos, somente poderá ser concedido por lei específica, conforme art. 150 § 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). O art. 175 do Código Tributário Nacional destaca que a isenção é uma forma de exclusão do crédito tributário, assim como a anistia (BRASIL, 1966).

Os incentivos fiscais são formas de tributação negativa para compelir o contribuinte a fazer ou deixar de fazer algo. Assim o tributo atua como instrumento de políticas econômicas, sociais, culturais entre outros, já que a extrafiscalidade não tem único objetivo arrecadatório, mas desestimular condutas ou estimulá-las.

O planejamento do desenvolvimento das cidades deve ser adequado, com a distribuição espacial da população e as atividades econômicas na área de sua influência, evitando-se e corrigindo as distorções do crescimento urbano desordenado e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. É por meio do Plano Diretor que os Municípios traçam as diretrizes para o desenvolvimento sustentável com o adequado ordenamento territorial (PAULSEN, 2014).

Embora, a Constituição seja silente quanto à instituição de tributo ambiental específico, possibilita mecanismos e instrumentos de tributação, enfocando o meio ambiente para efeito de preservação.

Portanto, uma forma de preservar o meio ambiente é estimular projetos que contemplem planejamentos ambientais, preserve e recupere o meio ambiente degradado, tendo a desoneração tributária um forte papel nessa preservação.

## **2.8. Atividade Financeira do Estado**

Com a criação do Estado, este passou a desenvolver serviços visando atender às necessidades da coletividade e a realização do bem comum.

Diferenciou-se as chamadas necessidades primárias do indivíduo que decorrem da segurança pública, política, diplomacia, prestação jurisdicional, defesa interna e externa, etc, que devem ser prestadas direta e exclusivamente pelo Estado e tem caráter permanente. As necessidades secundárias são de menor relevância e podem ser desenvolvidas pelo Estado ou por terceiros, por meio de concessão ou permissão de serviços público (LLAGUNO, 2005).

No início dos tempos, os recursos utilizados pelo Estado eram próprios, consistentes em bens e terras, porém, com o aumento das necessidades públicas

tornou-se imprescindível a criação de mecanismos para fazer frente aos inúmeros gastos necessárias para atendê-las, e a cobrança de tributos foi o mais eficaz.

Isso significa que a atividade financeira do Estado consiste exatamente em arrecadar e gerir bens e valores e realizar as despesas necessárias para o atendimento do interesse público.

Além disso, o Estado pode intervir no domínio econômico por meio de medidas de combate ao abuso do poder econômico, de proteção ao trabalhador, de proteção ao consumidor, leis tributárias e medidas de estímulo ou desestímulo de determinada atividade econômica.

Vê-se, portanto que, para poder desenvolver sua “atividade-fim”, o Estado necessita carrear recursos financeiros, sem os quais não seria possível movimentar a máquina administrativa em direção ao atendimento das necessidades públicas. Destaca-se que a atividade financeira do Estado não se restringe à mera arrecadação dos meios indispensáveis à satisfação das necessidades públicas, envolve conjunto dos atos de um governo tendentes à obtenção dos ingressos e à realização dos egressos (TORRES, 2009).

É preciso não perder de vista que tributos e despesas orçamentárias são apenas meios para atingir as finalidades públicas, como garantia de acesso à educação, saúde, segurança e um meio ambiente saudável.

Ressalta-se, que não era permitido, segundo a doutrina, que os tributos alterassem as regras do mercado, intervindo na livre iniciativa e na livre competição, o que se eivaria de insanável equívoco, na opinião dos prosélitos da fiscalidade estrita (PAULSEN, 2014).

Contudo, o Estado ao se abster de intervir na ordem social e econômica, revelou-se fraco e impotente para acudir os mais justos reclamos dos grupos sociais e, evidentemente, do indivíduo (PAULSEN, 2014).

Com o advento da II Guerra Mundial o Estado foi estimulado a intervir, assumindo amplamente o encargo de assegurar a prestação dos serviços fundamentais a todos os indivíduos, ampliou a sua esfera de ação e a necessidade de controlar os recursos sociais e obter o máximo de proveito com menor desperdício para fazer face às emergências da guerra.

Nesse contexto, surgiu o fim meramente fiscal da atividade financeira do Estado para dar início à extrafiscalidade com caráter tipicamente intervencionista e redistributiva com vistas a ordenar ou reordenar a economia e as relações sociais



(TORRES, 2009).

Enfim, o Estado detém mecanismos e poder coercitivo de fomentar determinada atividade por meio de intervenção ou incentivos, daí a sua atuação em políticas públicas ambientais.

## **2.9. Implementação dos Incentivos Fiscais Ambientais**

Se a Constituição Federal de 1988 positivou o meio ambiente equilibrado exige-se, por consequência, uma intervenção do Estado para estimular à preservação ambiental e efetivar essa determinação.

Estado deve se valer de todos os meios lícitos para implantar um desenvolvimento econômico sustentável. No Brasil e em inúmeras outras nações, cada vez mais o poder de tributar vem sendo utilizado como meio de proteção ao meio ambiente, mediante a instituição dos tributos 'verdes', fenômeno que vem sendo intitulado de tributação ambiental, que deve ser enquadrado como mais um instrumento econômico para a realização da Política Nacional do Meio Ambiente (MARINS, 2009).

O Estado de Direito Ambiental brasileiro é capitalista, ou seja, tem como fundamento da sua Ordem Econômica, ao lado da valorização do trabalho humano, a livre iniciativa a qualquer atividade econômica, independentemente de autorização dos órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (PAULSEN, 2014).

Assim, os tributos de competência dos entes federativos têm a sua hipótese de incidência tributária caracterizada a partir do novo desenho constitucional que procura privilegiar muito mais do que a relação Fisco-Contribuinte, o cidadão portador de direitos materiais fundamentais assecuratórios da sua dignidade (PAULSEN, 2014).

O Poder Público no exercício do direito impositivo – que consiste em tirar do particular, compulsoriamente, parcela de seu patrimônio, representada pelo tributo previsto em lei, para fazer às chamadas despesas públicas – acaba interferindo diretamente em direitos fundamentais dos cidadãos como a liberdade, a propriedade (MARINS, 2009).

A tributação tendo por fim último o interesse público era a realidade do Estado Brasileiro até a Constituição de 1988, porque a partir do novo Estado Brasileiro a preocupação passa a ser com a pessoa humana.

As finanças públicas modernas, portanto, passaram a caracterizar precisamente pelas manifestações extrafiscais da atividade financeira do Estado com objetivo de influir no contexto social ou na conjuntura econômica, regulando-os ou modificando neles certos ângulos estruturais (MARINS, 2009).

O Estado atua, nessa perspectiva intervencionista, editando normas de conteúdo financeiro ou fiscal, por meio das quais impulsiona medidas de fomento ou de dissuasão (por exemplo, quando concede benefícios fiscais ou impõe cargas tributárias mais ou menos pesadas), estimulando (incentivando) determinadas atividades econômicas ou desestimulando (coibindo) outras. O objetivo estatal em tais casos é a realização de outros valores (sociais, políticos ou econômicos) constitucionalmente assegurados, que prevalecem sobre as finalidades meramente arrecadatórias de recursos monetários.

## **2.10. Extrafiscalidade**

A principal função dos tributos é arrecadar recursos para o custeio das despesas estatais, sendo denominada de finalidade fiscal (PAULSEN, 2014).

Na Constituição Federal Brasileira, os tributos figuram como meios para obtenção de recursos por parte dos entes políticos, assim como na quase totalidade dos Estados modernos, a tributação predomina como fonte de receita, sendo os tributos a principal fonte de receita financeira do Estado (MARINS, 2009).

Contudo, como os tributos sempre oneram as situações ou operações sobre as quais incidem, acabam por influenciar as escolhas dos agentes econômicos, gerando efeitos extrafiscais, tendo por escopo influenciar a conduta humana para o alcance de determinados fins (extrafiscalidade) (MARINS, 2009).

“O tributo possui finalidade fiscal quando visa precipuamente a arrecadar, carrear recursos para os cofres públicos [...] e extrafiscal quando objetiva intervir numa situação social ou econômica”. A extrafiscalidade é quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui as alíquotas e/ou as bases de cálculos dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Dois exemplos são: “[...] o ITR e o IPTU progressivos; o primeiro para desestimular o latifúndio, o ausentismo e a improdutividade rural, e o segundo para coibir a especulação imobiliária urbana e a disfunção social da propriedade”.

Temos, portanto, que o Direito, como instrumento para alterar os comportamentos humanos com o escopo de alcançar determinados interesses sociais, poderá agir de duas formas: (i.) por intermédio de normas que estabelecem sanções civis, administrativas ou penais para os atos que repudia; ou (ii.) da gradação de tributos como forma de desestímulo ou incentivo às condutas desejadas, situação em que se verifica o caráter extrafiscal da exigência. Justamente por esta última razão, verifica-se a possibilidade dos chamados tributos ambientais serem utilizados para o atingimento do disposto nos artigos 170, VI, e 225 da Constituição Federal (PAULSEN, 2014).

Tal intervenção seja por meio de medidas repressivas ou preventivas, ou seja, “[...] por meio de uma carga tributária elevada ou de incentivos fiscais, pode vir a ser marca determinante na caracterização do Estado como poluidor ou como autossustentável” (TRENNEPOHL, 2008).

Afirma o referido autor que utilização extrafiscal dos tributos tem sua origem relacionada ao crescimento da atividade intervencionista do Estado, pois, à medida que evoluem as funções sociais do Poder Público, se podem demonstrar de forma mais clara a ampla eficácia dos tributos enquanto elementos de regulação do mercado e reestruturação social, adquirindo fundamental importância a noção de extrafiscalidade, despindo a figura tributária de seu caráter puramente arrecadatário (PAULSEN, 2014).

O controle da validade da tributação extrafiscal envolve, em primeiro lugar, a análise da concorrência das competências administrativas (para o fim de buscar o fim social ou econômico) e tributária (para instituir a espécie tributária e para gravar a riqueza alcançada pela norma tributária impositiva) do ente político; em segundo lugar, a análise da adequação de tributação para influir no sentido pretendido, ou seja, da sua eficácia potencial para dissuadir as atividades indesejadas ou de estimular as atividades ideais.

## **2.11. Extrafiscalidade dos Impostos**

Primeiramente, imposto é a imposição de um encargo financeiro ou outro tributo sobre o contribuinte (pessoa física ou jurídica) por um estado ou o equivalente funcional de um estado a partir da ocorrência de um fato gerador, sendo calculado mediante a aplicação de uma alíquota a uma base de cálculo de forma que o não pagamento do mesmo acarreta irremediavelmente sanções civis e penais impostas à entidade ou indivíduo não pagador, sob forma de leis (MARINS, 2009).

O imposto é uma das espécies do gênero tributo. Diferentemente de outros

tributos, como taxas e contribuição de melhoria, é um tributo não vinculado: é devido pelo contribuinte independentemente de qualquer contraprestação por parte do Estado. Destina-se a atender às despesas gerais da administração, pelo que só pode ser exigido pela pessoa jurídica de direito público interno que tiver competência constitucional para tal (PAULSEN, 2014).

Os impostos são facilmente aplicados aos fins ambientais, pois, admitindo sua incidência sobre os mais diversos fatos econômicos, podem ser concebidos de modo a inviabilizar determinadas atividades pautadas na degradação ambiental, perfeitamente condizente com a aplicação do princípio da seletividade. Quanto ao princípio da seletividade expresso na Constituição Federal, deixa claro que este “[...] pode e deve ser utilizado em questões ambientais, pois nada pode ser considerado mais essencial do que a proteção do meio ambiente, por meio do qual se protege a saúde, o bem-estar e a própria vida”.

Nesta perspectiva, os impostos incidentes sobre mercadorias e consumo serviriam como tributação ambiental indireta, tendo suas alíquotas reelaboradas de modo a obstaculizar as atividades degradantes. Realizando uma releitura do princípio da seletividade diante dos preceitos ambientais, viabilizar-se-ia uma efetiva aplicação da essencialidade ambiental através da reclassificação dos produtos no que diz respeito à sua incidência sobre o meio ambiente, permitindo submeter a impostos mais elevados os bens e serviços nocivos e ele (TUPIASSU, 2006).

Às vezes a legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios ao meramente arrecadatários, dá-se o nome de extrafiscalidade (CARVALHO, 2002).

Na previsão de que os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e territorial rural (ITR) sejam utilizados a induzir o cumprimento da função social da propriedade, conforme artigos 170, III e 182, § 4º, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Há dispositivos constitucionais que autorizam, de modo inequívoco, a utilização extrafiscal de tributos, nas exceções às anterioridades de exercício e/ou nonagesimal mínima e nas atenuações à legalidade relativamente a impostos capazes de atuar como reguladores da produção de bens, do comércio internacional e da demanda monetária, atribuindo ao Executivo prerrogativas para ágil alteração

da legislação respectiva.

## 2.12. Aplicabilidade dos Incentivos Fiscais no Brasil

Os tributos ambientais servem como instrumentos para a solução dos problemas ambientais, especialmente os incentivos fiscais que são mais eficazes à preservação do meio ambiente.

Conforme ensinam Fiorillo e Ferreira (2013) “A concessão dos incentivos fiscais tem a finalidade precípua de estimular nos contribuintes determinados comportamentos considerados interessantes pela pessoa política do tributante”.

No cenário dos incentivos as condutas desejadas são mais facilmente atingidas em razão da (a) falibilidade da repressão, pela via costumeira da sanção negativa – pena e (b) pela vantagem na adoção da conduta que o Estado valoriza e reputa mais conveniente (TRENNEPOHL, 2008, p.100).

Fiorillo e Ferreira (2013) chamam atenção para a competência da concessão de incentivos fiscais, que “só pode ser feita pela pessoa política tributante competente constitucionalmente para a criação do determinado tributo”.

Esses incentivos a que se aduz são representados pelas isenções, imunidades, alíquotas zero ou reduzidas, redução na base de cálculo, bonificações, reduções, subsídios, subvenções, etc (TRENNEPOHL, 2008).

O crédito presumido é uma técnica legislativa financeira, podendo ser um subsídio, uma subvenção ou uma redução da base de cálculo, opera-se principalmente, nos tributos não cumulativos, a exemplo do ICMS, do IPI, do PIS e da COFINS, como um valor adicional ao montante tributado.

Os subsídios servem para promover uma atividade econômica, ou setores estratégicos da indústria, promovendo, por exemplo, no mercado nacional, o incentivo às exportações (PAULSEN, 2014).

Na Receita Pública há a isenção, o diferimento, a remissão e a anistia. Borges apud Trennepohl (2008) caracteriza a isenção como “não-incidência qualificada, decorrente de lei ordinária, pois com ela sequer chega a nascer a relação jurídica tributária em razão da regra jurídica de neutralidade”, se dá por determinação legal, servindo como estímulo fiscal, a serviço de uma política econômica e ambiental.

No diferimento ocorre uma postergação do pagamento, pela ocorrência de um evento futuro, condicionado. A remissão e a anistia são enquadradas como

incentivos fiscais, pois de alguma maneira afastam a norma jurídica da tributação e desoneram o contribuinte.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 14, prevê que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício deverá demonstrar que não será afetada a receita e as metas de resultados fiscais, e haverá medidas de compensação (BRASIL, 2000).

Na concessão dos incentivos fiscais é necessário observar a legislação e os objetivos a serem alcançados, pois à medida que diminuirá a carga tributária para um, aumentará para o outro. Mas tal diminuição feita nos produtos de interesse ambiental pode aumentar a tributação dos produtos mais poluentes.

### **3. MATERIAL E MÉTODOS**

Inicialmente, o trabalho foi realizado por meio de pesquisa documental em fontes oficiais, analisando os regulamentos do ICMS-E dos Estados de Minas Gerais, Paraná e São Paulo, e do IPTU Verde de Caraguatatuba/SP, Araraquara/SP e São Carlos/SP de forma a verificar os resultados concretos decorrentes das legislações existentes.

Também foram realizadas consultas “online” e presenciais nas Secretarias da Fazenda e de Meio Ambiente dos Municípios de Caraguatatuba, Araraquara e São Carlos com o objetivo de levantar os incentivos fiscais verdes existentes no nível municipal.

A coleta de dados limitou-se aos incentivos fiscais em Caraguatatuba em relação ao IPTU Verde, que foi o Município escolhido por ser o pioneiro na região do litoral norte paulista a implantar o incentivo fiscal com finalidade extrafiscal. Esses dados foram fornecidos pelo banco de dados da Secretaria Municipal da Fazenda por ser a responsável pela concessão dos benefícios ao contribuinte, indicando a quantidade de requerimentos de isenção nos anos de 2013, 2014 e 2015 e os respectivos valores renunciados.

No estudo comparativo do IPTU Verde de Caraguatatuba com os incentivos verdes semelhantes dos Municípios de Araraquara e São Carlos foram analisadas as distinções legislativas, percentuais de desconto concedidos, os potenciais de aplicabilidade e suas finalidades extrafiscais. A escolha destes Municípios decorreu da busca por incentivos fiscais semelhantes em sua finalidade extrafiscal, qual seja a preservação de área verde, e que fossem contemporâneos ao IPTU Verde de Caraguatatuba.

Em relação ao ICMS-E buscou-se analisar as distinções legislativas dos Estados de Minas Gerais, Paraná e São Paulo, os critérios adotados e os percentuais de repasses a título de compensação financeira e a finalidade extrafiscal, decorrentes de unidades de conservação, mananciais e destinação final de resíduos sólidos.

#### **3.1. Município de Caraguatatuba**

Município de Caraguatatuba está localizado no litoral norte do Estado de São Paulo

e pertence à Mesorregião do Vale do Paraíba Paulista e Microrregião de Caraguatatuba e dista cerca de 178 km da capital. Em 2013 foi o 75º Município mais populoso de São Paulo e o 269º de todo o país. O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é considerado como elevado quando comparado com o restante do país, sendo o 169º maior do Estado. Caraguatatuba tem boa infraestrutura composta por shoppings, supermercados e lojas e é a economia mais importante do litoral norte, conforme dados da Tabela 2.

**Tabela 2:** Características do Município de Caraguatatuba/SP

População estimada 2015	113.317 habitantes
População estimada 2014	111.524 habitantes
Área da unidade territorial	485,097 km <sup>2</sup>
Densidade demográfica	229,90 hab km <sup>-2</sup>
Índice Desenvolvimento Humano – IDH	0,759
Produto Interno Bruto – PIB 2012	1.600.000,00 (R\$)
Temperatura Média Anual	25°C
Vegetação original	Bioma Mata Atlântica

**Fonte:** IBGE (2015).

De maneira geral, Caraguatatuba apresenta um padrão construtivo predominantemente horizontal, apesar da presença de empreendimentos verticais. Em relação ao Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte de São Paulo, os empreendimentos verticais estão localizados em Zona Z5 e Z5E, que são zonas com



características socioambientais de supressão de cobertura vegetal alterada ou suprimida em área igual ou superior a 70% do total da zona, com assentamentos urbanos consolidados ou em fase de consolidação e adensamento e existência de infraestrutura urbana, instalações industriais, empresariais e de serviços.

Entre 2000 e 2010, o crescimento dos domicílios de uso permanente em Caraguatatuba ocorreu num ritmo muito maior que o crescimento dos domicílios de uso ocasional, respectivamente 15% e 4,8%, seguindo a tendência da maior parte dos Municípios do litoral paulista que tiveram um crescimento mais intenso dos domicílios de uso permanente, indicando fixação crescente de moradores (PESM, 2015).

No período entre 2009 e 2040, espera-se um acréscimo de 46,9% da população (fixa e flutuante), sendo que a previsão de aumento da população fixa é de 53,5% e a da flutuante é de 40,6%. Tendência que deve se acentuar com a ampliação da base econômica do Município, advinda da implantação dos empreendimentos da Petrobrás.

### **3.2. Serra do Mar**

Considerada como uma cadeia de montanhas a Serra do Mar não constitui um ecossistema especial, embora nominalmente citado entre os componentes do patrimônio nacional. Ela participa dos ecossistemas incluídos na Mata Atlântica e, num contexto mais abrangente dos ecossistemas costeiros.

O Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) foi criado em 30 de agosto de 1977 pelo Decreto Estadual nº 10.251 (SÃO PAULO, 1977), abrangendo 315.390 hectares, distribuídos por 23 Municípios do Estado de São Paulo. O Parque é gerenciado pela Fundação Florestal por meio de oito núcleos administrativos, sendo que o Núcleo Caraguatatuba possui 50.000 hectares, aproximadamente, abrangendo os Municípios de Paraibuna, Natividade da Serra e Caraguatatuba, ou seja, 39.135 ha ou 78,27% do território deste último. Em 2010, o referido Parque foi ampliado, passando a ser a maior área de proteção integral de toda Mata Atlântica, com 332 mil hectares. Estudos realizados para a elaboração do seu plano de manejo concluíram que o Parque Estadual Serra do Mar protege cerca de um quinto de todas as espécies exclusivas ou endêmicas da Mata Atlântica, 131 ocorrem no Parque e 42 estão ameaçadas de extinção, como a jacutinga, o macuco, o

papagaio-de-cara-roxa, o papagaio-chaua, a sabiá-cica e o gavião-pombo-grande (PESM, 2015).

A Zona de Amortecimento (ZA) do PESH foi delimitada a partir de 10 km contados do limite da Unidade de Conservação e inclui grande parte da área urbanizável do Município de Caraguatatuba. Foram excluídas da ZA, a área urbana consolidada e a área de expansão urbana (SÃO PAULO, 2006).

Protegendo os remanescentes da Mata Atlântica, declarados pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade, o Parque Estadual da Serra do Mar se espalha por uma área de quase 332 mil hectares, e vai desde a divisa de São Paulo com o Rio de Janeiro até o município de Itariri, no sul do Estado, passando por toda a faixa litorânea. Este trecho representa a maior porção contínua preservada de mata atlântica do Brasil.

O parque integra a rede de Unidades de Conservação administrada pela Secretaria do Meio Ambiente, por meio do Instituto Florestal.

- ▶ Caraguatatuba
- ▶ Cubatão
- ▶ Curucutu
- ▶ Cunha-Indaiá
- ▶ Picinguaba
- ▶ São Bernardo do Campo
- ▶ São Sebastião
- ▶ Santa Virgínia

Criado por decreto como Reserva Florestal, em 1956, e integrado ao Parque Estadual da Serra do Mar em 1977. Núcleo guarda aproximadamente 50 mil hectares dos últimos 7% de Mata Atlântica remanescente.

Esse patrimônio natural garante à população a continuidade e a qualidade dos recursos hídricos, o equilíbrio do clima, a proteção das encostas contra deslizamentos, além da incrível experiência do contato com a natureza por meio de trilhas e outros atrativos.

### **3.3. Mata Atlântica**

A importância da Mata Atlântica é inquestionável em razão de sua riquíssima biodiversidade, sendo tratada pela Constituição como patrimônio nacional cuja utilização far-se-á na forma da lei.

Até o início do século XX, a Mata Atlântica e seus ecossistemas associados ocuparam dezesseis estados brasileiros, cobrindo uma área de aproximadamente 1,1 milhão de km<sup>2</sup>, equivalente a 12% do território nacional. Diante dos vários ciclos que marcaram o desenvolvimento econômico do país, como o da cana-de-açúcar, do outo, do café e na atualidade, da modernização da agricultura e da industrialização, esse processo de ocupação levou a redução da cobertura florestal para índices inferiores a 10% da área original.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o maior em número de características delineado na Constituição Federal com o objetivo de se evitar uma guerra fiscal entre os Estados.

Trata-se de um imposto não-cumulativo por haver um regime de compensação entre créditos e débitos resultantes das operações de circulação de mercadorias ou prestação de serviços (PAULSEN, 2014).

A não cumulatividade é obrigatória. É um imposto de competência dos Estados e incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, conforme artigo 155, inciso II, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Os Estados podem instituir três tipos de impostos, ou seja, imposto de transmissão causa mortis - ITCMD, imposto sobre propriedade de veículo automotor – IPVA e ICMS e, sendo assim, possuem competência exhaustiva, não existindo qualquer possibilidade de instituir outros novos impostos senão aqueles que já lhe foram conferidos pelo artigo 155 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

No Estado de São Paulo, o ICMS é a maior fonte de recursos financeiros e pode ser seletivo, estando na maior parte dos casos embutido no preço, o que corresponde ao percentual de 18%. Entretanto, para certos alimentos básicos, como arroz e feijão, o ICMS cobrado é de 7% e no caso de produtos considerados supérfluos, como, por exemplo, cigarros, cosméticos e perfumes, o percentual é de 25% (SÃO PAULO, 1993).

De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 158, inciso IV, que trata das “Repartições das Receitas Tributárias”, prevê que pertence aos Municípios “vinte e cinco por cento” do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (Tabela 3).

**Tabela 3:** Repartição de Repasses de ICMS

Estado	Municípios	Valor Adicionado	Critério do Estado
75%	25%	75% dos 25% (18,75%) = 3/4	25% dos 25% (6,25%) = 1/4

Fonte: Autor

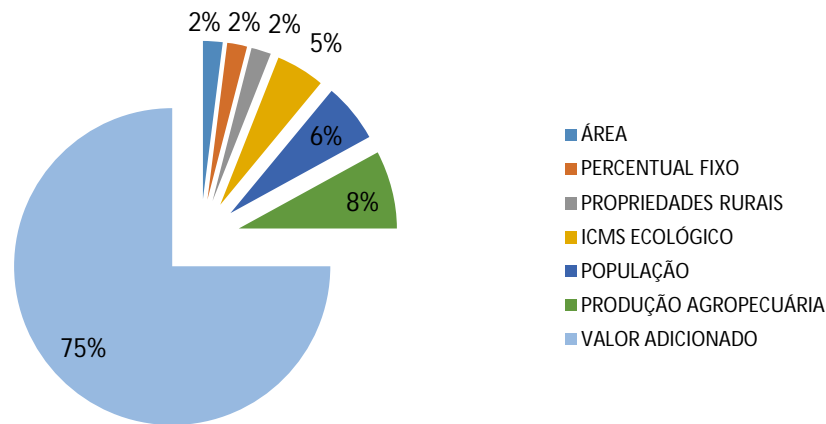
Da mesma forma, o parágrafo único do referido artigo dispõe que as parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionados no inciso IV, serão creditados de acordo com esses critérios:  $\frac{3}{4}$  dos 25% pertencentes ao Município, ou seja, 75% (18,75% do total), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; até 1/4, ou seja, dos 25% restantes (6,25% do total) de acordo com o que dispuser a lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal (Tabela 3). Disso se conclui que do valor total arrecadado de ICMS pelo Estado, os Municípios fazem jus a 25%, e  $\frac{1}{4}$  desse total será repassado aos Municípios de acordo com o que dispuser a lei estadual, conforme Tabela 4 que demonstra os critérios de repasses adotados pelo Estado de São Paulo - Lei nº 8.510/93 (SÃO PAULO, 1993).

**Tabela 4:** Critério de Repasses ICMS – Estado de São Paulo

Valor Adicionado	População	Receita Tributária	Área Cultivada	Reservatório de água	Qtde. Municípios	Unidade Cons.
76%	13%	5%	3%	0,5%	2%	0,5%

Fonte: Autor

A Figura 1 segue exemplo hipotético de critérios de repasse de ICMS de acordo com a Constituição Federal.



**Figura 1:** Exemplo hipotético de critérios de repasse de ICMS

**Fonte:** Adaptado de Ribeiro, 2008.

#### 4.2. ICMS Ecológico

O Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) demonstrou ter total aplicabilidade como instrumento fiscal no equilíbrio entre preservação ambiental e desenvolvimento econômico. O ICMS vem sendo utilizado com o propósito ambiental, por alguns Estados, desde 1991. Foi positivado para o fim ambiental em 1990, no artigo 132 na Constituição Estadual do Paraná; depois foi regulado pela Lei Complementar nº 59/91, conhecida como “Lei do ICMS Ecológico”. O Estado do Paraná foi o primeiro que instaurou um critério ambiental de redistribuição da parcela do imposto, gerando elevada conscientização de conservação nos Municípios deste Estado (FIORILLO; FERREIRA, 2013).

Os Municípios viam suas economias debilitadas pelas restrições de uso causadas pela necessidade de vigiar os mananciais de abastecimento para Municípios adjacentes e pela existência de unidades de conservação; por outro lado, o Poder Público estadual percebia cada vez mais a real necessidade de modernizar seus instrumentos de política pública nesse sentido (FIORILLO; FERREIRA, 2013).

Assim, determinou-se que os Municípios que possuísem unidades de conservação ambiental ou fossem diretamente influenciados por estas e mananciais de abastecimento públicos deveriam receber recursos do ICMS na forma do permissivo constitucional. Ocorre que uma parcela da distribuição de receitas do Estado seria repassada para os Municípios que cumprissem as normas legais de defesa ambiental, ou seja, do total de 5% repassado do Estado para os Municípios,

50% eram aos que possuíssem unidades de conservação e 50% àqueles com mananciais de abastecimento. Essa ideia começou a ser utilizada por outros Estados, sendo adaptada aos recursos naturais da região e ao interesse da população local, tais como a existência de unidades de conservação, os mananciais de abastecimento, a coleta seletiva de lixo, o saneamento ambiental, a preservação do patrimônio histórico local, as reservas indígenas e assim por diante (FIORILLO; FERREIRA, 2013).

Alguns Estados que adotaram o ICMS Ecológico foram: São Paulo em 1993, Minas Gerais em 1995, Rondônia em 1996, Amapá em 1996, Rio Grande do Sul em 1997, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul em 2001, Pernambuco em 2001, Tocantins em 2002 e Rio de Janeiro em 2007.

Portanto, o objetivo do ICMS Ecológico é incentivar o aumento de zonas e áreas de conservação ambiental, compensando-se ainda os Municípios pela restrição no uso dessas áreas constitucional e legalmente protegidas. Ao analisar os fundamentos e exemplos do emprego de formas negativas de tributação, por meio dos incentivos fiscais, nota-se que é a melhor forma para estimular os contribuintes a um comportamento adequado de proteção e recuperação do meio ambiente.

Verifica-se que o nome “ICMS Ecológico” refere-se à possibilidade do Estado implementar requisitos ambientais para uma parcela de  $\frac{1}{4}$  do 25% a que fazem jus os Municípios, conforme previsão constitucional. Se o Estado promove essa compensação financeira para os Municípios protegerem as áreas de conservação e a biodiversidade em seus territórios, é um instrumento de estímulo à preservação ambiental.

Ressalva-se que o ICMS-E não é o único responsável por esse aumento, mas com certeza fez a diferença na preservação dessas áreas.

Segundo Ribeiro (2008) houve um aumento significativo de área protegida com o advento do ICMS-E nos Estados do Paraná, São Paulo e Minas Gerais, e muito embora, o ICMS-E não tenha sido o único responsável por esse aumento, fez a diferença na preservação ambiental.

O ICMS-E no Paraná contempla anualmente 50 mananciais responsáveis pelo abastecimento de aproximadamente 55% da população urbana do Estado. No total, são beneficiados 80 Municípios situados nas áreas de mananciais, que juntos receberam mais de R\$ 70.000.000,00. Antes da existência do ICMS-E, Guaraqueçaba/PR ocupava a posição 275 na distribuição do imposto em relação

aos demais Municípios paranaenses e atualmente está na posição 54, com um acréscimo de 500% (RIBEIRO, 2012).

Na Tabela 5 está apresentado o valor total do ICMS-E dos 10 Municípios do Estado de São Paulo que mais receberam repasses em 2014, tendo Iguape como o primeiro e Caraguatatuba em 9º lugar, logo abaixo da cidade de São Paulo, e na Tabela 6, o valor total do ICMS-E dos 10 Municípios do Estado do Paraná.

**Tabela 5:** Valor do ICMS-E em 10 Municípios do Estado de São Paulo que mais receberam repasses do ICMS Ecológico em 2014

<b>Município</b>	<b>Repasses do ICMS Ecológico (R\$)</b>
Iguape	6.422.682,94
Barra do Turvo	4.326.198,02
Eldorado	4.292.983,18
Iporanga	4.274.824,79
Ubatuba	3.803.583,05
Cananéia	3.949.554,41
Pedro de Toledo	3.542.174,98
São Paulo	2.950.624,06
Caraguatatuba	2.673.795,79
Miracatu	2.596.520,38

**Fonte:** Secretaria Estadual do Meio Ambiente (2014).

**Tabela 6:** Valor do ICMS-E em 10 Municípios do Estado de Paraná que mais receberam repasses do ICMS Ecológico em 2014

<b>Município</b>	<b>Repasses do ICMS Ecológico (R\$)</b>
São Jorge do Patrocínio	6.622.106,10
Céu Azul	4.429.158,24
Antonina	4.243.536,32
Guaraqueçaba	4.162.240,66
Alto Paraíso	4.147.735,95
Serranópolis do Iguaçu	3.673.762,52
Matelândia	3.542.174,98
Inácio Martins	3.014.504,91
Altônia	2.699.584,39
Foz do Iguaçu	2.631.838,03

**Fonte:** Instituto Ambiental do Paraná (2015).



Como há de observar, o ICMS Ecológico aumenta o valor dos repasses aos Municípios que preenchem os requisitos legais e como isso poderia ser direcionado para programar políticas públicas ambientais.

### 4.3. Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU Verde

Por sua vez, os incentivos fiscais, em alguns casos, são hipóteses de renúncias de receitas públicas que, em geral, trazem benefícios aos contribuintes. Baseiam-se, precipuamente, em desoneração tributária, em que o Estado dispensa tratamento tributário diferenciado ao contribuinte, cujos objetivos são: promover o desenvolvimento econômico regional, fomentar determinados setores produtivos ou regiões e reduzir as desigualdades sociais. Os incentivos fiscais verdes, como o IPTU Verde, se inserem no contexto atual de desenvolvimento sustentável, com a adoção de sanções premiais para aqueles que de alguma forma preservam o meio ambiente, ou seja, a denominada tributação verde (MARINS, 2009).

A competência para instituir tributos foi atribuída pela Constituição Federal, à União Federal, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal. Toda pessoa, física ou jurídica, em regra, precisa pagar tributo para que o Estado cumpra com as suas finalidades públicas (como saúde, educação, saneamento, ordenação do solo, transporte e proteção do meio ambiente), sendo o IPTU um desses impostos cujas características tributárias estão descritas na Tabela 7.

**Tabela 7:** Características tributárias do IPTU

Competência	Fundamento	Fato gerador	Base de cálculo
Municípios e Distrito Federal	Lei Federal 5.172/66 e art. 156, I, CF/88	Propriedade, posse e domínio útil	Valor venal

**Fonte:** O autor.

Assim, o “IPTU Verde” não é um novo tributo, mas sim um instrumento pelo qual o próprio Município concede desconto progressivo diretamente aos proprietários de imóveis urbanos que os usam de forma racional, mediante coleta seletiva de lixo, utilização de energia solar, reaproveitamento de água, etc.

## 5. DISCUSSÃO

### 5.1. Incentivo Fiscal Verde em Caraguatatuba/SP

Em Caraguatatuba/SP, a Lei Complementar Municipal nº 07, de 11 de junho de 2001, concedeu a possibilidade de revisão de valor venal de imóveis situados em Unidades de Conservação, facultando ao contribuinte requerer a exclusão das áreas de preservação permanente (APP), as de proteção ambiental (APA), as de relevante interesse ecológico (ARIE) ou quaisquer outras que apresentem significativa restrição de uso destinada a proteger e conservar a qualidade ambiental, as coberturas florestais e os sistemas naturais de preservação (CARAGUATATUBA, 2001).

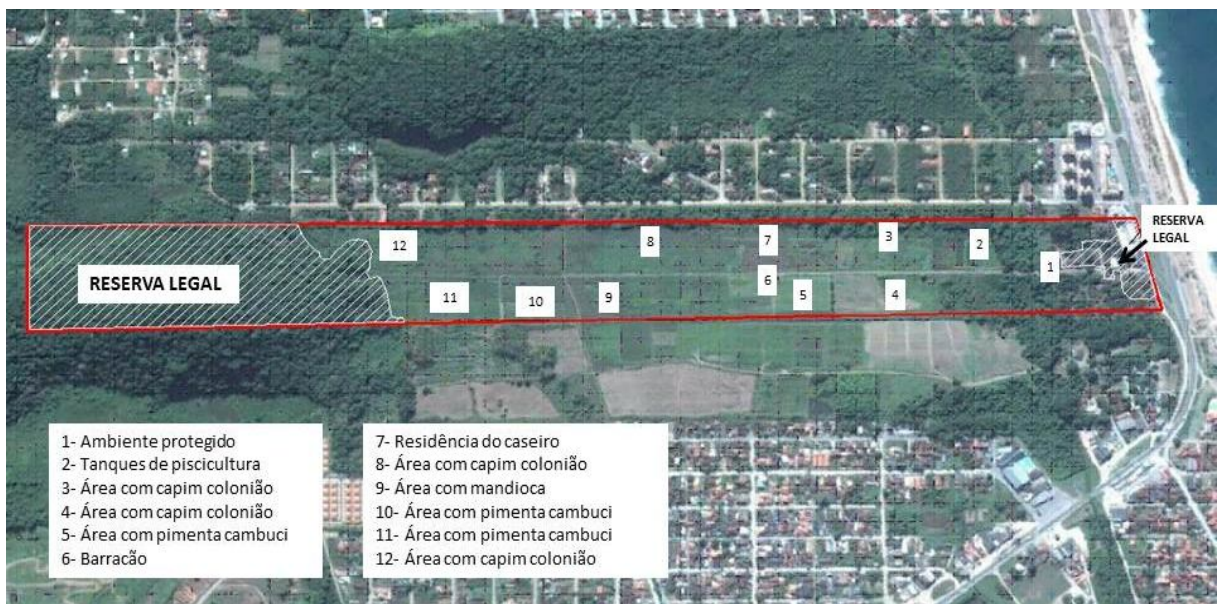
O Projeto de Lei – PL protocolado em 28/05/2001, procedimento nº 13/2001 tinha por objetivo dispor sobre créditos tributários municipais e introduzir novas alterações no Código Tributário Municipal, haja vista que Caraguatatuba é recoberta por florestas nativas e muitos imóveis particulares estão inseridos em Unidades de Conservação ou em áreas com restrições ambientais, e a exclusão do IPTU seria uma forma de preservá-las. Pela proposição submetida à apreciação do Legislativo, permitiu-se a exclusão de tais áreas preservativas desde que assim comprovado com documentos hábeis fornecidos pelos órgãos ambientais, para estabelecimento do valor venal e determinação da base de cálculo para tributação do IPTU, porque não era justa a tributação de tais áreas, das quais os contribuintes não podiam usufruir e tinham a obrigação de preservá-las (CARAGUATATUBA, 1997; 2001).

Na Tabela 8 e nas Figuras 2 a 5, encontra-se um exemplo de isenção de IPTU ocorrido em Caraguatatuba, onde o proprietário ou possuidor de uma área total de 361.147,70m<sup>2</sup> teve isenção sobre uma área de 358.113,25m<sup>2</sup> por possuir parte do imóvel com restrições ambientais e parte do imóvel para destinação agrícola. A cobrança de IPTU foi lançada sobre as áreas construídas com destinação comercial, cuja testata é para a rodovia, com área de 2.854,45m<sup>2</sup>.

**Tabela 8:** Exemplo de uma área com delimitações das restrições de uso em Caraguatatuba/SP.

Área Verde (com restrição de uso)	76.537,24 m <sup>2</sup>
Área de Preservação Permanente – reserva legal (com restrição de uso)	29.392,75 m <sup>2</sup>
Área Comercial I	1.899,08 m <sup>2</sup>
Área Comercial II	955,37 m <sup>2</sup>
Área destinada à exploração agrícola (com restrição de uso)	252.363,26 m <sup>2</sup>
Área Total	361.147,70 m <sup>2</sup>

**Fonte:** Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, 2015

**Figura 2:** Exemplo de área com restrições ambientais em Caraguatatuba.

**Fonte:** Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, 2015



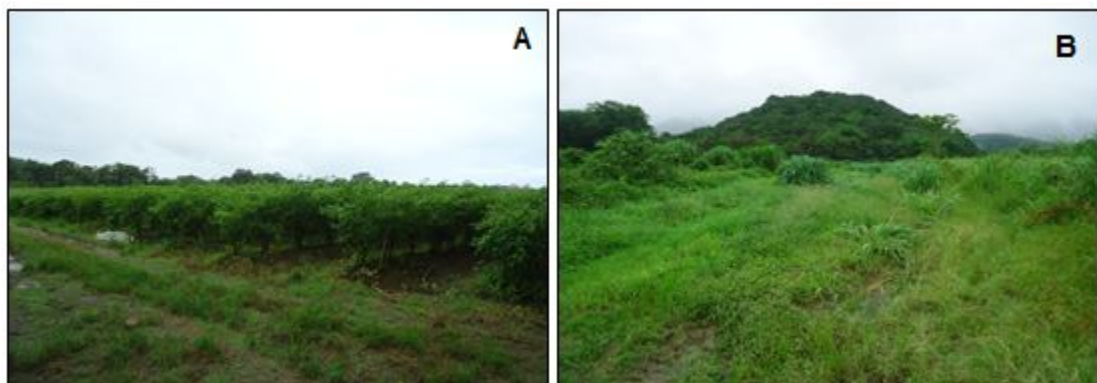
**Figura 3:** Ambiente protegido para produção de flores (A); Tanques de piscicultura (B); Áreas com capim colônião (*Panicum maximum*) (C e D).

**Fonte:** Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, 2015.



**Figura 4:** Barracão para apoio nas atividades agrícolas (A), Residência do caseiro (B), Área com capim colônião (*Panicum maximum*) (C) e Área com *Manihot esculenta* Crantz (mandioca) (D).

**Fonte:** Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, 2015.



**Figura 5:** Área com *Capsicum baccatum* (pimenta Cambuci) (A) e Área com *Panicum maximum*, ao fundo área de reserva legal (B).

**Fonte:** Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca, 2015.

Por sua vez, em consulta da quantidade de requerimentos de pedidos de isenção de IPTU em Caraguatatuba por restrições ambientais, nos exercícios de 2013 a 2015 foi apurado um expressivo aumento, ou seja, de 2013 para 2014 de 474% e de 2014 para 2015 de 166%, representando em 2015 um valor de R\$

215.680,76 de créditos cancelados (Tabela 9).

Por sua vez, na Tabela 10 está apresentada a quantidade de requerimento de descontos de IPTU Verde em São Carlos nos anos de 2013 a 2015 e na Tabela 11 os beneficiados em Araraquara no mesmo período.

Em São Carlos nota-se um aumento em cada ano avaliado, havendo de 2013 para 2015 um acréscimo de mais de 39% na quantidade de requerimento de descontos de IPTU Verde ocorridas no município. Já em Araraquara houve um decréscimo no número de beneficiados em descontos de IPTU Verde nos anos de 2013 a 2015, sendo esta queda de 22%.

**Tabela 9:** Requerimentos de isenção de IPTU em Caraguatatuba/SP de 2013 a 2015.

<b>Requerimentos IPTU Verde</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Quantidade	23	132	351
Créditos de IPTU cancelados	R\$ 16.293,36	R\$ 234.666,22	R\$ 215.680,76

**Fonte:** Caraguatatuba (2015).

**Tabela 10:** Requerimentos de descontos de IPTU Verde em São Carlos/SP

<b>Ano</b>	<b>Número de Beneficiados</b>
2013	10.156
2014	12.289
2015	14.132

**Fonte:** São Carlos, 2015

**Tabela 11:** Relação entre número de beneficiados pelo IPTU Verde em Araraquara (SP)

Ano	Número de Beneficiados
2013	41
2014	36
2015	32

**Fonte:** Araraquara, 2015.

Os incentivos fiscais não objetivam beneficiar somente o contribuinte, mas promover ações ou comportamentos em prol da sociedade. Assim, Caraguatatuba tem feito por meio da renúncia de receita de parcela do IPTU do contribuinte sua contribuição para o meio ambiente, procurando incentivar o plantio de novas árvores e assegurar a manutenção das já existentes. Nos três anos, o Município de Caraguatatuba deixou de arrecadar perto de meio milhão de reais com créditos de IPTU cancelados (Tabela 7).

A Lei Complementar Municipal de Caraguatatuba nº 14/2003 previu a possibilidade de isentar proprietários ou possuidores de imóveis com restrições ambientais, porém, não havia regulamentado o referido dispositivo, ficando a interpretação de cada caso concreto à procuradoria jurídica do Município (CARAGUATATUBA, 2013). Assim, dispõe o artigo 116, § 2º, *in verbis*: a base de cálculo é o valor venal do imóvel, composto pela soma dos seguintes valores: I. Valor do terreno; II. Valor das construções; III. Valor dos acréscimos decorrentes de reavaliação ou atualização dos valores respectivos, referidos nos incisos I e II, deste artigo, deduzidas as depreciações, se as houver. § 2º No cálculo do valor do terreno, para estabelecimento do valor venal e determinação da base de cálculo para tributação do IPTU, de imóveis situados em locais considerados Unidades de Conservação por leis ou normas ambientais, poderão ser excluídas, a requerimento dos contribuintes afetados, as áreas de preservação permanente (APP), as de proteção ambiental (APA), as de relevante interesse ecológico (ARIE) ou quaisquer

outras que apresentem significativa restrição de uso destinada a proteger e conservar a qualidade ambiental, as coberturas florestais e os sistemas naturais de preservação (CARAGUATATUBA, 2003).

Contudo, até ao ano de 2013, o referido dispositivo não havia sido regulamentado, apresentando dúvidas quanto à sua aplicabilidade e os requisitos que deveriam ser comprovados. Em razão das divergências de entendimentos sobre o referido dispositivo, o Chefe do Executivo Municipal de Caraguatatuba editou o Decreto Municipal nº 65/2013, alterado, posteriormente, pelo Decreto Municipal nº 210/2014 (CARAGUATATUBA, 2014).

A referida legislação adequa-se ao instituto do incentivo fiscal verde, visto que proporciona exclusão do lançamento de IPTU à preservação do meio ambiente. A finalidade extrafiscal da lei é aumentar a preservação de áreas verdes que é um dever do Poder Público.

Tal obrigação, como dito alhures, encontra-se cristalizada no artigo 225, da Constituição Federal que versa sobre o “[...] direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à sua coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Em meio à crise que afeta os mais variados setores da economia, faz-se necessária a desoneração da carga tributária, visando a preservação do meio ambiente atrelado ao estímulo ao desenvolvimento. Assim sendo, tributação sustentável ou verde, é um imprescindível instrumento da política nacional (Lei nº 6.938/81) para a concretização da obrigação de defesa do meio ambiente. E é um dever do Estado o qual não pode se eximir, e pode ser exigida pela coletividade mediante ação civil pública, mandado de injunção ou direito de petição, enfim, por meio das ações constitucionais (BRASIL, 1981).

O IPTU Verde é aplicado apenas ao Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana, não se aplicando sobre as Propriedades Prediais, que são aquelas nas quais há edificações, enquanto que nas propriedades territoriais não há edificação, sendo apenas o terreno.

Entretanto, para atender e incentivar a construção civil, o Poder Executivo, enviou, em 2015, novo Projeto de Lei à Câmara Municipal, isentando, os proprietários e possuidores, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN, Taxas e Emolumentos, desde que fossem observados os requisitos



obrigatórios de destinação adequada dos resíduos da construção civil e dos resíduos sólidos, acessibilidade com construção de calçadas e atender um requisito opcional de construção sustentável.

## **5.2. Estudo Comparativo do IPTU Verde**

O IPTU Verde criado e implantado em Caraguatatuba teve potencial aplicabilidade e alcançou a sua finalidade extrafiscal – preservação de área verde, com outros incentivos fiscais verdes semelhantes existentes em outros Municípios do Estado de São Paulo.

O IPTU Verde de São Carlos criado pela Lei Municipal nº 13.692, de 25 de novembro de 2005, e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 364, de 30 de maio de 2008, preveem descontos para o contribuinte que planta ou mantém árvores em suas calçadas (SÃO CARLOS, 2008).

Assim, dispõe o artigo 5º do Decreto Municipal: artigo 3º. O desconto previsto no artigo 44 da Lei Municipal nº. 13.692, de 25 de novembro de 2005, e alterações posteriores, serão graduados da seguinte forma: I. - em 1% no valor do IPTU, aos imóveis com até 10 metros lineares de testada total e com uma árvore no passeio público contíguo à sua frente (Figuras 6 a 8); II. - em 2% no valor do IPTU, aos imóveis com até 10 metros de testada total e com apenas uma árvore plantada no passeio público contíguo à sua frente; aos imóveis com mais de 10 metros de testada total e com apenas uma árvore plantada no passeio público contíguo à sua frente. [...] Artigo 6º Os descontos regulamentados no presente Decreto, contemplam, exclusivamente, os imóveis já edificados. Para efeito de desconto no IPTU em São Carlos, valem apenas as árvores plantadas no passeio público (calçada) em frente ao imóvel do contribuinte. Há também restrição na árvore, não valendo todo e qualquer tipo de árvore (SÃO CARLOS, 2005).

## TESTADA



**Figura 6:** Exemplo de Testada

**Fonte:** São Carlos, 2015.



**Figura 7:** Exemplo de testada principal e secundária

**Fonte:** São Carlos, 2015.



**Figura 8:** Exemplo com árvore plantada na testada principal

**Fonte:** São Carlos, 2015.

Diferente da determinação do IPTU Verde de Caraguatatuba, os descontos no Município de São Carlos são exclusivamente para imóveis já edificados, não valendo para imóveis apenas territoriais. E, ainda, com descontos muito menores de IPTU, somente 2% (dois por cento), quando comparado com a legislação do IPTU Verde de Caraguatatuba que é de 100% (cem por cento), a amplitude de utilização pelos munícipes é maior, vez que possui por alvo os imóveis com edificações horizontais, e incluem incentivos para áreas permeáveis com descontos cumulativos. O objetivo extrafiscal do incentivo é a arborização e permeabilidade, já que o Município oferece orientação para o contribuinte realizar o plantio de árvores e promover espaços para plantios de gramados (SÃO CARLOS, 2005).

Ainda, o desconto no IPTU em São Carlos, vale apenas às árvores plantadas no passeio público (calçada) em frente ao imóvel, devendo ser informada a quantidade, porém, as palmeiras, coqueiros e seus semelhantes não entram nessa

conta. A área permeável (em m<sup>2</sup>) consiste em toda parte do terreno que não possui revestimento de piso, permitindo que a água da chuva penetre no solo (Figura 9). Para efeito do desconto no IPTU, só podem ser consideradas as áreas permeáveis que estiverem revestidas com vegetação (grama, arbustos ou árvores). Se houver várias áreas permeáveis, o contribuinte deve somar todas elas. Não entram nessa conta as porções de terreno com terra compactada, pedrisco ou qualquer outro tipo de cobertura, por não oferecerem permeabilidade suficiente para a absorção de água pelo solo.

O número de imóveis beneficiados com o desconto do IPTU Verde cresceu mais de 100% (cem por cento) nos últimos quatro anos em São Carlos. Em 2010 foram feitas 5.733 (cinco mil setecentos e trinta e três) solicitações, atingindo aproximadamente 5% (cinco por cento) dos 103.000 (cento e três mil) imóveis contribuintes de IPTU, segundo dados fornecidos pela Secretaria de Fazenda do Município (SÃO CARLOS, 2010). Não há, contudo, uma estimativa da quantidade de imóveis com edificações horizontais existentes no Município.



**Figura 9:** Exemplo de Área Permeável

**Fonte:** São Carlos, 2015.

Já o Município de Araraquara concede redução de alíquota no IPTU para aqueles que preservarem o meio ambiente por intermédio da Lei Municipal nº. 7.152, de 08 de dezembro de 2009 e do Decreto Municipal nº. 9.341, de 13 de janeiro de 2010. Os requisitos para a concessão do desconto se referem à preservação de área verde no interior da propriedade (ARARAQUARA, 2010).

O Decreto Municipal 9.341, de 13 de janeiro de 2010 de Araraquara assim prescreve: artigo 2º. As condições necessárias das áreas previstas no artigo 2º da Lei nº 7.152, de 08 de dezembro de 2009, para a concessão da isenção serão assim especificadas: I. O tipo da vegetação nas áreas com no mínimo 2.000 m<sup>2</sup> deverá ser de pelo menos 30% (trinta por cento) de espécies nativas e altura acima de 1,50 m; e nas Áreas de Preservação Permanentes 100% (cem por cento) de espécies nativas com altura acima de 2,00 m; II. As áreas com vegetação deverão estar totalmente isoladas através de algum tipo de cercamento evitando a invasão de animais, constar uma faixa capinada de aproximadamente de 2,00m nos limites da área, evitando a invasão de queimadas e deverão estar em constante manutenção e controles de pragas a fim de garantir condições suficientes para o desenvolvimento adequado da vegetação (ARARAQUARA, 2010). Por sua vez, a Lei Municipal nº. 7.152, de 08 de dezembro de 2009, estabelece a porcentagem de redução da alíquota do IPTU de acordo a porcentagem de área arborizada na propriedade (de 30% até 100%), os descontos variam entre 10% a 40% (ARARAQUARA, 2009).

Na Tabela 12 encontra-se um comparativo das porcentagens de isenção do IPTU dos Municípios de Araraquara, Caraguatatuba e São Carlos/SP.

**Tabela 12:** Quadro comparativo IPTU Araraquara, Caraguatatuba e São Carlos

<b>Porcentagem de redução de alíquota do IPTU em Araraquara/SP</b>	
<b>% de Área Arborizada na Propriedade</b>	<b>% redução alíquota do IPTU</b>
Acima de 30% até 45%	10%
Acima de 45% até 80%	20%
Acima de 80%	40%
APP 100%	40%

<b>Porcentagem de isenção de IPTU em Caraguatatuba/SP</b>	
Área territorial com restrições ambientais	100% de Isenção do IPTU

<b>Porcentagem de desconto de IPTU em São Carlos/SP</b>	
Testada até 10m2	1% desconto de IPTU
Testada acima 10m2	2% desconto de IPTU
Área permeável	1% a 2% desconto de IPTU

	<b>São Carlos</b>	<b>Araraquara</b>	<b>Caraguatatuba</b>
Desconto	Até 2%	Até 40%	100%
Restrições	Exclusivamente imóveis edificados e depende do tipo de árvore	Imóvel maior que 2000 m <sup>2</sup> com 30% do terreno com espécies nativas	Sem metragem
Requisitos	Árvores plantadas no passeio público ou manter área permeável. Não há restrição se imóvel edificado ou não	Manutenção ou plantio imune a corte ou ser considerado bosque nativo relevante	Áreas territoriais com restrições ambientais que impeçam o direito de construir

**Fonte:** Autor

### 5.3. ICMS-E nos Estados do Paraná, São Paulo e Minas Gerais

Em 1991 foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Paraná a primeira lei do ICMS-E do Brasil, Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991, resolvendo um problema para os Municípios que estavam obstados de crescerem economicamente, gerando grandes receitas.

Do total do ICMS arrecadado pelo Estado do Paraná, 5% é destinado para

os Municípios, proporcionalmente às Unidades em função do tamanho, importância, grau de investimento na área, manancial de captação e outros fatores. Sendo esses 5% são destinados aos Municípios da seguinte forma: 50% para Municípios que tenham em seu território, mananciais de abastecimento cuja água se destina ao abastecimento da população de outro Município; 50% para Municípios que tenham integrado em seu território Unidades de Conservação, Áreas de Terras Indígenas, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Faxinais, Reservas Florestais Legais (PARANÁ, 1991).

Assim, é fácil perceber que o ICMS-E influencia no desenvolvimento sustentável de todos os Municípios que possuem áreas de conservação, contribuindo também no processo de desenvolvimento econômico.

Em São Paulo, o ICMS-E constitui um dos critérios para o cálculo desse repasse, sendo ele próprio calculado em função da existência de espaços territoriais especialmente protegidos nos Municípios do território estadual. Essas áreas são as Unidades de Conservação, conforme prevê a Lei Estadual nº. 8.510/93, alterada pela Lei Estadual nº. 12.810/08 (SÃO PAULO, 2008).

No Estado de São Paulo, a Lei Estadual Paulista nº 8.510/93 definiu que 0,5% desse recurso seria calculado em função de espaços especialmente protegidos, criados por ato normativo estadual, que são consideradas no cálculo, sendo atribuído um peso a cada uma delas, de acordo com a restrição de uso que as mesmas impõem. São contabilizadas somente as áreas criadas pelo poder público estadual. Essas categorias e os respectivos pesos estão definidos na Lei Estadual nº 8.510/93: I. Estações Ecológicas - Peso 1,0; II. Reservas Biológicas - Peso 1,0; III. Parques Estaduais - peso 0,8; IV. Zonas de Vida Silvestre em Áreas de Proteção Ambiental (ZVS em APA's) – peso 0,5; V. Reservas Florestais - peso 0,2; VI. Áreas de Proteção Ambiental (APA's) - peso 0,1; VII. Áreas Naturais Tombadas - peso 0,1; VIII. Reservas de Desenvolvimento Sustentável – peso 0,2; IX. Reservas Extrativistas – peso 0,2 (SÃO PAULO, 1993).

O cálculo é feito anualmente considerando os espaços protegidos existentes até abril do respectivo ano. Dessa forma, Unidades de Conservação criadas após o mês de abril só entrarão no cálculo do índice no ano seguinte.

Esse índice é publicado pela Secretaria da Fazenda, mas os índices de cada ano são aplicados para realização de repasses dois anos após o ano base. Por exemplo: o índice de 2010 serviu para a distribuição do recurso em 2012. O cálculo

do Índice de Participação dos Municípios leva em consideração 7 (sete) critérios, cada um com uma porcentagem diferente: Valor Adicionado, População, Receita Tributária própria, Área Cultivada, Área Inundada por reservatório de Geração de Energia e Área Protegida. Além desses, há ainda um Percentual Fixo chamado componente democrático, já que é igual para todos os Municípios do Estado. Por lei, não há nenhuma obrigação que vincule a utilização do recurso às ações ambientais.

O ICMS-E constitui uma importante ferramenta de política pública, com observância do princípio do “provedor-recebedor”, para que os Estados estimulem os Municípios a participar de um processo de desenvolvimento sustentável em larga escala, por meio de retribuição à execução de atividades ambientalmente positivas em seus respectivos espaços territoriais (RIBEIRO, 2012).

Por sua vez, o Estado de Minas Gerais também instituiu o ICMS-E, criado a partir da necessidade da administração pública de encontrar alternativas para o fomento de atividades econômicas pautadas nas regras de proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável nos seus Municípios. Não se trata de um novo imposto e sim da introdução de novos critérios de redistribuição de recursos do ICMS, além do valor adicionado que reflete o nível da atividade econômica nos Municípios em conjunto com a preservação do meio ambiente (RIBEIRO, 2012).

A Lei que prevalece hoje no Estado de Minas Gerais é a Lei Estadual nº 18.030/2009. Ela dispõe sobre a distribuição e o cálculo do critério Meio Ambiente, que sofreu alterações, passando de 1% para 1,1% do total do ICMS destinado aos Municípios, sendo a distribuição deste montante realizada em função do Índice de Meio Ambiente – IMA, que é composto por três subcritérios ponderados pelos respectivos pesos, a saber: Índice de Conservação (IC 45,45%), referente às Unidades de Conservação e outras áreas protegidas; Índice de Saneamento Ambiental (ISA 45,45%), referente aos aterros sanitários, estações de tratamento de esgotos e usinas de compostagem e, mais recentemente, Índice de Mata Seca (IMS 9,1%), referente à presença e proporção em área da fitofisionomia Mata Seca no Município (MINAS GERAIS, 2009).

Estão aptos a receber o ICMS-E, subcritério Saneamento, os Municípios que possuem sistema de tratamento ou disposição final de resíduos ou de esgoto sanitário, com operação licenciada ou autorizada pelo órgão ambiental estadual, que atendam, no mínimo, respectivamente, 70% e 50% da população urbana.



A Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) é responsável pela compilação, publicação e consolidação de todos os dados fornecidos pela Feam e pelo IEF do critério Índice de Meio Ambiente ( $IMA = 0,4545 \times ISA + 0,4545 \times IC + 0,091 \times IMS$ ). Posteriormente, as informações são encaminhadas à Fundação João Pinheiro para o devido repasse aos Municípios, que é realizado sempre no segundo dia útil da semana, sendo que o primeiro repasse do mês é feito com base no índice calculado no mês anterior (MINAS GERAIS, 2009).

Assim, é possível traçar um comparativo entre os Estados de São Paulo, Paraná e Minas Gerais quanto ao percentual de repasse do ICMS-E (Tabela 13).

**Tabela 13:** Quadro comparativo de repasses de ICMS-E de SP, PR e MG.

<b>ESTADO</b>	<b>%</b>	<b>CRITÉRIO</b>	<b>CÁLCULO</b>
São Paulo	0,50	Unid. Conservação Estadual	Compõe índice de participação
Paraná	5,00	Unid. Conservação, Áreas de Terras Indígenas, RPPNs, Faxinais, Reservas Florestais Legais e Mananciais	5% total do ICMS: 50% unidades de conservação 50% mananciais
Minas Gerais	1,10	Unid. Conservação, Saneamento Ambiental e Mata Seca	45,45% conservação 45,45% saneamento 9,10% mata seca

**Fonte:** O autor.

## 6. CONCLUSÃO

O IPTU Verde do Município de Caraguatatuba tem por objetivo a preservação da vegetação nativa e prevê a exclusão de 100% do lançamento para imóveis, sem construção, que possuam restrições ambientais e impeçam o proprietário de construir, enquanto que em São Carlos o desconto é de 2% concedido exclusivamente para imóveis já edificados e seu objetivo é a arborização e a permeabilidade, sendo sua amplitude de utilização muito maior, vez que possui por alvo os imóveis com edificações horizontais e incluem incentivos para áreas permeáveis com descontos cumulativos. Já em relação ao Município de Araraquara concede-se redução de alíquota do IPTU para aqueles que preservarem o meio ambiente por meio de manutenção de área verde no interior da propriedade e o percentual de espécies nativas varia de acordo com as dimensões da área. Portanto, verifica-se que todos os Municípios estudados atingiram a finalidade extrafiscal com a implantação do IPTU Verde e promoveram a responsabilidade socioambiental.

Em relação ao ICMS-E dos Estados do Paraná, Minas Gerais e São Paulo constatou-se que o principal objetivo foi compensar os Municípios com Unidades de Conservação que estavam obstados de crescerem economicamente. No caso do Estado do Paraná, 5% é destinado para os Municípios da seguinte forma: 50% para Municípios que tenham em seu território Mananciais de Abastecimento e 50% para Municípios que tenham integrado em seu território Unidades de Conservação, Áreas de Terras Indígenas, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Faxinais e Reservas Florestais Legais. Em São Paulo, sobre a parcela de 25% pertencente aos Municípios do produto da arrecadação do ICMS pelo Estado é adotada uma fórmula do cálculo do Índice de Participação dos Municípios, sendo um dos critérios, o ecológico, que leva em consideração os espaços territoriais especialmente protegidos. Por sua vez, o Estado de Minas Gerais destinou 1,1% do total do ICMS aos Municípios, cuja distribuição deste montante é realizada em função do Índice de Meio Ambiente (IMA). Portanto, os Estados com o ICMS-E implantado estimularam os Municípios que possuem áreas de conservação a engendrar esforços para o seu cumprimento, e assim, aumentar o recebimento dos repasses do ICMS, atingindo a sua finalidade extrafiscal e de responsabilidade socioambiental. Com relação ao IPTU Verde lançado em Caraguatatuba/SP, concluiu-se que a redução de encargos

ou tributação negativa alcançou sua finalidade extrafiscal, com significativo acréscimo à preservação de áreas particulares com restrições ambientais.

Dessa forma, verifica-se que o melhor incentivo fiscal municipal dos Municípios estudados é o do Município de São Carlos porque abrange o maior número de pessoas com imóveis edificados, embora, o desconto seja bem menor dos que os demais municípios, mas a sua abrangência atinge todas as categorias de imóveis, enquanto que o Município de Caraguatatuba beneficia, apenas, áreas territoriais (sem construção) com restrições ambientais, e o Município de Araraquara o beneficiado precisa ter uma imóvel com área mínima de 2.000,00 m<sup>2</sup>.

Já em relação ao melhor incentivo fiscal estadual dos Estados estudados, o Estado do Paraná é que melhor atende à questão ambiental, haja vista que concede 5% da arrecadação total do ICMS para os Municípios que possuam restrições ambientais em seus territórios, enquanto, os demais Estados oferecem percentual muito inferior para preservação do meio ambiente.

Depreende-se, portanto, que os instrumentos extrafiscais de tributação são importantes mecanismos para promover a preservação ambiental, porém, seus regramentos devem ser melhorados e ampliados para abranger maior número de pessoas, imóveis e territórios municipais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. do N.; CASELLA, P. B. **Manual de direito internacional público**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARARAQUARA (Município). **Decreto Municipal nº 9.341, de 13 de janeiro de 2010**. Regulamenta a Lei Municipal nº 7.152, de 08 de dezembro de 2009, que concede isenção parcial de Imposto Predial e Territorial Urbano para propriedades que conservarem área arborizada. 2010. Disponível em: <[http://www.uvesp.com.br/projeto/projeto\\_57.pdf](http://www.uvesp.com.br/projeto/projeto_57.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2015.

ARARAQUARA (Município). **Lei Municipal nº 7.152/2009**. Concede isenção parcial de Imposto Predial e Territorial Urbano para propriedades que conservarem área arborizada. Jornal "Folha da Cidade", 11/dezembro/09 – Exemplar nº 7.268. Disponível em: <<http://www.camara-arq.sp.gov.br/Siave/Documentos/Documento/132957>>. Acesso em: 23 set. 2015.

ARARAQUARA (Município). Secretaria da Fazenda, 2011. **Banco de Dados de Incentivos Fiscais do Município de Araraquara**. 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 5.172/1966**. Código Tributário Nacional. Publicado no DOU de 27.10.1966 e retificado em 31.10.1966. 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 15 set. 2015.

BRASIL. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>. Acesso em: 23 set. 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938/1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília/DF. Publicado no DOU de 2.9.1981. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 10 set. 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 7.347/1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 16 set. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília/DF. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 13 set. 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000a. Publicado no DOU de 5.5.2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 17 set. 2015.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.985/2000**. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Brasília/DF. Publicado no DOU de 19.7.2000. 2000b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>>. Acesso em: 22 set. 2015.

CARAGUATATUBA (Município). **Lei Complementar nº 1/1997**. Dispõe sobre o Código Tributário do Município. 1997. Disponível em: <[www.caraguatatuba.sp.gov.br/upload/.../1\\_leicomplementar0197.doc](http://www.caraguatatuba.sp.gov.br/upload/.../1_leicomplementar0197.doc)>. Acesso em: 22 set. 2015.

CARAGUATATUBA (Município). **Lei Complementar nº 7/2001**. Dispõe sobre Créditos Tributários. 2001. Disponível em: <<http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/html/C72001.html>>. Acesso em: 10 set. 2015.

CARAGUATATUBA (Município). **Lei Complementar nº 14/2003**. Introduce alterações no Código Tributário do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba. 2003. Disponível em: <<http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/html/c142003.html>>. Acesso em: 25 set. 2015.

CARAGUATATUBA (Município). **Decreto Municipal nº 65/2013**. Regulamenta a aplicação do artigo 116 § 2º, da Lei Complementar nº 14 de 19 de dezembro de 2003. 2013. Disponível em: <<http://www.legislacaoonline.com.br/caraguatatuba/images/leis/html/D652013.html>>. Acesso em : 02 set. 2015.

CARAGUATATUBA (Município). **Decreto Municipal nº 210/2014**. Regulamenta a aplicação do artigo 116, § 2º., da Lei Complementar nº 14 de 19 de dezembro de 2003 e revoga o Decreto nº 65/2013. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/index.php?PID=320581&amigavel=1>>. Acesso em: 12 set. 2015.

CARAGUATATUBA (Município). Secretaria da Fazenda, 2015. **Banco de Dados de Incentivos Fiscais do Município de Caraguatatuba até o ano de 2015**.

CARVALHO, P. de B. **Curso de Direito Tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. **Direito ambiental tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 31- 49.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2015. **Cidades@**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=351050>>. Acesso em: 27 set. 2015.

KARKOTLI, G.; ARAGÃO, S. D. **Responsabilidade social: uma contribuição à gestão transformadora das organizações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. 81p.

KPMG. **KPMG International Green Tax**. 2013. Disponível em: <[http://www.kpmg.com/br/pt/estudos\\_analises/artigosepublicacoes/paginas/release-](http://www.kpmg.com/br/pt/estudos_analises/artigosepublicacoes/paginas/release-)

green-tax-index.aspx>. Acesso em: 05 dez. 2015.

LLAGUNO, G. E. **Direito Financeiro**. São Paulo: MP Editora. 2005.

MARINS, J. (Coord.). **Tributação e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2009.

MAZZILLI, H. N. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 18. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MILARÉ, É. **Direito do Ambiente**. Doutrina, jurisprudência e glossário. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 1024 p.

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 18.030/2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. 2009. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=12870>>. Acesso em: 25 set. 2015.

MODÉ, F. M. **A função do tributo na proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2009.

PARANÁ. **Lei Estadual 59/1991**. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o artigo 2º da Lei 9.491/90, aos Municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental. 1991. Disponível em: <[http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao\\_ambiental/Legislacao\\_estadual/LAIS/LEI\\_COMPLEMENTAR\\_59\\_1991.pdf](http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/LAIS/LEI_COMPLEMENTAR_59_1991.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2015.

PAULSEN, L. **Curso de Direito Tributário**. 6. ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2014.

PESM - Parque Estadual da Serra do Mar. 2015. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/parque-serra-do-mar-nucleo-caraguatatuba>>. Acesso em: 22 set. 2015.

RIBEIRO, M. A. O princípio protetor-recebedor para preservar um bem natural. **Revista Eco 21**, nº 78. 2012. Disponível em: <<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=495>>. Acesso em: 22 set. 2015.

RIBEIRO, V. E. **ICMS Ecológico como Instrumento de Política Florestal**. Monografia (Graduação em Engenharia Florestal). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2008.

SAMPAIO, F. J. M. O dano ambiental e a responsabilidade. **Revista Forense**, v. 317. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SÃO CARLOS (Município). **Lei Municipal nº. 13.692/2005**. Estabelece a Plana Genérica de Valores do Município de São Carlos. 2005. Disponível em: <[http://www2.faac.unesp.br/pesquisa/patrimonio/Leis/Municipais/Sao%20carlos/LEI\\_13692-05\[1\].pdf](http://www2.faac.unesp.br/pesquisa/patrimonio/Leis/Municipais/Sao%20carlos/LEI_13692-05[1].pdf)>. Acesso em: 23 set. 2015.

SÃO CARLOS (Município). **Decreto Municipal nº. 364/2008**. Regulamenta a Lei Municipal nº. 13.692, de 25/11/05, que estabelece a Plana Genérica de Valores do Município de São Carlos, e dá outras providências. 2008. Disponível em:

<<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2007/150384-decretos-municipais.html>>. Acesso em: 24 set. 2015.

SÃO CARLOS (Município). Secretaria da Fazenda, 2010. **Banco de Dados de Incentivos Fiscais do Município de São Carlos**. 2015

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 10.251, de 30 de agosto de 1977. **Cria o Parque Estadual da Serra do Mar** e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/211617/decreto-10251-77>>. Acesso em: 18 set. 2015.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Estadual 8.510/1993**. Dispõe sobre a parcela, pertencente aos Municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. 1993. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=14089>>. Acesso em: 22 set. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. **Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar**. São Paulo: Instituto Florestal, 2006. 445 p.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Estadual 12.810/2008**. Altera os limites do Parque Estadual de Jacupiranga, criado pelo Decreto-lei nº 145, de 8 de agosto de 1969, e atribui novas denominações por subdivisão, reclassifica, exclui e inclui áreas que especifica, institui o Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga. 2008. Disponível em: <<http://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/132376/lei-12810-08>>. Acesso em: 22 set. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SMA. Coordenadoria de Planejamento Ambiental – CPLA. **Estimativa de valores, em reais correntes, repassados aos Municípios em 2014**. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/files/2011/05/ICMS-Ecologico-2014.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2015.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, AGRICULTURA E PESCA, Município de Caraguatatuba - SP, 2015.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental**. 9. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 631-642

TAKEDA, T. O. **A preocupação com o meio ambiente nas últimas décadas**. 2009 Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=1762](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1762)>. Acesso em: 23 set. 2015

TRENNEPOHL, T. D. **Incentivos fiscais no direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009

TUPIASSU, L. V. C. **Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio

de Janeiro: Renovar, 2006.

VERONESE, T. As Políticas públicas tributárias à luz da responsabilidade social ambiental empresarial. **Anais...** XVIII Congresso Nacional do CONPEDI: São Paulo, 04-07/11/2009.

WCED - World Commission on Environment and Development. **Our Common Future**. Oxford and New York: Oxford University Press, 1987.