CAMPUS DE JACAREZINHO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
MESTRADO E DOUTORADO

A EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL A PARTIR DE ESTUDOS PRECURSORES À NORMA JURÍDICA

ANA FLÁVIA DE ANDRADE NOGUEIRA CASTILHO

JACAREZINHO/PR
2022

ANA FLÁVIA DE ANDRADE NOGUEIRA CASTILHO

A EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL A PARTIR DE ESTUDOS PRECURSORES À NORMA JURÍDICA

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Ciências Jurídicas, no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciências Jurídicas, Área de Concentração em "Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão", da Universidade Estadual do Norte do Paraná.

Linha de Pesquisa: Jurisdição, Direitos Fundamentais e Efetividade da Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Brega Filho

JACAREZINHO/PR
2022

CASTILHO, Ana Flávia de Andrade Nogueira.

A Extrafiscalidade ambiental a partir de estudos precursores à norma jurídica /Ana Flávia de Andrade Nogueira Castilho; orientador: Prof. Dr. Vladimir Brega Filho. Jacarezinho/PR, 2022.

179 f

Tese (doutorado) – Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA), Campus Jacarezinho/PR.

1. Extrafiscalidade 2. Sustentabilidade

CDD: 341.347

Com eterno sentimento de gratidão, dedico este trabalho àquela que me ensinou os benefícios da paciência, da dedicação e da humildade – *Mãe* - e àqueles que me deram a cada dificuldade a persistência infinita! *Nunca estamos sós*!

AGRADECIMENTOS

Neste momento oportuno, agradeço àqueles que colaboraram de alguma forma com a pesquisa desenvolvida, pelo companheirismo, apoio acadêmico e profissional.

Gratidão à Universidade Estadual do Norte do Paraná, ao coordenador do Programa de Pós-graduação, Professor **Dr**. **Fernando Brito**, à banca do seminário de pesquisa, da qualificação e da defesa final.

Agradeço à secretaria do Programa de Pós-graduação da UENP, a senhora **Maria Natalina** e a todos colaboradores.

Em especial, agradeço:

Marcelo Castilho Hilário, pessoa sempre presente em todas as minhas decisões, dificuldades e conquistas.

Aos Professores,

Vladimir Brega Filho, professor que conduziu a orientação deste trabalho acadêmico com singularidade.

Ricardo Pinha Alonso, pessoa por quem tenho enorme respeito e admiração.

Renato Bernardi pelo apoio e inspirações acadêmicas.

Aos Amigos,

Camila Sant'Ana, Gustavo Nunes Damiati, Lara Caxico, Mônica Grace Martins Ferreira, Paulo Espuri, Renan Posella Mandarino e Soraya Saad pelo companheirismo, apoio acadêmico e apoio profissional.

Ao médico e pesquisador,

Dr. Luiz Henrique Soares Santos Stefano.

À jornalista

Gisele Castilho Hilário Bonomo, pela colaboração na correção gramatical deste trabalho.

“Ver no Direito apenas o aplicador de sanções punitivas é diminuí-lo. [...] O direito não se limita a punir. Pelo contrário, sua tendência maior, mas moderna e mais científica é no sentido de incentivar, premiar e assegurar a execução espontânea de seus preceitos”.

Franco Montoro

A aprovação do presente trabalho não significará o endosso do conteúdo por parte do Professor Orientador, da Banca Examinadora, ou da Universidade Estadual do Norte do Paraná à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposta.

CASTILHO, Ana Flávia de Andrade Nogueira. **A extrafiscalidade ambiental a partir de estudos precursores à norma jurídica.** 2022. 179 f. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica – Área de Concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão, linha de pesquisa: Jurisdição, Direitos Fundamentais e Efetividade da Justiça – da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP: Jacarezinho, 2022.

RESUMO

Trata-se de pesquisa com **objetivo geral** de apresentar critérios para formulação da norma extrafiscal ambiental nos municípios com a finalidade de propiciar maior eficácia social da norma jurídica, apresentando um conteúdo mínimo essencial ao texto normativo. O **objetivo específico** é de demonstrar que a aproximação da norma jurídica à realidade socioeconômica e ambiental do município pode ser um fator de efetividade da extrafiscalidade ambiental. Considerou como **problema** o seguinte questionamento: há critérios a serem utilizados na formulação das normas extrafiscais ambientais que possam colaborar com sua eficácia social e como criá-los? A **hipótese** é que esses critérios são possíveis a partir de estudos precursores ao projeto de lei apresentado para discussão e aprovação ao Poder Legislativo como meio de conhecer o campo de aplicação da norma e adequação aos seus receptores (aos munícipes). O ato participativo dos cidadãos aos estudos prévios à norma jurídica indutora de comportamento, pode ser considerado um incentivo à cidadania e ao fortalecimento democrático na medida em que há uma participação efetiva dos cidadãos tanto na motivação da legislação como na adesão aos incentivos fiscais ambientais de forma voluntária. Como **resultado**, a pesquisa apontou que a norma jurídica extrafiscal verde que pode apresentar maior efetividade são àquelas que ajustam ao seu texto com os cinco conteúdos compreendidos na pesquisa como essenciais. São eles: (1) fixação de meios de divulgação da norma; (2) meio pela qual se estimulará o comportamento humano; (3) fixação de meios de ajustamento e assimilação dos propósitos da norma pelos receptores; (4) fixação de adoção de medidas que possam combater possíveis causas de degradação ambiental e (5) monitoramento frequente da emissão de CO_2 regional. Outros critérios foram elencados como gerais e necessários nas considerações finais. A pesquisa se realizou pelo **método** hipotético-dedutivo e de abordagem qualitativa. Para os testes empíricos foi adotado o método econométrico. As diretrizes quanto à linha de pesquisa a seguir no Programa de Pós-graduação nesta Universidade são da “Jurisdição, Direitos Fundamentais e Efetividade da Justiça".

Palavras-chave: Efetividade. Eficácia jurídica. Função promocional do Direito. Incentivos fiscais. Sustentabilidade.

CASTILHO, Ana Flávia de Andrade Nogueira. **Environmental extrafiscality from studies that preceded the legal norm**. 2022. 179 f. Tesis submitted to the Postgraduate Program in Law – Concentration Area: Theories of Justice: Justice and Exclusion, research line: Jurisdiction, Fundamental Rights and Effectiveness of Justice – of Northern Paraná State University: Jacarezinho, 2022.

ABSTRACT

It is a research with the general objective of presenting criteria for the formulation of the environmental extra tax norm in the municipalities with the purpose of providing greater social effectiveness of the legal norm, presenting a minimum essential content to the normative text. The specific objective is to demonstrate that the approximation of the legal norm to the socioeconomic and environmental reality of the municipality can be a factor in the effectiveness of environmental extrafiscality. He considered as a problem the following question: are there criteria to be used in the formulation of extra tax environmental norms that can collaborate with its social effectiveness and how to create them? The hypothesis is that these criteria are possible based on studies that preceded the bill presented for discussion and approval by the Legislative Power as a means of getting to know the field of application of the standard and its suitability for its receptors (the citizens). The participatory act of citizens to studies prior to the behavior-inducing legal norm can be considered an incentive to citizenship and democratic strengthening as there is an effective participation of citizens both in motivating legislation and in voluntary adherence to environmental tax incentives . As a result, the research pointed out that the green extra tax legal norm that can be more effective are those that adjust to its text with the five contents included in the research as essential. They are: (1) setting the means for disseminating the standard; (2) means by which human behavior will be stimulated; (3) fixation of means of adjustment and assimilation of the purposes of the norm by the recipients; (4) setting the adoption of measures that can combat possible causes of environmental degradation and (5) frequent monitoring of regional CO_2 emissions. Other criteria were listed as general and necessary in the final considerations. The research was carried out using the hypothetical-deductive method and a qualitative approach. For the empirical tests, the econometric method was adopted. The guidelines regarding the line of research to be followed in the Graduate Program at this University are from the “Jurisdiction, Fundamental Rights and Effectiveness of Justice”.

Keywords: Effectiveness. Legal effectiveness. Promotional function of the Law. Tax breaks. Sustainability.

CASTILHO, Ana Flávia de Andrade Nogueira. **Extrafiscali ambientali da studi che hanno preceduto la norma giuridica.** 2022**.** 179 f**.** Tesi presentata al Corso di Laurea in Scienze Giuridiche – Area di Concentrazione: Teorie della Giustizia: Giustizia ed Esclusione, linea di ricerca: Giurisdizione, diritti fondamentali ed efficacia della giustizia – Università Statale del Paraná Settentrionale – UENP: Jacarezinho, 2022.

RIASSUNTO

Si tratta di una ricerca con l'obiettivo generale di presentare criteri per la formulazione della norma extrafiscale ambientale nei comuni al fine di fornire una maggiore efficacia sociale della norma giuridica, presentando un contenuto minimo essenziale al testo normativo. L'obiettivo specifico è dimostrare che l'approssimazione della norma giuridica alla realtà socioeconomica e ambientale del comune può essere un fattore di efficacia dell'extrafiscalità ambientale. Ha considerato come un problema la seguente domanda: ci sono criteri da utilizzare nella formulazione di norme ambientali extrafiscali che possono collaborare con la sua efficacia sociale e come crearli? L'ipotesi è che questi criteri siano possibili sulla base degli studi che hanno preceduto il disegno di legge presentato per la discussione e l'approvazione dal Potere Legislativo come mezzo per conoscere il campo di applicazione della norma e la sua idoneità per i suoi recettori (i cittadini). L'atto partecipativo dei cittadini agli studi anteriori alla norma comportamentale può essere considerato un incentivo alla cittadinanza e al rafforzamento democratico in quanto vi è un'effettiva partecipazione dei cittadini sia alla legislazione motivante che all'adesione volontaria agli incentivi fiscali ambientali. Di conseguenza, la ricerca ha evidenziato che la norma legale extrafiscale verde che può essere più efficace sono quelle che si adeguano al suo testo con i cinque contenuti inclusi nella ricerca come essenziali. Essi sono: (1) stabilire i mezzi per diffondere lo standard; (2) mezzi con cui sarà stimolato il comportamento umano; (3) determinazione dei mezzi di adeguamento e recepimento delle finalità della norma da parte dei destinatari; (4) la definizione dell'adozione di misure in grado di contrastare le possibili cause di degrado ambientale e (5) il monitoraggio frequente delle emissioni regionali di CO_2. Altri criteri sono stati elencati come generali e necessari nelle considerazioni finali. La ricerca è stata condotta utilizzando il metodo ipotetico-deduttivo e un approccio qualitativo. Per le prove empiriche è stato adottato il metodo econometrico. Le linee guida relative alla linea di ricerca da seguire nel Corso di Laurea Magistrale di questo Ateneo sono tratte da “Giurisdizione, diritti fondamentali ed efficacia della giustizia”.

PAROLE CHIAVE: Efficacia. Efficacia giuridica. Funzione promozionale della legge. Agevolazioni fiscali. Sostenibilità.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Processo do método hipotético-dedutivo 26
Figura 2. Modelo linear do processo de pesquisa 27
Figura 3. Modelo circular do processo de pesquisa 28
Figura 4. Nomogênese jurídica, segundo Miguel Reale 88
Figura 5. Formas de Estado 91
Figura 6. Incidência da norma, segundo Kelsen 90
Figura 7. Representação gráfica da finalidade do estudo 119
Figura 8. Representação gráfica da proposta 127

Fluxograma 1. Fluxograma da pesquisa 48
Fluxograma 2. Processo legislativo municipal a partir dos estudos precursores 159

Gráfico 1. Curva Ambiental de Kuznets (CAK) 42
Gráfico 2. Curva Ambiental de Kuznets (CAK) original 122
Gráfico 3. Curva Ambiental de Kuznets (CAK) adaptada 123
Gráfico 4. Curva de Lorenz e derivação do índice de Gini 125
Gráfico 5. Coeficiente de Gini entre 1991 a 2010 no Município A 129
Gráfico 6. Coeficiente de Gini e CO_2 Município A 130
Gráfico 7. Coeficiente de Gini entre 1991 a 2010 no Município B 131
Gráfico 8. Coeficiente de Gini e CO_2 Município B 132
Gráfico 9. Coeficiente entre 1991 a 2010 no Município C 133
Gráfico 10. Coeficiente de Gini e CO_2 Município C 134

Quadro 1. O problema e suas varíáveis 31
Quadro 2. Resumo das metodologias e suas classificações 34
Quadro 3. Municípios, Estados, códigos no IBGE e denominações para representação dos Municípios 39
Quadro 4. Órgãos/entes públicos e informações para compor o perfil socioeconômico dos municípios 40
Quadro 5. Sanções positivas e sanções negativas 52

Quadro 6. Estados, Códigos no IBGE e denomonação para representação do município 128
Quadro 7. Resumo dos indicadores socioeconômico e ambiente dos Municípios A,B e C 135
Quadro 8. Identificação dos problemas/indicadores e medida de incentivos fiscais e/ou políticas a partir dos estudos precursores às norma nos Municípios A, B e C..... 140
Quadro 9. Identificação dos problemas/indicadores e medida de incentivos fiscais e/ou políticas nos Municípios A, B e C 149
Quadro 10. Medidas, finalidades, incentivos e benefícios fiscais em prol da sustentabilidade 151
Quadro 11. Vantagens e desvantagens dos incentívos fiscais sustentáveis 152
Quadro 12. O problema, a hipótese e as variáveis..... 153
Quadro 13. Avaliações conclusivas das normas extrafiscais ambientais..... 162

Tabela 1. Emissões de CO_2 noBrasil entre 1990 e 2016 124
Tabela 2. Coeficiente de Gini no Brasil entre 1990 a 2016..... 126
Tabela 3. Coeficiente de Gini e CO_2 Município A 130
Tabela 4. Coeficiente de Gini e CO_2 Município B 132
Tabela 5. Coeficiente de Gini e CO_2 Município C 134

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT: Atos das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade

CAK: Curva Ambiental de Kuznets

CEP: Comitê de Ética e Pesquisa

CF: Constituição Federal

CIDE: Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico

CNPJ: Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CO_2: Dióxido de Carbono

CONEP: Comissão Nacional de Ética em Pesquisa

COP: Conference of the Parties

CTN: Código Tributário Nacional

DDHC: Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão

EHESS: École des Hautes Études em Sciences Sociales

ENAP: Escola Nacional de Administração Pública

EPP: Empresa de Pequeno Porte

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços Interestadual e intermunicipal e de Comunicação

IE: Imposto sobre Exportação

IEG: Imposto Extraordinário de Guerra

IGF: Imposto sobre Grandes Fortunas

II: Imposto sobre Importação

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IOF: Impostos sobre Operações Financeiras

IPARDES: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR: Imposto sobre Renda

ISS: Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza

ITCMD: Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações de quaisquer Bens ou Direito

ITR: Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

ITR: Imposto Territorial Rural

ME: Microempreendedor

MEI: Microempreendedor Individual

MS: Mato Grosso do Sul

NAU: Nova Agenda Urbana

ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU: Organização das Nações Unidas

PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PR: Paraná

SEADE: Sistema Estadual de Análises de Dados

SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEMAGRO: Secretaria de Estado de Meio Ambiente Desenvolvimento Econômico Produção e Agricultura Familiar

SP: São Paulo

STF: Supremo Tribunal Federal

UNICEF: United Nations International Children's Emergency Fund

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 17

CAPÍTULO 1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA 21

1.1 Objetivos da pesquisa 22
1.2 Limitação do objeto de pesquisa 23
1.3 Método e características da pesquisa 25
1.4 O problema 29
1.5 As hipóteses 32
1.6 Justificativa da pesquisa 34
1.7 Planejamento dos estudos precursores: conteúdos e documentos 38
1.7.1 Justificativas práticas dos estudos 44
1.8 Ética na pesquisa 46

CAPÍTULO 2 FUNDAMENTOS DA EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS 49

2.1 A função promocional do Direito: concepções Bobbiana 49
2.2 A extrafiscalidade ambiental e seus impulsos para além do Direito 53
2.3 Aspectos gerais dos tributos e da extrafiscalidade 57
2.4 Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: conceitos e considerações gerais 63
2.5 O município como protagonista na defesa do meio ambiente 76

CAPÍTULO 3 FUNDAMENTOS AOS ESTUDOS PRECURSORES À EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL 80

3.1 Ciências jurídicas e Direito: considerações propedêuticas 80
3.2 Nomogênese jurídica 86
3.3 Federação 90
3.3.1 Competência material/administrativa e legislativa 92
3.3.2 Separação dos Poderes 98
3.4 Competência legislativa do município em matéria ambiental 100
3.5 Eficácia jurídica, eficácia social e efetividade da norma jurídica: definições, conceitos e outras considerações 102

3.5.1 Eficácia e aplicabilidade da norma constitucional 108
3.6 Normas jurídicas: considerações gerais 110

CAPÍTULO 4 ESTUDOS PRECURSORES À EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS 116

4.1 Finalidades dos estudos prévios à norma extrafiscal no município 117
4.2 Estudos da percepção ambiental 120
4.3 Curva Ambiental de Kuznets (CAK) 122
4.4 Coeficiente de Gini 124
4.5 Indicadores socioeconômicos e ambientais dos municípios pesquisados 127
4.6 Análises dos resultados 136
4.7 Critérios legislativos a partir dos estudos precursores à extrafiscalidade nos municípios pesquisados 139

CAPÍTULO 5 DISCUSSÕES DOS RESULTADOS E CONCLUSÃO DA PESQUISA 143

5.1 O problema, a hipótese e os objetivos 145
5.1.1 Das variáveis em relação a hipótese 153
5.2 Do conteúdo mínimo da norma extrafiscal 154
5.2.1 Das formalidades do processo legislativo com base na hipótese dos estudos precursores 157
5.3 Das considerações gerais conclusivas 159
5.3.1 Da eficácia da extrafiscalidade ambiental segundo a hipótese 160
5.3.2 Dos aspectos positivos e negativos da pesquisa 1644

CONSIDERAÇÕES FINAIS 1666

REFERÊNCIAS 17070

ANEXOS 1799

INTRODUÇÃO

As preocupações com as questões ambientais nasceram com os avanços das ações antrópicas. Tais ações envolvem não somente as atividades necessárias à civilização, mas também, os danos provenientes das atividades econômicas desenfreadas e inconsequentes. Se de um lado, defendeu-se a livre iniciativa econômica e o direito de propriedade, de outro, não se pôde ignorar por muito tempo que a vida humana dependia de um meio ambiente saudável para permanência da espécie.

A revolução industrial ocasionou o movimento acelerado da população rural aos centros urbanos fazendo com que as cidades crescessem de forma desorganizadas e de acordo com os conhecimentos urbanísticos da época. Com o desenvolvimento econômico e social, diversas externalidades negativas foram aparecendo, como o aumento inevitável da produção de lixo urbano e industrial, a emissão de dióxido de carbono (CO_2) pelos veículos automotivos e os resíduos industriais descartados no meio ambiente.

Como algumas das consequências das ações humanas que agridem o meio ambiente, têm-se: o aquecimento global, a poluição atmosférica, a destruição da fauna e da flora, as catástrofes ambientais e a urgência em manter a Terra um lugar que suporte a manutenção da vida humana.

Com essa perspectiva, a preservação do meio ambiente para essa e às futuras gerações, tornou-se um dever universal, independentemente da área de conhecimento. As Ciências Jurídicas vêm colaborando com o desenvolvimento sustentável e pode colaborar ainda mais, pois o Direito tem um papel de extrema relevância na sociedade – o poder de transformação, seja ele de forma compulsória ou facultativa.

O Direito pertence aos estudos das Ciências Jurídicas e Sociais, sendo um subsistema do sistema social. Considerado uma ciência autônoma e de características peculiares quanto às análises científicas, o Direito por vezes deixou de ser considerado uma ciência em virtude da atuação subjetiva do legislador que parecia expressar sua vontade, assim como foi instrumento autorizador de formas autoritárias de governos.

Com a expansão do positivismo jurídico que atribuía à norma jurídica caráter científico, essencialmente, a pureza do Direito defendida por Hans Kelsen, o Direito ganha mais espaço como objeto de estudo das Ciências Jurídicas, nas quais se consolidam por diversas áreas de atuação na sociedade (direito público e direito privado) e de forma universal, como a positivação interna dos direitos humanos e a adesão aos pactos internacionais por maioria dos países.

Quanto à função do Direito na sociedade, essa deixa de ser somente repressiva e protetora com as perspectivas do pós-positivismo, passando a considerar a função promocional das normas como meio de condução do indivíduo a executar ações positivas ao coletivo, como a recuperação ambiental por meio dos incentivos fiscais (função dos tributos deixa de ser apenas fiscal, passando a ter uma função extrafiscal). Trata-se de normas não compulsórias e recompensadoras, denominando-se isso de extrafiscalidade.

A extrafiscalidade passou a ser adotada como um meio de incentivar comportamentos sustentáveis, porém seu caráter não obrigatório, às vezes, prejudica sua efetividade, caso não haja esforço do ente público para divulgá-la e incentivar a sua adesão pelos seus receptores. Pensando nessa ausência de efetividade da norma extrafiscal, essencialmente, nos municípios, é que se passou a considerar as razões da ausência de eficácia e que critérios poderiam ser usados para aumentar o poder de alcance e eficácia da norma indutora de comportamentos.

A partir dessa inquietação e considerando que o protagonismo dos municípios na esfera ambiental parece representar mais possibilidades de efetividade na preservação do meio ambiente, considerou-se formular o presente estudo com o objetivo geral de estabelecer critérios para elaboração das normas extrafiscais nos municípios com finalidades ambientais, apresentando o conteúdo essencial na matéria do projeto legislativo, além de critérios prévios.

O objetivo específico é demonstrar que entre esses critérios a aproximação da legislação com a realidade da população receptora e com a situação ambiental do município, poderá dar à norma jurídica extrafiscal uma maior eficácia social. Para alcançar esses objetivos tem-se o seguinte questionamento inicial: quais critérios podem ser utilizados na formulação da legislação extrafiscal para aumentar as possibilidades de sua eficácia social? Para o problema proposto se apresenta a hipótese de que a adequação da norma jurídica ao seu campo de aplicação e aos seus receptores poderá aumentar a sua efetividade. Essa adequação e aproximação

poderá ser feita por estudos precursores a formulação da norma jurídica indutora de comportamentos, ou seja, baseada em estudos científicos ou pesquisas empíricas.

Com esses objetivos, problema e hipótese, a pesquisa foi conduzida com a seguinte formulação lógica: no Capítulo 1, tem-se o planejamento da pesquisa, descrevendo métodos, metodologias e abordagens. No Capítulo 2, faz-se a fundamentação básica da extrafiscalidade ambiental, utilizando-se da teoria funcionalista de Norberto Bobbio como bibliografia principal. No Capítulo 3, ressalta-se os fundamentos propedêuticos aos estudos precursores à norma jurídica, na qual se destaca a Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale para análise da nomogênese jurídica. No Capítulo 4 são realizados testes empíricos de estudos precursores sugeridos em três municípios, bem como, destaca-se a relevância e finalidades dos estudos prévios à formulação legislativa. E finalmente, no Capítulo 5, apresenta-se a discussão dos resultados da pesquisa e as perspectivas conclusivas.

No demais, realiza-se a pesquisa orientada pelo método hipotético-dedutivo, utilizando-se da abordagem qualitativa com objetivos exploratórios. Os testes realizados foram conduzidos pelo método econométrico e, nos demais estudos sugeridos, foram utilizadas análises de dados constante em banco de dados públicos. Todos os procedimentos metodológicos estão descritos no capítulo inicial.

Ressalta-se que a presente pesquisa foi projetada e desenvolvida pelas diretrizes da linha de pesquisa “Jurisdição, Direitos Fundamentais e Efetividade da Justiça” e na área de concentração proposta pelo programa de pós-graduação da Universidade Estadual do Norte do Paraná “Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão”.

A inovação que se pretende com o desenvolvimento da proposta supra citada (objetivos, problema e hipótese) é de apresentar ao Direito um dinamismo antecedente a sua concretização formal (processo legislativo) – os estudos precursores – pautando-se a norma jurídica em conhecimentos reais (empíricos) sobre os seus receptores, objetos e campo de aplicação (conhecimentos prévios ou científicos). Para tanto, oportunidades precisam ser criadas pelo administrador público, ou seja, será necessário um interesse político real para que o meio ambiente seja preservado e para que haja um incentivo árduo à colaboração ativa dos cidadãos.

A perspectiva da tese desenvolvida é que o cidadão participe das pesquisas previamente à edição das normas ambientais recompensadoras de seu município e que tenha conhecimento sobre a importância de preservar o meio ambiente

equilibrado às futuras gerações, pois a ignorância e a distância que existe entre a norma jurídica e o cidadão parece colaborar com a ausência de sua eficácia social.

CAPÍTULO 1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Neste primeiro capítulo, trata-se do método de investigação, abordando um contexto geral da pesquisa e suas características, trazendo todos os meios pelas quais se executaram cada etapa e seu planejamento, evidenciando o problema, as hipóteses e a metodologia.

Para se chegar ao conhecimento por intermédio da pesquisa científica é um dever do pesquisador abandonar as opiniões intrínsecas e extrínsecas, afastando ao máximo as crenças e as intuições a respeito do objeto explorado, partindo de um referencial teórico ou prático, utilizando-se do método de análise mais oportuno para chegar a um resultado que pode ou não ser a hipótese inicial.[1]

O Direito como ciência parece não alcançar seu lugar de mérito na pesquisa científica, talvez pela resistência às mudanças dos tradicionais métodos e dogmas jurídicos, pela dificuldade de interdisciplinaridade com as demais ciências e, principalmente, pelo sistema que não exige conhecimento científico no ato de legislar. E não somente por esses fatores, mas não se pode ignorar a complexidade das investigações científicas no Direito como subárea da Ciências Sociais Aplicadas devido as suas particularidades de se ocupar de pessoas e não de coisas. Isso faz com que a repetição dos fenômenos seja semelhante e não idêntica como são os fenômenos naturais[2].

Por que criar uma norma e como criá-la? O que questionar o legislador ou o que o motiva a editar normas? Os projetos normativos trazem justificativas que são feitas na medida do interesse e da perspectiva do seu criador, constando afirmativas

[1] No mesmo raciocínio, Bobbio (2007, p. 190-191), destaca que “se quer ser bem sucedido em seu intento de construir uma teoria universalmente válida, o cientista deve manter os juízos de valor sob vigilância tanto quanto lhe for possível, precisamente porque os valores representam a esfera do irracional”.

[2] Luis León Armenta (2011, p. 170), ao dissertar sobre as particularidades das investigações no Direito e nas Ciências Sociais, na obra *Metodología del Derecho*, enfatiza que: “El principal problema de las ciencias sociales se da em cuanto a sus fenómenos, cuya repetición idêntica es case imposible, lo que hace difícil estabelecer leyes universalmente válidas como se dan em las ciencias de la naturaleza, cuyos fenômenos si se repiten em forma idêntica. Para resolver este problema de las ciéncias sociales, y particularmente del Derecho como ciencia, es preciso considerar com mayor profundidad las características de los fenómenos sociales [...]”.

positivas ao projeto apresentado, mas não necessariamente embasamentos científicos, sendo certo que isso nem caberia a toda e qualquer edição de norma.

E como pensar no Direito sem se render aos tradicionais meios utilizados na história do direito? Ou como integrar esses meios aos novos conceitos? Se o ser humano se desenvolve ao passar do tempo, sendo capaz de criar coisas extraordinárias, como por exemplo, a comunicação entre os povos de forma global, sua forma de organizar a sociedade e manter a ordem e a paz por meio de seu poder normativo, também poderá evoluir por meio da ciência, utilizando-se do poder transformador do Direito de forma mais eficiente.

Sob essa perspectiva e na concepção da lógica na pesquisa científica de Karl Raimund Popper[3] (1972), da prática na pesquisa hipotético-dedutiva de José Carlos Köche[4] (1997) e da abordagem qualitativa de Uwe Flick[5] (2009), passa-se a descrever os meios que se pretende desenvolver a presente tese, informando os objetivos, o problema, as hipóteses, bem como as justificativas e os procedimentos metodológicos empregados, como forma de direcionar o leitor nos próximos capítulos e de facilitar a compreensão dos resultados.

1.1 Objetivos da pesquisa

A partir de observações, análises de dados e compreensão de teorias, leituras e questionamentos que estão longe de se obterem uma resposta simples e corriqueira, tem-se um objeto de pesquisa apresentado por meio de um problema. Esse objeto a ser pesquisado empurra o observador para seus objetivos e às hipóteses de como resolver o problema proposto. A pesquisa acontece movida pela curiosidade e impulso investigativo do pesquisador, eliminando o psicologismo[6] e colocando à prova a nova perspectiva de conhecimento.

---

[3] POPPER, Karl Raimund. A lógica da pesquisa científica. São Paulo/SP, Editora Cultrix, 1972.
[4] KÖCHE, José Carlos. Fundamentos de metodologia científica. Petrópolis: Vozes, 1997.
[5] FLICK, Uwe. Introdução à pesquisa qualitativa. Tradução de Joice Elias Costas. – Porto Alegre: Artmed, 2009.
[6] Sobre a eliminação do psicologismo na pesquisa científica, para Popper, toda teoria deve ser posta à prova, utilizando-se da racionalidade e da lógica. Ou seja, testar o que se pretende apresentar como um novo conhecimento. Aduz Popper: “Quanto à tarefa que toca à lógica do conhecimento – em oposição a psicologia do conhecimento -, partirei da suposição de que ela consiste apenas em investigar os métodos empregados nas provas sistemáticas a que toda ideia nova deve ser submetida para que possa ser levada em consideração”. (POPPER, Karl Raimund. A lógica da pesquisa científica. São Paulo/SP, Editora Cultrix, 1972, p. 31-32).

Com esse raciocínio, Fincato e Gillet (p. 35, 2018) ao dissertarem sobre os objetivos de uma pesquisa afirmam que “ao definir os objetivos, o pesquisador declara o que fará em cada segmento de sua pesquisa e a finalidade com que o fará”. Os objetivos se classificam em geral e específicos. O objetivo geral é aquilo que se busca. Desta forma, para se atingir o objetivo geral, “este pode ser delineado pelos objetivos específicos, os quais servem para orientar a direção da ação do investigador de forma mais pormenorizada, isto é, eles especificam o trabalho propriamente dito”. (ARAGÃO; MENDES NETA, 2017, p. 33).

A partir disso, o **objetivo geral** nesta pesquisa é de estabelecer critérios para elaboração de normas extrafiscais nos municípios com finalidade sustentável (apresentar um mínimo de conteúdo que uma norma extrafiscal necessita), pautada em estudo prévio do perfil social, econômico e ambiental, como uma forma de aproximar a norma da comunidade, amenizando a deficiência legislativa.

Quanto aos objetivos específicos, aduzem Fincato e Gillet (p.35, 2018) que será preciso ser mais pontual, pois esses “têm função instrumental que visa permitir de maneira mediata a consecução do objetivo geral e, de maneira imediata, atender a necessidades particulares da pesquisa”.

Neste contexto, o **objetivo específico** nesta pesquisa é demonstrar que a aproximação da legislação com a realidade social, econômica e ambiental pode dar à norma a eficácia social desejada e, consequentemente, alcançar um meio ambiente mais equilibrado. Trata-se de conhecer o campo de aplicação da norma antes de sua criação, bem como seus receptores – os munícipes, e estimular o exercício da cidadania.

1.2 Limitação do objeto de pesquisa

Antes de avançar às questões metodológicas, importante ressaltar que **a presente investigação se destina somente às normas que se classificam como extrafiscais quanto à função dos tributos e relativas ao meio ambiente**. Toda a pesquisa trabalha, particularmente, em apontar meios de maior efetividade da norma indutora de comportamentos, não obrigatória e recompensadora, abordando a teoria da função promocional do Direito.

Justifica-se o recorte apenas às normas extrafiscais verdes pela relevância da matéria à vida humana, uma vez que o meio ambiente é de interesse desta e das

gerações futuras. Além disso, os cidadãos são os próprios titulares de direitos, não sendo diferente quanto ao direito de um meio ambiente equilibrado. Desta forma, os estudos precursores possibilitam a participação da comunidade em prol de um interesse difuso.

O referencial teórico principal para abordar a **função promocional do Direito** é Norberto Bobbio, essencialmente com a obra Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do Direito (BOBBIO, 2007). Não se descarta a teoria estruturalista de Kelsen, mas há uma intenção de uni-la com a teoria funcionalista de Bobbio ao tratar o direito como ciência relacionada ao valor de justiça. Para tratar sobre a monogênese jurídica, utiliza-se a teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale.

Ressalta-se, que Norberto Bobbio desenvolve o pensamento de inserir ao ordenamento jurídico normas que induzem o comportamento humano. Essas normas levam o indivíduo, voluntariamente, a colaborar com a vontade do legislador. Bobbio as classificam como normas “encorajadoras”, que estimula uma ação mediante “promessas” de determinadas “recompensas” ao cidadão[7]. A extrafiscalidade se trata de um exemplo de norma indutora de comportamento.

Quanto à abrangência, **a esfera explorada é a competência legislativa municipal**. A escolha do poder legislativo municipal se justifica em virtude da assimetria ambiental, de modo que cada município conhece melhor seus problemas ambientais e comunidades para direcionar a norma jurídica de acordo com as suas necessidades ambientais e perfil socioeconômico.

Os municípios possuem autonomia orçamentária, capacidade para auto-organização pela lei orgânica municipal, autogoverno com eleição de prefeito e vereadores, capacidade legislativa e autoadministração de interesse local (SILVA, 2003, p. 621).

Deste modo, **as hipóteses, resultados e conclusões não se destinam a edição de qualquer norma jurídica**, mas tão somente a criação de leis ambientais pautadas na extrafiscalidade a fim, também, de fazer um recorte metodológico e de não invadir aquilo que já se basta com as teorias e práticas existentes, além das justificativas já apontadas inicialmente nesta subseção.

[7] A função promocional do Direito será melhor explorada no Capitulo 2.

1.3 Método e características da pesquisa

O método de pesquisa é o meio pelo qual se direciona o estudo a partir de uma análise lógica do objeto/tema estudado, podendo ser uma pesquisa científica ou não. A busca pelo conhecimento e aprimoramento de fatos desconhecidos carecem de organização mental e física com propósitos de se aproximar da verdade científica ou não científica.

O conceito de método ensinado por Marconi e Lakatos (2003, p. 83) é compreendido como um conjunto de atividades racionais e sistemáticas que permitem alcançar o objetivo, traçando o caminho a ser seguido, identificando os erros e auxiliando nas decisões do pesquisador.

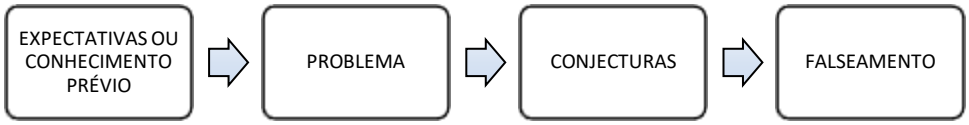
O uso de um método para chegar a um resultado, quando se tem inicialmente um problema especulativo ou fático e uma ou mais hipóteses para resolução do problema, denomina-se de hipotético-dedutivo. À luz desta definição, tem-se que a pesquisa em questão adota por adequação o método de pesquisa **hipotético-dedutivo**.

No método hipotético-dedutivo surge o problema em um cenário de determinada área da ciência e conjecturas[8], que será testado pela observação e experimentação, sendo um método de tentativa e erro, pois permite identificar os erros das hipóteses para uma correção posterior (ARAGÃO; MENDES NETA, 2017, p. 35).

Pode-se representar o método hipotético-dedutivo pelo esquema a seguir criado por Lakatos e Marconi (2003, p. 95):

[8] A palavra conjectura aqui se define no sentido científico como a “ação ou efeito de deduzir ou de fazer inferências, baseando-se em palpites, intuições, provas inconclusas ou suposições; hipótese admitida como verdadeira sem que haja comprovação formal”. (CONJECTURAS. In Dicionário online. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/conjectura/>. Acesso em: 29 de novembro de 2020). Lakato e Marconi (2003, p. 98), define conjecturas como uma “solução proposta em forma de proposição passível de teste, direto ou indireto, nas suas consequências, sempre dedutivamente: "Se ... então." Verificando-se que o antecedente ("se") é verdadeiro, também o será forçosamente o consequente ("então"), isto porque o antecedente consiste numa lei geral e o consequente é deduzido dela”.

Figura 1. Processo do método hipotético dedutivo



Fonte: LAKATOS; MARCONI (2003, p. 95).

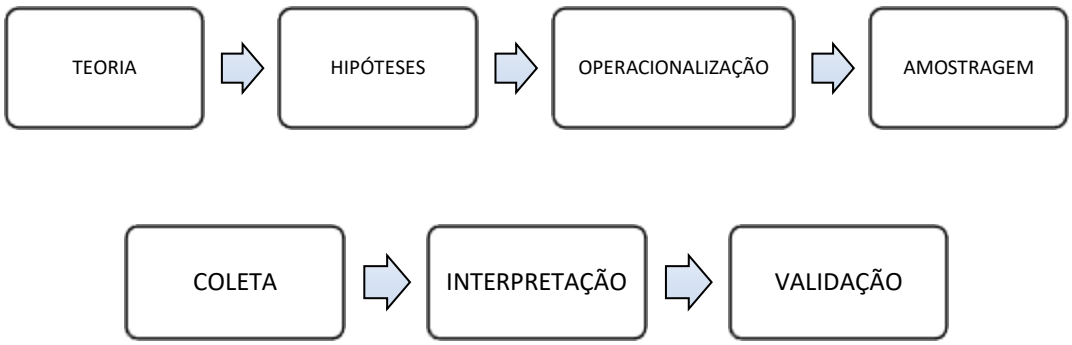
O esquema acima resume o processo investigatório defendido por Popper, o qual afirma que o problema surge por intermédio dos conflitos diante das expectativas e teorias já existentes, na qual a solução proposta é a conjectura (uma nova teoria), ou seja, deduções das consequências do falseamento das proposições, sendo os testes de falseamentos as tentativas de erro e acertos pela observação e experimentação (POPPER citado por LAKATO; MARCONI, 2003, p. 95).

Quanto à abordagem da pesquisa, essa será **qualitativa**, pois trata-se de pesquisa que terá respaldos bibliográficos e que requer análises de dados pré-existentes em bases de dados governamentais, bem como avaliação de coletas de informações objetivas. Há o estudo lógico e dedutivo das hipóteses sugeridas que leva a um resultado passível de conhecimento científico ou não.

A pesquisa não pode ser direcionada pela vontade do pesquisador, ou seja, o seu resultado pode ou não atender as expectativas iniciais, sem forçar a um resultado positivo a fim de obter méritos pelo conhecimento desenvolvido e respostas ao problema enfrentado. Não somente os resultados positivos atendem a ciência, mas também os negativos. Assim, não se busca provar que a teoria especulada seja verdadeiramente aceitável pela manipulação das análises para anuência e validade, mas essencialmente, testar sua percepção pelo viés científico.

O processo de pesquisa qualitativa foi descrito por Uwe Flick (2009, p. 100) no seguinte esquema linear:

Figura 2. Modelo linear do processo de pesquisa



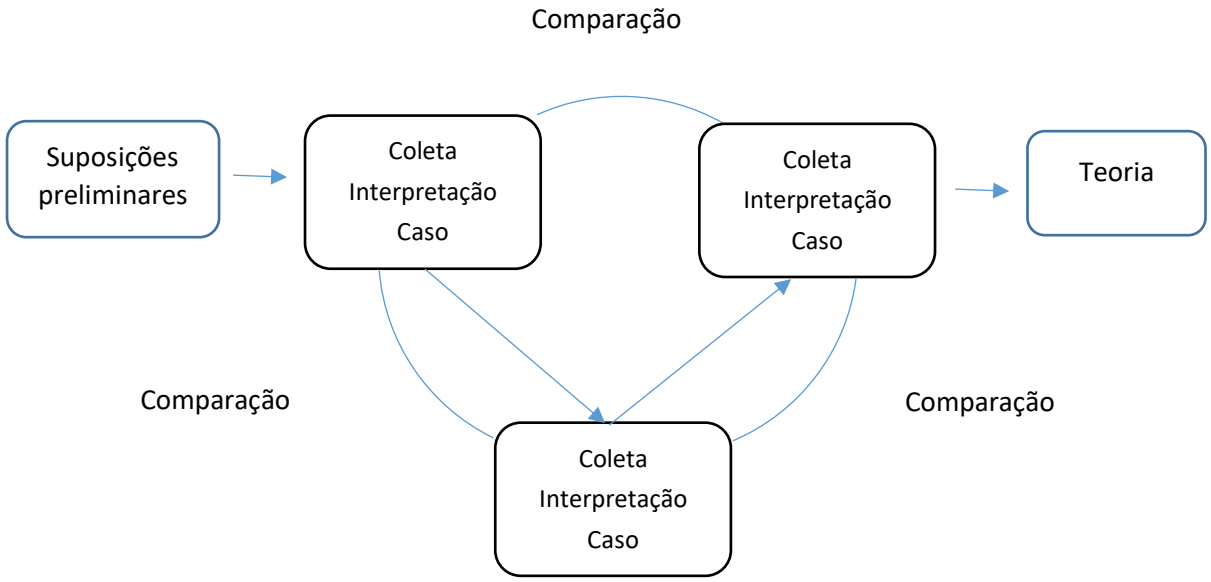
Fonte: FLICK (2009, p. 100).

Neste processo de planejamento de pesquisa pela abordagem qualitativa linear, antes de entrar no campo a ser estudado, o pesquisador se inicia pela busca teórica para obter conhecimento do objeto estudado. Explica Flick (2009, p. 96-97) que “a partir disso, obtém-se hipóteses que são operacionalizadas e testadas em condições empíricas”, sendo o método de pesquisa empregado em algo secundário. A validação da pesquisa dependerá da execução fiel do processo de pesquisa escolhido somado ao método de pesquisa adequado.

Se a pesquisa parte de suposições preliminares por meio de estudo de casos ou conhecimento empírico do campo de pesquisa para chegar no resultado realizando análises de dados, interpretações e comparações, tem-se, segundo Flick (2009, p. 100) um planejamento de pesquisa pelo modelo circular.

O modelo de planejamento circular se resume na figura abaixo:

Figura 3. Modelo circular do processo de pesquisa.



Fonte: FLICK (2009, p. 100).

De acordo com os dois modelos de planejamento de pesquisa qualitativa proposto por Flick, parece que o mais adequado ao presente estudo seja o modelo circular. Isto porque a pesquisa parte de um problema inicial observado em pesquisa anterior (CASTILHO, Ana Flávia de Andrade Nogueira. A extrafiscalidade ambiental como instrumento ao desenvolvimento sustentável nos municípios. 2018. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2018, p. 144.), realiza coleta de dados, interpreta os dados com fundamentos bibliográficos (teorias), fazendo comparações do material estudado e fatos observados (legislações, dados qualitativos e quantitativos), chegando-se no resultado, na qual busca estabelecer uma teoria – qual seja, a teoria da **Criação da Norma a partir de Estudos Precursores**.

Quanto à natureza, a pesquisa está dividida em uma parte empírica e uma parte teórica; quanto ao objetivo, ele é exploratório; quanto aos procedimentos serão

bibliográficos e econométricos; quanto à análise de dados, serão de conteúdo e documental.

Sob essa perspectiva, esse estudo parte de um problema bem definido, que será descrito na próxima subseção, bem como apresenta as hipóteses a serem testadas. Os resultados obtidos podem ou não representarem uma verdade, ser ou não uma solução definitiva ou provisória, sendo apreciado pela visão crítica a fim de aperfeiçoamentos futuros.

1.4 O problema

O problema de uma pesquisa pode ser a investigação de um fato ou das dúvidas que se levantam sobre o fato ou teoria. O problema é feito por um enunciado interrogativo, o qual se relaciona com enunciados afirmativos, chamados de hipóteses.

A delimitação do problema é, para Köche (1997, p.108), “uma pergunta inteligente que contém as possíveis relações de uma possível resposta”, apontando o resultado de um trabalho mental, no qual há uma construção teórica e de sequência lógica, com objetivo de estruturar as peças soltas do quebra-cabeça, “procurando entender a malha de relações de interdependência que há entre os fatos”.

As expectativas do ser humano em se aproximar mais do conhecimento ainda oculto de seus processos mentais é o que vai induzi-lo a pensar e estudar o problema de forma interrogativa e dentro das possibilidades de se obter um resultado, seja este positivo ou negativo em relação as expectativas iniciais[9].

Feita a prévia metodológica sobre o problema da pesquisa, passa-se às questões específicas sobre a temática, iniciando-se pela seguinte especulação: seriam as normas extrafiscais sustentáveis efetivas em âmbito municipal? Esse questionamento foi estudado em pesquisa feita anteriormente por Castilho (2018, p. 144)[10], por meio da qual se chegou às seguintes hipóteses, entre outras, quanto à efetividade das referidas normas nos municípios:

---

[9] Para LAKATOS e MARCONI (2003, p.97), o problema será aquele que dirá o que é relevante ou irrelevante para ser observado.

[10] Cf. CASTILHO, Ana Flávia de Andrade Nogueira. A extrafiscalidade ambiental como instrumento ao desenvolvimento sustentável nos municípios. 2018. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2018, p. 144.

1ª a tributação verde é uma política ambiental que requer maiores implementações no Brasil por parte dos entes públicos;

2º a efetividade das normas extrafiscais depende de requisitos como:

a) interesse do ente público em sua criação e efetivação;
b) edição de norma indutora de comportamento por meio de recompensas fiscais motivadoras e não compulsória;
c) mais informação à população sobre a extrafiscalidade.

3º a norma extrafiscal ambiental de caráter voluntário e encorajador de comportamento mediante recompensa de benefício fiscal foi considerada uma norma jurídica de maior efetividade em relação à norma com função extrafiscal de caráter compulsório sem disposições de recompensas;

4º a extrafiscalidade ambiental resulta em renúncia de receita pelos entes públicos, porém deve-se respeitar a "supremacia do interesse público e gerenciar estrategicamente essa consequência, dando prioridade à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado".

A pesquisa supracitada concluiu que a legislação que visa induzir o comportamento dos contribuintes a um ato de proteção ambiental é de baixa ou ausente de efetividade no âmbito municipal. É sob essa perspectiva que se passa a questionar: **quais as razões que levam à falta de eficácia social da norma jurídica extrafiscal sustentável?**

A partir dos questionamentos postos é possível ressaltar duas variáveis[11] para a falta de eficácia social da extrafiscalidade ambiental, sendo que a primeira está intimamente ligada à falta de interesse público em adotá-la e divulgá-la, e a segunda, devido à criação de normas "deficientes" quanto aos seus propósitos. A "deficiência

[11] Köche ao escrever sobre o problema de uma pesquisa aduz que "o problema é, portanto, um enunciado interrogativo que questiona sobre a possível relação que possa haver entre (no mínimo) duas variáveis, pertinentes ao objeto de estudo investigado e passível de testagem ou observações empíricas". (KÖCHE, 1997, p. 108).

legislativa" e a "falta de interesse do ente público" passam a ser as **variáveis conhecidas** às interrogativas.

Köche (1997, P. 112) conceitua as variáveis como sendo aspectos para testar a relação enunciada em uma proposição, ou seja, a parte (material, valor ou fato) já conhecida de uma pesquisa e aquelas que ainda se pretendem conhecer e que se relacionam com as hipóteses apresentadas para o problema. [12]

A partir desse conhecimento prévio surge outro questionamento – que a partir de agora será determinado como o **problema** da pesquisa a ser discutido: **quais critérios podem ser utilizados na formulação da legislação extrafiscal para aumentar as possibilidades de sua eficácia social?** A "adequação da norma à realidade social" com o planejamento em sua criação e aplicabilidade, bem como sua "edição baseada na ciência" (estudos precursores), são as **hipóteses** para o problema apresentado.

Seguindo as orientações acima, assim podem ser resumidas as variáveis e o problema da pesquisa:

Quadro 1.O problema e suas variáveis.

CONHECIMENTO PRÉVIO	**CONHECIMENTO QUE SE BUSCA**
Quais as razões que levam à falta de eficácia social da norma jurídica extrafiscal sustentável?	Quais critérios podem ser utilizados na formulação da legislação extrafiscal para aumentar as possibilidades de sua eficácia social?
VARIÁVEIS CONHECIDAS	**VARIÁVEIS DESCONHECIDAS**
Falta de interesse público	?
Deficiência legislativa	?

Fonte: a autora (fundamentado em Köche (1997, p. 106-108))

[12] As variáveis, segundo Köche (1997, p.113), foram classificadas por Tuckman (1972, p. 36-51) como variável independente, variável dependente, variável moderadora, variável de controle e variável interveniente. A pesquisa em questão parece estar classificada como variável moderadora, analisando os aspectos descrito por Köche (1997, p. 113). Segundo Tuckman citado por Köche (1997, p. 113), a variável moderada é "aquele fator que é medido, manipulado ou selecionado pelo experimentador para descobrir se ele modifica a relação da variável independente para com o fenômeno observado".

1.5 As hipóteses

Após delimitar o problema da pesquisa, passa-se a analisar as hipóteses que se pode apresentar ao questionamento inicial. A hipótese é uma explicação provisória para o problema, a qual será testada pelo pesquisador, sendo seu instrumento de trabalho até a conclusão da investigação.

É possível que a hipótese ou as hipóteses não sejam verdadeiras ao concluir a pesquisa. Somente com estudos, análises e testes é possível concluir pela verdade ou não das hipóteses relacionadas ao problema investigado, “não sendo raras as circunstâncias em que, finda a pesquisa, o pesquisador conclui ter se equivocado em seus pensamentos iniciais”. (FINCATO; GILLET, 2018, p. 32).

As hipóteses possuem algumas características, as quais, de acordo com Köche (1997, p.109)[13] devem ser observadas pelo pesquisador, sendo elas:

1. Enunciado de redação clara, sem ambiguidade e declarativa.
2. Estabelecer relação entre 2 ou mais variáveis.
3. Deve ser testável.

Seguindo os apontamentos supras, pode-se dizer que as hipóteses da presente pesquisa parecem atender aos requisitos de serem hipóteses declarativas, com no mínimo duas variáveis e são testáveis:

- **O problema**: quais os critérios que podem ser utilizados na formulação da legislação extrafiscal para aumentar as possibilidades de sua eficácia social?

- **A primeira hipótese**: a adequação da norma à realidade da comunidade receptora pode aumentar a eficácia da extrafiscalidade ambiental. Há um estimulo às participações voluntárias na adesão as ações sustentáveis, incentivando o exercício da cidadania.

[13] Para tais afirmativas, Köche se fundamenta nas observações de Tuckman (1972, p. 24) e Kerlinger (1980, p. 38).

- **A segunda hipótese**: a realização de estudos empíricos prévios e/ou normas baseadas em evidências científicas podem aumentar a eficácia da extrafiscalidade ambiental.

- **Observam-se as duas variáveis**:

  a) a ineficácia social da extrafiscalidade ambiental pode ser devido à edição de legislação “deficientes” (inadequadas à comunidade receptora);

  b) a falta de interesse do ente público em adotar e divulgar medidas extrafiscais sustentáveis pode estar diretamente conexa a ausência de efetividade da norma com funções extrafiscais ambientais.

Observa-se que as hipóteses são classificadas em quatro níveis, devendo ser analisada qual a que melhor se relaciona com as experiências empíricas da pesquisa e do pesquisador, adequando-se ao problema. Essa classificação é feita por Bunge (1969, p. 283-284), aduzindo que as hipóteses podem ser de ocorrências, empíricas, plausíveis ou convalidadas:

a) **Hipótese de ocorrências**: essas hipóteses são consideradas palpites sem qualquer justificativa científica ou apoio teórico, podendo ser utilizadas para temas ainda muito obscuros.

b) **Hipóteses empíricas**: são hipóteses que têm algumas evidências empíricas prévias, mas não o suficiente para considerá-las de consistências lógicas.

c) **Hipóteses plausíveis**: são aquelas que se relacionam com as teorias já existentes de forma lógica e coerente, havendo compatibilidade entre as hipóteses e as teorias.

d) **Hipóteses convalidadas**: essas hipóteses são àquelas que encontram apoio nas teorias e nas evidências empíricas, sendo sustentadas pela racionalidade e pela objetividade.

Na investigação proposta, parece ser mais adequado enquadrar as hipóteses do problema apresentado como **hipóteses plausíveis**. Isso porque descarta-se as demais, pois não se pode dizer que se trata apenas de um palpite (ocorrências) ou que não são racionais (empíricas), assim como não se conhece todos seus aspectos a ponto de afirmar que as evidências empíricas e teorias se completam, sendo racionais e objetivas (convalidadas).

Deste modo, até aqui é possível fazer o seguinte quadro sinóptico das considerações metodológicas estudadas para a pesquisa em questão:

Quadro 2. Resumo das metodologias e suas classificações.

METODOLOGIA	**CLASSIFICAÇÃO**
Quanto ao objeto	Abstrato
Objetivos	Exploratórios
Método	Hipotético-dedutivo
Hipóteses	Plausíveis
Variáveis	Moderadas
Procedimentos	Bibliográficos e econométrico
Análise de dados	De conteúdo e documental
Natureza	Mista (teórica-empírica)

Fonte: a autora.

1.6 Justificativa da pesquisa

A falta de eficácia social da norma jurídica em qualquer área do Direito é um problema que não vislumbra solução somente pelo próprio direito. Inúmeras normas são criadas e não conseguem alcançar o objetivo do legislador ou não alcançam

qualquer efetividade social, sendo muitas as vezes, as razões principais a impossibilidade de aplicação social, a falta de fiscalização, falta de funcionários, ausência de interesse público e, essencialmente, falta de planejamento e estudo do campo de aplicação da norma.

O Direito, dentro da sua autonomia de criação e execução pode estudar e aceitar os aspectos relevantes de outras áreas das ciências para ter direcionamento do que fazer com o poder de transformação que tem na sociedade. Estudar e analisar ações que são direcionadas à sociedade parece ser um planejamento necessário que visa diminuir a frustração quanto à efetividade das normas.

A proposta se assemelha tanto quanto as etapas da criação das políticas públicas, quanto aos mecanismos para formulação de alternativas para sanar um problema público, no caso da pesquisa, um problema ambiental. Pode-se falar que as diretrizes das políticas públicas e a sugestão da norma indutora de condutas pelo estudo empírico e científico se alimentam pelos mesmos princípios de premiações e conscientização para indução comportamental e por formas semelhantes de se chegarem as alternativas de soluções, sendo elas: do problema à busca da solução; do ajuste do problema com a solução e vice-versa e da solução para o problema[14].

O estudo empírico ou científico no Direito ou uma conferência prévia e planejamento de execução do que está a se determinar nas legislações evitariam grandes problemas de ordem institucional. Exemplos de normas falhas na avaliação da realidade social e estrutural são muitas. A criação do “juiz das garantias” pela lei nº 13.964/2019[15] pode ser um exemplo não muito distante dessa ineficiência em estudar e planejar o que se pretende estabelecer em uma sociedade. A ideia parece excelente, mas não cabe, ainda, no ordenamento jurídico brasileiro, simplesmente, porque o sistema se opera com números de juízes bem menores do que o necessário. Além disso é preciso conhecer a realidade das comarcas no país, já que se tem uma

[14] Comparação feita pela obra SECHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 33-58.

[15] A figura do “juiz das garantias” (suspenso pelo STF) modifica o artigo 3º do Código Penal, na qual um juiz atuaria na fase de instrução do inquérito até o recebimento da denúncia. O propósito é aumentar o grau de imparcialidade no resultado do processo, na qual se acredita em menor contaminação do juiz pela prova: **Art. 3º-C**. A competência do juiz das garantias abrange todas as infrações penais, exceto as de menor potencial ofensivo, e cessa com o recebimento da denúncia ou queixa na forma do art. 399 deste Código. § 1º Recebida a denúncia ou queixa, as questões pendentes serão decididas pelo juiz da instrução e julgamento.

estrutura trabalhando há tempos de uma mesma maneira e com comarcas com apenas um magistrado.

Em 22 de janeiro de 2020, menos de um mês da publicação da lei que criou o “juiz das garantias”, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu a liminar dada pelo ministro Dias Toffoli para entrada em vigor da determinação feita pela lei nº 13.964/2019, sob a seguinte fundamentação feita pelo ministro Luiz Fux: “A criação do juiz das garantias não apenas reforma, mas refunda o processo penal brasileiro e altera direta e estruturalmente o funcionamento de qualquer unidade judiciária criminal do país”. [16]

No caso supracitado, não houve estudo prévio do campo de aplicação da lei e somente depois de sua criação é que se observou a impossibilidade de sua operação, criando conflitos que poderiam ser evitados se pensado em uma organização do judiciário antes para recebê-la. Tem-se uma norma que se tornou válida pela sua publicação, mas não conseguiu sua aplicabilidade por ineficiência do sistema, sendo, portanto sem eficácia social.

Exemplos de normas com funções extrafiscais que não foram eficazes são várias. Um exemplo é o município de Ibirarema no interior de São Paulo, que ao responder um questionário sobre a eficácia das normas com funções extrafiscais, criadas como Lei Complementar nº 06, de 20 de agosto de 2009 e Decreto nº 26, de 14 de março de 2016, concluíu sem nenhuma eficácia social em 2017.

Ao analisar a Lei Complementar nº 06, de 20 de agosto de 2009 e Decreto nº 26, de 14 de março de 2016, Castilho (2018, p. 135-136) observou que a norma estabelecia que todas as solicitações de Alvarás de construção civil e Cartas de Habite-se deveriam ser avaliadas pelo Departamento de Meio Ambiente Municipal, para que o mesmo emitisse um parecer técnico de sustentabilidade e então permitir a

[16] Refere-se a **ADI 6298 DF**, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiro contra a presidência da república. A inconstitucionalidade apontada seria, principalmente, a formal pelo vício de competência legislativa e a material pela ausência da prévia dotação orçamentária para alterações organizacionais: “(ii) Inconstitucionalidade formal em face de vício de iniciativa relativo à competência legislativa do Poder Judiciário para alterar a organização e a divisão judiciária, nos termos do artigo 96, I, “d”; e II, “b” e “d”, da Constituição; (iii) Inconstitucionalidade formal em razão da instituição do juiz das garantias por meio de lei ordinária, em violação ao artigo 93, caput, da Constituição; (v) Inconstitucionalidade material em razão da ausência de prévia dotação orçamentária para a implementação das alterações organizacionais acarretadas pela lei, nos termos do artigo 169, §1°, da Constituição, bem como da violação do novo regime fiscal da União, instituído pela Emenda Constitucional n° 95 (art. 104, do ADCT), e do mandamento do art. 113, do ADCT”. (ADI 6298. Retirada da decisão do ministro Luiz Fux despachada no dia 22.01.2020).

construção e habitação do imóvel[17]. Além disso, o fato de impor a construção de cisternas para armazenamento de águas pluviais para uma comunidade que não tinha conhecimento sobre a sua construção e qual a sua finalidade, criou-se um distanciamento da norma com a realidade da população daquela região que nunca teve a necessidade de armazenar água como a população do nordeste e norte do país.

Um outro exemplo que pode ser citado, mas agora, enfatizando a falta de interesse público em implantar os incentivos fiscais verdes, é a lei nº 8137/2017 que instituiu o Programa IPTU verde no município de Marília e, até 2020, ainda não tinha sido regulamentada por decreto do executivo, deixando a população à espera de sua aplicabilidade, pois, apesar de ser norma válida não se aplica sem regulamentação[18].

Sob esse contexto, as normas com funções extrafiscais tendem a ter ausência de eficácia social pela falta de planejamento da extensão da letra da lei e falta de interesse público. É com esse raciocínio, que esta pesquisa busca apresentar instrumentos que possam servir dentro do Direito como meio de se obter leis com grau de aplicabilidade e eficácia maior em relação ao sistema de criação da legislação sem os estudos precursores.

A perspectiva é estudar o meio social que se destina a matéria da lei e seus objetivos para ser mais eficiente na escrita e na aplicação da mesma. Para tanto, apresenta-se o uso de pesquisas e da ciência como sendo os instrumentos de conhecimentos de campo de aplicação da norma que se pretende criar. A relevância

---

[17] “Essa manobra foi proposta diante da exigência de que “todas as edificações residenciais, comerciais e industriais deverão contar com sistemas de captação e armazenamento de água da chuva, em dimensões a serem definidas pelo poder público municipal”. (IBIRAREMA, 2016). A legislação também propõe o dever de os estacionamentos serem compostos de 30% por áreas permeáveis (não pavimentada) ”. (CASTILHO, 2018, p. 135).

[18] No site do município de Marília SP foi possível encontrar solicitação protocolada de cidadão que foi em busca de participar do Programa IPTU Verde e não obteve sucesso pela falta de regulamentação da lei. Protocolo 20190220192926. Reclamação na integra: “Hoje, 20/02/2019, dirigi-me ao Ganha Tempo, na av. das Indústrias, a fim de conseguir o modelo de requerimento para concessão do benefício do Programa IPTU Verde. Segundo o artigo 10 da Lei nº8137 de 29/set/2017, publicada no Diário Oficial de 30/09/2017: “esta Lei entrará em vigor no ano seguinte ao da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.” Atendida gentilmente, por 2 funcionários no Ganha Tempo, fui informada que não há nenhum modelo de requerimento pois a Lei não está regulamentada. Fui orientada a procurar o Departamento Jurídico da Prefeitura caso desejasse mais detalhes. Se a Lei foi publicada em 30 de setembro de 2017, em 30 de setembro de 2018 ela já devia estar “pronta”. Estranhamente o texto da Lei não é cumprido pela Prefeitura. Assim, solicito ao Sr. Prefeito, ao Sr. Presidente da Câmara, aos senhores Vereadores da cidade de Marília que, com urgência, verifiquem onde pode estar ocorrendo a falha”.

do presente estudo está em buscar maior efetividade nas normas direcionadas à sustentabilidade. Trata-se de tentativas de mais zelo de um bem comum – o meio ambiente - e não, uma fórmula mágica para solução do problema de falta de efetividade das normas jurídicas.

1.7 Planejamento dos estudos precursores: conteúdos e documentos

Os estudos precursores à norma, na qual se defende para planejamento da norma extrafiscal ambiental nos municípios são:

a) estudo da percepção ambiental dos munícipes;

b) estudo socioeconômico pautado em indicadores de desigualdade social (coeficiente de Gini);

c) estudo empírico, utilizando-se da curva de Kuznets a fim de confirmar a possibilidade de maior colaboração da população com a preservação do meio ambiente;

d) estudos dos problemas ambientais e meios preventivos.

Os estudos que serão realizados na presente pesquisa serão o socioeconômico com a construção da curva de Kuznets por meio do índice de Gini, tendo como fornecedor de dados três municípios brasileiros. Não será necessário para o resultado da pesquisa o estudo da percepção ambiental e o estudo dos problemas ambientais específicos para cada município, fundamentando somente a importância destes na complementação dos demais.

O estudo do perfil de cada município – socioeconômico - tem a finalidade de conhecer as perspectivas de alguns municípios para criar critérios básicos sobre como as normas com funções extrafiscais poderão ser editadas com probabilidade de maior efetividade. Os estudos socioeconômicos serão realizados em três cidades com distanciamentos geográficos a fim de evitar que os resultados das análises sejam semelhantes.

Para escolha dos municípios não se utilizou de nenhuma técnica de amostragem. Isso porque trata-se de exemplos e não de amostras, pois a finalidade deles para a pesquisa é apenas de fornecimento de dados para falseamento das hipóteses. Além disso, as suas características independem para os objetivos iniciais, optando-se por terem uma população de quantidade semelhante para não interferir na construção da curva de Kuznets. Para isso, foram utilizados dados de municípios de pequeno porte, sendo de população aproximada entre 40 a 50 mil habitantes.

Foram criadas referências aos municípios, objetos dos levantamentos de dados, anotando o nome, o estado e o código do município no IBGE, conforme o quadro abaixo, bem como a denominação de representação na pesquisa aos respectivos objetos de pesquisa:

Quadro 3. Municípios, Estados, Códigos no IBGE e denominações para representação dos municípios.

Município	**Estado/código IBGE**	**Denominação**
Jacarezinho	PR/4111803	**A**
Paraguaçu Paulista	SP/3535507	**B**
Paranaíba	MS/5006309	**C**

Fonte: a autora.

Quanto aos problemas ambientais, estes não serão identificados de forma individualizada em cada município empiricamente. No entanto, isso não será prejudicial ao resultado da pesquisa, restando estabelecidos previamente que pode ser qualquer um dos problemas ambientais já conhecidos e que serão todos apontados para análises no Capítulo 5.

As informações necessárias para o estudo socioeconômico e dos problemas ambientais a serem amenizados, bem como, posteriormente analisar a melhor medida a ser aplicada - por intermédio da criação de norma indutora de comportamento - são as seguintes:

Quadro 4. Órgão/ente públicos e informações para compor o perfil socioeconômico dos municípios.

Órgão/ente	Indicadores sociais
Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES/PR. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Perfil-avancado-dos-municipios#>. Bancos de Dados da Fundação SEADE/SP. Disponível em: <https://perfil.seade.gov.br/>. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar – SEMAGRO/MS. Disponível em: <https://www.semagro.ms.gov.br/perfis-socioeconomicos-do-ms-e-municipios/>. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE/Brasil. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>.	Território e população Educação Idade Emprego e rendimento Aspectos econômicos

Fonte: a autora (com informações das fontes citadas no quadro).

Os indicadores sociais no quadro acima serão substituídos pelo índice de Gini, uma vez que tal índice traz em uma única numeração a representação da desigualdade social de uma determinada região ou país, exceto a idade e escolaridade. O índice de Gini foi criado pelo matemático italiano Conrado Gini para medir o grau de concentração de renda em determinada população e espaço (IPEA,

2004). Os indicadores de desenvolvimento social fazem parte da metodologia da econometria, assim como os testes empíricos da curva de Kuznets (estudada a frente).

Todos os dados serão coletados de arquivos públicos com acesso à internet, sendo eles o site oficial de cada Estado e/ou municípios e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), podendo haver complementos com informações do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

As informações e coletas de dados foram realizadas pela abordagem qualitativa por meio de documentos públicos de existência prévia, na qual se observam os quatro critérios sobre os documentos sugeridos por Flick (2009, p. 233), sendo eles a autenticidade (origem inquestionável), a credibilidade (sem erros), a representatividade (é típico dentro do seu gênero) e a significação (é claro).

Quanto à amostragem de dados, na presente pesquisa se torna desnecessária, pois as informações serão coletadas tanto integral de todos os municípios quanto aos indicadores sociais, sintetizado pelo índice de Gini, exceto para idade e escolaridade da população.

Os indicadores sociais reúnem uma “série de informações essenciais para o mapeamento das desigualdades e seus efeitos sobre a realidade social brasileira”. (SÍNTESE..., 2021). De acordo com o IBGE (SÍNTESE..., 2021) os indicadores sociais têm a finalidade de analisar a qualidade de vida e os níveis de bem-estar dos cidadãos, a efetivação de direitos humanos e sociais, o acesso a diferentes serviços, bens e oportunidades, “visando contemplar a heterogeneidade da sociedade brasileira sob a perspectiva das desigualdades sociais”.

As informações socioeconômicas dos municípios serão submetidas a uma análise empírica pela construção da Curva Ambiental de Kuznets (CAK), utilizando-se do indicador de desigualdade social o coeficiente de Gini. A curva de Simon Kuznets e sua teoria foi apresentada em 1955 pelo estudo empírico publicado no texto *Economic Growth And Income Inequality* na revista *The American Economic Review*[19], do qual pode ser representada pelo gráfico abaixo:

[19] KUZNETS, Simon. Economic Growth And Income Inequality. The American economic review. Vol. XLV, nº 1, March, 1955.

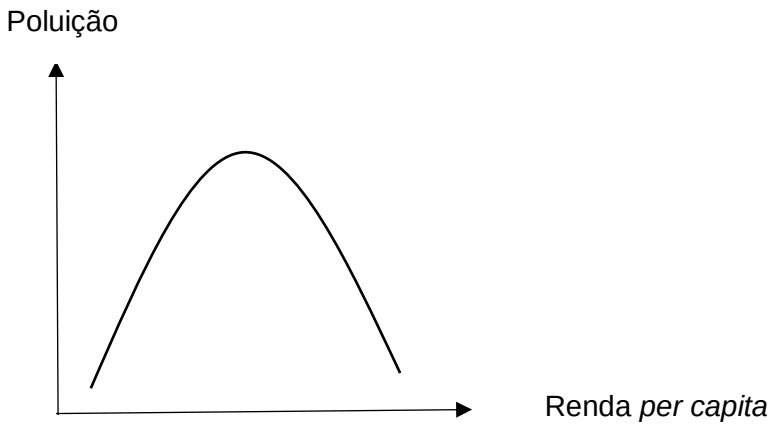


Gráfico 1. Curva Ambiental de Kuznets (CAK)

Fonte: elaborada pela autora

A curva de Kuznets aponta, de um lado, a poluição e, de outro, a renda *per capita* em uma linha crescente. Para formar a curva em um desenho de U invertido se tem a seguinte explicação: no estágio inicial do desenvolvimento econômico a degradação ambiental cresce juntamente como se inevitável fosse. Após alcançar um certo nível de bem-estar econômico a população se torna mais sensível e disposta a colaborar e pagar pela melhoria do meio ambiente.

Os dados que alimentam o gráfico de Kuznets na pesquisa são os coeficientes de Gini dos municípios entre o ano de 1991, 2001 e 2010 coletados do site do IBGE. Não houve a possibilidade de cálculos mais recentes, pois a fonte de informações de dados se concentra no site do IBGE, que apresenta dados de renda *per capita* para todos os municípios do país do ano de 2010. Porém, os municípios têm condições de calcular seus coeficientes pelo método de Gini ou outro que lhes parecer mais adequado, caso pretendam o estudo pela econometria.

O coeficiente de Gini se apresenta pela seguinte formula:

$$G = \frac{A}{(A+B)}$$

Onde,

A= área de concentração de renda;

B = área acumulada de pessoas

G estará entre 0 e 1.

A metodologia da econometria tradicional, segundo Milton Biage (2012b, p. 79-80), utiliza-se da metodologia científica e está estruturada por uma combinação de procedimentos de análise indutivos e/ou dedutivos, por meio de oito (8) passos:

1. Formulação de teoria ou hipótese;
2. Observação do problema, que caracteriza o levantamento dos dados, por meio de pesquisa de campo ou mediante fontes secundárias de informação;
3. Especificação do modelo matemático da teoria, utilizando uma relação funcional conhecida e, supostamente, considerada apropriada para o estudo do problema;
4. Especificação do modelo econométrico da teoria, que se dá transformando um modelo funcional determinístico (causal) numa relação, contendo um componente de tendência que satisfaça a relação funcional, sobreposta por uma perturbação estocástica (probabilidade);
5. Estimativa dos parâmetros do modelo econométrico;
6. Teste de hipótese;
7. Previsão do resultado;
8. Utilização do modelo para fins de controle ou política.

No caso da pesquisa, parece que estão presentes todos os requisitos apontados por Biage (2012b), podendo ser estipulada a econometria como metodologia para os estudos precursores da extrafiscalidade. Outrossim, observando os critérios de Flick (2009), acredita-se que os dados obtidos e analisados podem ser considerados idôneos, uma vez que vêm de fonte oficial e pública do governo de cada estado, pautados em informações provenientes de cada município, devendo ser compostas por estatísticas reais. Portanto, os dados públicos têm por presunção credibilidade para pesquisas, atendendo os critérios de autenticidade, credibilidade, representatividade e significação.

1.7.1 Justificativas práticas dos estudos

Os estudos precursores da extrafiscalidade visam ao conhecimento de quatro ações a serem analisadas na área urbana, bem como evidenciar ou não o uso da curva ambiental de Kuznets para desenvolver a norma com ações determinadas em certo espaço e população, a depender do resultado do teste empírico.

Além das premissas posteriores elencadas, antes sugerem-se quatros ações a serem estudadas com suas respectivas finalidades:

a) **investigar a existência de problemas ambientais e/os polos de impactos da antropização no meio ambiente**: esse ato é indicado para ser feito por cada município, pois não cabe criar expectativas de problemas genéricos ou amplo, ou seja, supor que exista um problema ambiental em todos eles. Não necessariamente o município terá problemas ambientais urbanos ou rurais identificados, como águas e solos contaminados, alagamentos em épocas de chuvas, descartes de resíduos sólidos em locais inapropriados, entre outros. Pode acontecer que o município apenas precise de indicações de manejos de preservação do meio ambiente, tendo sua urbanização em desenvolvimento de forma sustentável e nos parâmetros legais.

b) **O conhecimento da comunidade quanto aos aspectos socioeconômicos e da educação**: conhecer o público para quem se pretende falar possibilita escolher o melhor meio pelo qual se comunicará para atingir uma percentagem maior de compreensão e interesse do indivíduo. Analisar a comunidade, como por exemplo, o grau de instrução, a faixa etária predominante e a renda per capita, poderá apontar como o legislativo e executivo editarão as normativas e as abordagens nas questões ambientais.

c) **o conhecimento da comunidade quanto ao meio ambiente local e global (percepção ambiental)**: conhecer qual o grau de entendimento da população quanto ao meio ambiente e suas perspectivas pode facilitar na elaboração das normas indutoras de comportamentos. Por outro lado, às

indagações aos munícipes quanto ao meio ambiente poderá levar à consciência da importância da preservação ambiental.

d) **identificar o melhor meio de publicidade da medida extrafiscal sustentável:** a norma ganha sua publicidade formal, mas na maioria das vezes não tem a publicidade de “propaganda”. A norma indutora de comportamento oferece sempre uma vantagem para quem a adere. Não é compulsória, mas oferece uma recompensa por um ato benéfico ao coletivo. Desta forma, a falta de divulgação e incentivo à comunidade se transforma em uma das razões pela falta de efetividade de tais normas.

Quanto às premissas, de acordo com Romeiro (2012, p. 74-75), a curva ambiental de Kuznets que forma um U invertido demonstra uma população mais sensível às questões ambientais na medida em que não visualiza os problemas ambientais como fatos inevitáveis para o desenvolvimento econômico, além de estarem disposto a pagar pela melhoria da qualidade do meio ambiente. Seguindo esse raciocínio de Romeiro fundamentado na teoria de Kuznets, deduz-se que:

- **Curva U invertida** (crescimento do desenvolvimento econômico e sua relação com a degradação ambiental) = população sensível às questões ambientais e propensa a colaborar com políticas de proteção ambiental.

- **Curva diferente de U invertida** (instabilidade do desenvolvimento econômico) = população não sensível às questões ambientais e não propensa a colaborar com as políticas de proteção ambiental.

Após a análise do perfil socioeconômico e estudo dos possíveis problemas ambientais municipais, pensa-se em critérios que possam ser preestabelecidos para encontrar as medidas sustentáveis viáveis e efetivas em qualquer município, adequando-se apenas ao problema ambiental diverso encontrado que se busca combater por meio dos incentivos fiscais.

Tais critérios serão criados a partir do resultado da presente pesquisa. A pretensão é indicar as deficiências das normas jurídicas e as dificuldades que

enfrentam o legislador, apontando o mínimo de conteúdo que uma norma com finalidade extrafiscal sustentável precisa ter.

1.8 Ética na pesquisa

Toda pesquisa deve proceder com observância da ética científica e profissional, não somente na coleta de dados e relacionamentos com os participantes, mas também com os leitores e pesquisadores que buscam a seriedade nas informações que estão obtendo e na fidelidade da pesquisa, que deve evitar ser manipulada de acordo com a vontade do pesquisador.

Os estudos que envolvam seres humanos ou seus dados diretos e pessoais, como a saúde e informações em entrevistas, devem passar por um comitê de ética e pela Plataforma Brasil[20], a fim de proteger as pessoas de quaisquer danos com experiências.

De acordo com a Resolução CNS nº 510, de 7 de abril de 2016, não serão registradas nem avaliadas pelo sistema CEP/CONEP (Comitê de Ética em Pesquisa/Comissão Nacional de Ética em Pesquisa) as pesquisas que: utilizem **informações de acesso público**, nos termos da Lei n o 12.527, de 18 de novembro de 2011; as pesquisas que utilizem informações de domínio público; as pesquisas com bancos de dados, cujas informações são agregadas, sem possibilidade de identificação individual; e as pesquisas realizadas exclusivamente com textos científicos para revisão da literatura científica.[21]

---

[20] "A Plataforma Brasil é uma base nacional e unificada de registros de pesquisas envolvendo seres humanos para todo o sistema CEP/Conep. Ela permite que as pesquisas sejam acompanhadas em seus diferentes estágios - desde sua submissão até a aprovação final pelo CEP e pela Conep, quando necessário - possibilitando inclusive o acompanhamento da fase de campo, o envio de relatórios parciais e dos relatórios finais das pesquisas (quando concluídas). O sistema permite, ainda, a apresentação de documentos também em meio digital, propiciando ainda à sociedade o acesso aos dados públicos de todas as pesquisas aprovadas. Pela Internet é possível a todos os envolvidos o acesso, por meio de um ambiente compartilhado, às informações em conjunto, diminuindo de forma significativa o tempo de trâmite dos projetos em todo o sistema CEP/CONEP". Na íntegra. SOBRE a plataforma Brasil. Acesso em: 21 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://plataformabrasil.saude.gov.br/login.jsf;jsessionid=23061C7048A5B1EC927058B40993586B.server-plataformabrasil-srvjpdf132>.

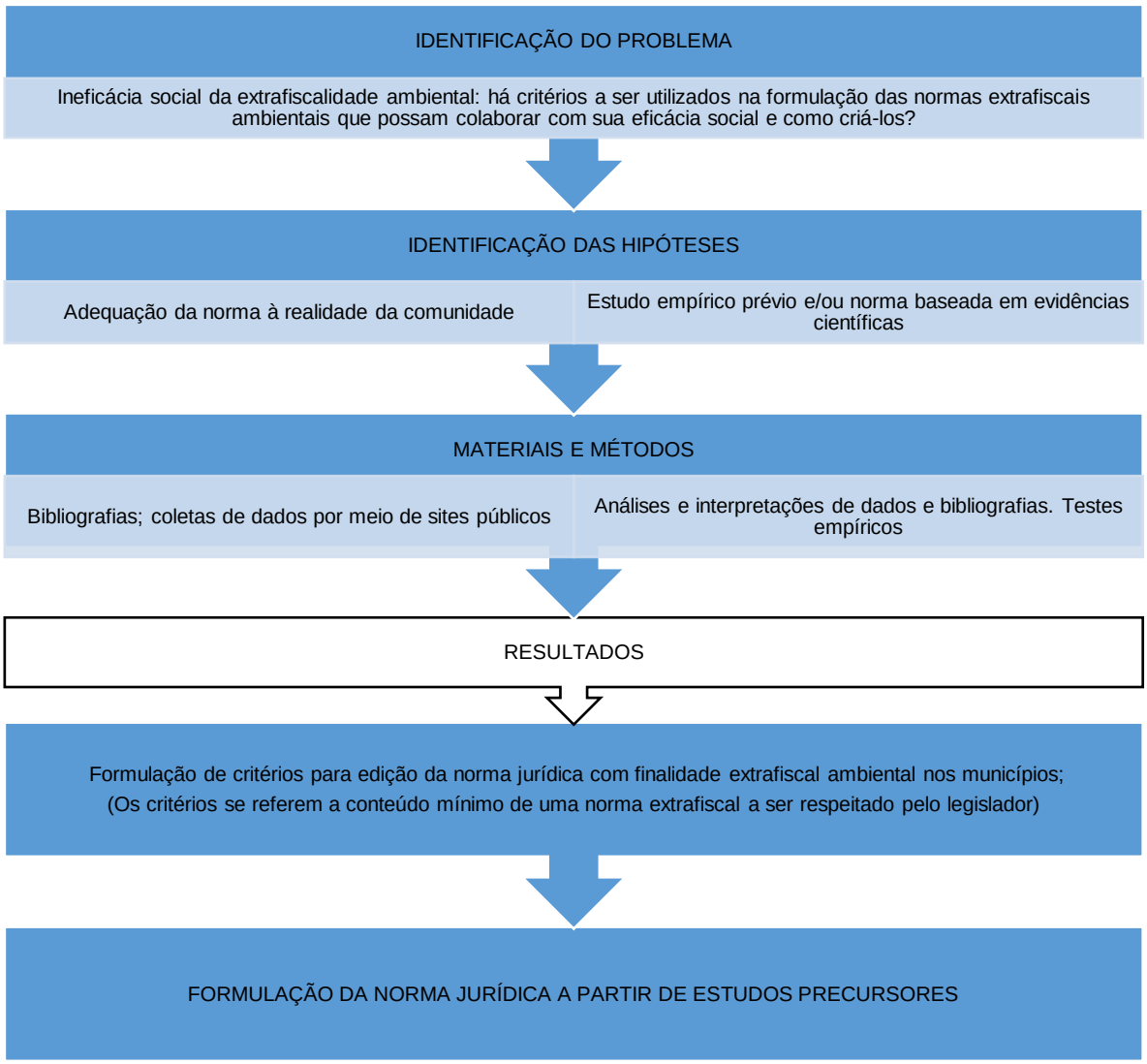
[21] **Cf. Art. 1º** Esta Resolução dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução. Parágrafo único. Não serão registradas nem avaliadas pelo sistema CEP/CONEP: I - pesquisa de opinião pública com participantes não identificados; II - pesquisa que utilize

Quanto ao conceito de informação, a lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei da informação), em seu artigo 4º, aduz que para os efeitos desta Lei, considera-se informação os “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”.

Neste contexto, torna-se desnecessária a condução da presente pesquisa ao comitê de ética científico, bem como sua submissão ao sistema CEP/CONEP da Plataforma Brasil.

informações de acesso público, nos termos da Lei n o 12.527, de 18 de novembro de 2011; III - pesquisa que utilize informações de domínio público; IV - pesquisa censitária; V - pesquisa com bancos de dados, cujas informações são agregadas, sem possibilidade de identificação individual; e VI - pesquisa realizada exclusivamente com textos científicos para revisão da literatura científica; Art. 2º Para os fins desta Resolução, adotam-se os seguintes termos e definições: VI - informações de acesso público: dados que podem ser utilizados na produção de pesquisa e na transmissão de conhecimento e que se encontram disponíveis sem restrição ao acesso dos pesquisadores e dos cidadãos em geral, não estando sujeitos a limitações relacionadas à privacidade, à segurança ou ao controle de acesso. Essas informações podem estar processadas, ou não, e contidas em qualquer meio, suporte e formato produzido ou gerido por órgãos públicos ou privados.

Fluxograma 1. Fluxograma da pesquisa



CAPÍTULO 2 FUNDAMENTOS DA EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS

Este capítulo tem por objetivo revisar a bibliografia quanto à gênese da extrafiscalidade e fundamentar sua utilidade na proteção, preservação e recuperação do meio ambiente. Para tanto, traz-se resumidamente, a principal teoria que sustenta a extrafiscalidade, a legislação pertinente, conceitos e aspectos gerais da sustentabilidade e a relevância da atuação municipal nas políticas urbanas ambientais.

Ressalta-se que a teoria envolvida em toda pesquisa é a teoria da função promocional do Direito, essencialmente a desenvolvida por Norberto Bobbio, a qual se encontra na obra Da estrutura a Função: novos estudos de teoria do direito. A adoção da teoria funcionalista é primordial, uma vez que quando se fala da função extrafiscal dos tributos, trata-se de uma atribuição extra ao Direito Tributário de conduzir situações e determinar condutas de forma não compulsória.

Antes de adentrar nos objetivos da tese, necessária se faz a revisão da bibliografia quanto à teoria funcionalista no Direito, bem como sua conexão com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Outrossim, trata-se da extrafiscalidade e seus impulsos para além do Direito, fazendo uma análise da importância da interdisciplinaridade do Direito com outras ciências nas questões ambientais.

Por finalmente, revisam-se as razões pelas quais o município pode ser o ator principal quando se trata do desenvolvimento sustentável, destacando entre outras afirmativas a competência exclusiva de políticas de urbanização, a geografia assimétrica brasileira e o poder de fiscalização *in locus*.

2.1 A função promocional do Direito: concepções Bobbiana

A teoria funcionalista tem suas inspirações na sociologia e na antropologia[22]. Para o Direito, a teoria funcionalista representa a passagem de uma teoria formal

[22] Dentre os autores que se destacam na teoria funcionalista na história das Ciências Sociais, segundo Amato (2017) e Reis (2016), Talcott Parsons, Niklas Luhmann e Émile Durkheim são

(pura), fundamentada no positivismo de Hans Kelsen (principalmente, na obra Teoria Pura do Direito), para uma teoria sociológica (impura), na qual se destaca a função promocional do Direito apresentada por Norberto Bobbio na obra “Da Estrutura à Função: novos estudos da teoria do Direito”.

Enquanto de um lado, o positivismo jurídico se dedicou a análise da estrutura do ordenamento jurídico, de outro lado, a função do Direito foi negligenciada quanto aos seus benefícios de complementações à teoria estrutural. Essa proximidade do positivismo jurídico com os aspectos sociológicos do Direito é considerada por Bobbio como algo fundamental para adequar a Teoria Geral do Direito às transformações da sociedade.

Sobre **o conceito da teoria funcionalista do Direito**, Bobbio (2007) ressalta a função promocional do Direito como um aspecto não desenvolvido na função repressiva e protetora compreendida pela teoria estrutural. A função promocional do Direito se trata de uma ação que o Direito desenvolve pelo instrumento das “sanções positivas”, o que se traduz como “incentivos”, os quais visam não impedir atos indesejáveis socialmente, mas, sim, “promover” a realização de atos sociais desejáveis (BOBBIO, 2007, XII).

Os incentivos fiscais são baseados na premissa de que o agente protagonista precisará de um estímulo/motivação ambiental para agir em prol da coletividade, dada a necessidade do ser humano em satisfazer seus interesses pessoais[23]. É nesta perspectiva que Parsons (1974, p. 16) ao explicar sobre o sistema da ação social aduz que quando se trata de prêmio, no sentido de motivação, a máxima realização de satisfação de personalidades é o objetivo fundamental da ação[24].

Para Bobbio (2007, XIII), a função do Direito não se destaca da análise do sistema social, uma vez que “o Direito é um subsistema que se posiciona ao lado dos outros subsistemas, tais como o econômico, o cultural e o político, e em parte se

relevantes influenciadores sobre a maneira como as relações sociais foram vistas e as questões que surgiram de tais visões.

[23] Com base teórica na psicanálise Freudiana. Para mais conhecimento consultar FREUD, Sigmund. O futuro de uma ilusão, o mal-estar da civilização e outros trabalhos. Tradução da versão inglesa de 1928. Rio de Janeiro: Imago, 2009.

[24] Para melhor compreensão da teoria do sistema da ação social ver PARSONS, Talcott. O sistema das sociedades modernas. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo, Pioneira, 1974.

sobrepõe e contrapõe a eles", sendo que o que difere o Direito dos outros subsistemas - que juntos formam o sistema social - é a sua "função".

Observa-se que a teoria funcionalista é um acréscimo à teoria estruturalista e não uma substituta ou contrária aos seus princípios, podendo ambas caminharem juntas na organização e pacificação social. Hans Kelsen (2009, p. 26) não despreza a possibilidade de haver um "prêmio" para condutas positivas, no entanto, não desenvolve essa teoria (princípio retributivo), mas a afasta de seus estudos ao afirmar uma teoria pura do Direito que não se deve render às interpretações sociológicas e psicológicas, mas analisa apenas um objeto – o Direito.[25]

Nos estudos do Direito, além de Bobbio, pode-se interpretar que Rudolf Von Jhering, também, desperta a função do Direito na obra "A Finalidade do Direito", quando aduz sobre a teoria da mecânica social. Nesta teoria, Jhering argumenta que a remuneração e a coação funcionam como alavancas sociais e, consequentemente, mantém a ordem e a paz, ou seja, o Direito funciona como um instrumento regulador da coação por meio do poder do Estado, bem como pela imposição de uma remuneração pelo trabalho humano, servindo como uma motivação à pacificação dos indivíduos e uma motivação ao comércio (JHERING, 2002, p. 7-12). No raciocínio de Jhering, percebe-se que está presente a "recompensa" através da remuneração, funcionando como um estímulo pessoal e, principalmente, como estratégias de pacificação social pela coação.

Norberto Bobbio foi o autor que abordou a análise funcional do Direito de forma específica quanto à sua diferença com a teoria estrutural de Kelsen, enfatizando que, na primeira, a edição de normas visa o desencorajamento de práticas de ilícitos e o encorajamento de práticas úteis à coletividade, enquanto, na segunda, as normas jurídicas visam repressão e proteção, sem importar com o fim do Direito (BOBBIO, 2007, p. 14). A estratégia na teoria Bobbiana é usar a técnica de encorajamento não

[25] Neste sentido, Castilho (2018, p.60) interpreta: "Uma teoria pura do Direito é uma teoria científica do Direito que não deve se ocupar da função promocional do Direito, mas tão somente de seus elementos estruturais (BOBBIO, 2007, 54). Mas Kelsen, em sua obra Teoria Pura do Direito, não é inteiramente absorto da finalidade encorajadora do Direito, uma vez que trata do princípio retributivo, que condiz em reagir às determinadas condutas com prêmio ou pena: o "princípio que conduz a reagir a uma determinada conduta com um prêmio ou uma pena é o princípio retributivo. O prêmio e o castigo podem compreender-se no conceito de sanção". (KELSEN, 1999, p. 26). Ademais, o autor ressalta que, usualmente, designa-se por sanção somente a pena, ou seja, um mal - a "privação de certos bens como a vida, a saúde, a liberdade, a honra, valores econômicos - a aplicar como consequência de uma determinada conduta, mas já não o prêmio ou a recompensa". (KELSEN, 1999, p. 26) ". Na íntegra.

apenas para tutelar, mas para estimular os exercícios de ações, tornando os atos obrigatórios atraentes e os atos proibidos indesejáveis[26].

Assim podem ser resumidas as perspectivas da teoria funcionalista descrita por Bobbio (2007) e compilada por Castilho (2017, p. 64):

Quadro 5. Sanções positivas e sanções negativas

Sanções Positivas	**Sanções Negativas**
Prêmio	Castigo
Indutora de comportamento, encorajadora	Impede ações negativas, desencorajamento
Promessa	Ameaça

Fonte: CASTILHO (2017, p. 64).

Outro aspecto diferencial entre as funções do direito abordadas pela teoria estrutural e funcionalista está no fato de que para Kelsen o Direito é um mecanismo coativo de organização social, sendo considerado um "meio" para atingir os diversos fins. Ao que parece, já não se pode falar em um ordenamento jurídico exclusivamente como "meio" ou exclusivamente com funções repressivas e protetivas, quando se interpreta a teoria funcionalista com a finalidade de complementação dos "fins" que se buscam com o Direito em um sistema social[27].

Hans Kelsen representa com a obra Teoria Pura do Direito a mais elevada teorização do positivismo jurídico e a fundamentação para a autonomia do

[26] Bobbio (2007, p. 206) afirma que "a função do direito é permitir a consecução daqueles fins sociais que não podem ser alcançados por outras formas (mais brandas, menos constritivas) de controle social".

[27] O ordenamento jurídico passou a ser considerado um sistema (ou subsistema) a partir de Kelsen: "Com Kelsen, ou seja, com a teoria dinâmica do ordenamento jurídico, aparece pela primeira vez na teoria do direito, a representação do ordenamento jurídico como um sistema que possui uma certa estrutura e que é caracterizado precisamente por possuir esta, e não aquela estrutura". (BOBBIO, 2007, p. 199).

ordenamento jurídico[28]. Bobbio (2007), dedica-se a falar da estrutura e função do direito na concepção de Kelsen a fim de bem esclarecer a importância de ambas as teorias em discussão e a relevância da teoria pura do direito na história jurídica.

Kelsen propõe afastar o Direito de uma concepção ideológica e afirmá-lo como ciência, excluindo de suas análises qualquer integração ao irracional, para tanto, "para abrir caminho à ciência jurídica, é necessário libertá-la dos juízos de valor". (BOBBIO, 2007, p. 193). O Direito para Kelsen "prescreve, permite, confere poder ou competência – não ensina nada", bem como "a ciência jurídica tem por missão conhecer – de fora, por assim dizer – o Direito e descrevê-lo com base no seu conhecimento". (KELSEN, 2009, p. 81). Na concepção Bobbiana, o valor por excelência, na qual o Direito se relaciona é o valor de justiça e, como todo valor, a "justiça não é passível de ser submetida a qualquer forma de controle empírico ou racional". (BOBBIO, 2007, p. 191).

No entanto, é possível afirmar que a teoria estruturalista não exclui a teoria funcionalista e vice-versa, mas uma complementa a outra mesmo sustentando adjetivos[29] diversos em suas visões. Nos dias atuais, com as mudanças na sociedade, o Direito, enquanto um subsistema do sistema social, foi se adequando à realidade dos fatos e valores[30], deixando de afastar aspectos morais e culturais, mas absorvendo-os como princípios ou como motivadores da criação da norma.

2.2 A extrafiscalidade ambiental e seus impulsos para além do Direito

As normas jurídicas, em sua primária função, tratam-se de determinações estatais de caráter protetivo dos direitos individuais dos cidadãos, bem como das pessoas jurídicas e dos direitos difusos e coletivos, enfatizando o texto constitucional

[28] Sobre a obra Kelseniana, Bobbio ressalta que "para os jusnaturalistas, a obra de Kelsen tornou-se o limite último e, ao mesmo tempo, o protótipo do positivismo jurídico; para os realistas, do formalismo; para os juristas soviéticos, da jurisprudência burguesa. A teoria pura do direito foi, por muitas vezes, denunciada como sede de todos os erros do século, o resultado de todas as aberrações de uma ciência que pretende substituir a metafísca, caindo no agnosticismo; a nua empiria, condenando-se à esterilidade; a ideologia, sendo ela mesma uma ideologia mascarada". (BOBBIO, 2007, p. 183).

[29] Uma é protetora-repressiva e outra indutora de comportamentos.

[30] Leciona Miguel Reale que "o erro foi considerar-se imutável e intangível um sistema jurídico-político que, como se sabe, estava prestes a ser superado, sob o impacto de profundas inovações operadas na ciência e na tecnologia, dando lugar a conhecidos conflitos sociais e ideológicos. Antes mesmo, porém, que ocorresse a ruptura das vigas mestras do Estado de Direito de tipo individualista, para a laboriosa modelagem de um novo Estado de Direito fundado na justiça social". (REALE, 1994, p. 17).

como norma maior. A função promocional do Direito foi sendo desenvolvida como uma forma complementar à função protetiva-repressiva no sistema social, inspirando-se em outras ciências e teorias, particularmente, na sociologia e na economia.

Embora o Direito possa ser compreendido como um subsistema do sistema social, a norma para Parsons (1974, p. 18) é um dos componentes da estrutura do sistema social[31] que atua como integradora de sistemas. No entanto, há a combinação desses componentes de modo que, mesmo que sejam independentes em suas ciências, dependem dos demais (valores, coletividades e papéis) para formar o sistema social (PARSONS, 1974, p.18).

A concepção de Parsons é que o sistema social não pode ser fechado aos subsistemas, sendo oportuno que haja a recepção destes para harmonia civilizatória. Bobbio (1995, p. 21) corrobora com as considerações sociológicas de Parsons quando afirma que o Direito não é norma, mas sim, um conjunto coordenado de normas, pois uma norma jurídica não se encontra jamais só, mas está ligada a outras normas com as quais formam um sistema normativo.

Parsons fala da norma como um componente com funções e funcionalidade, afirmando que as normas são “específicas para determinadas funções sociais e tipos de situações sociais”, incluindo modos “específicos de orientação para ação sob as condições funcionais e situacionais de determinados papeis e coletividade”. (PARSONS, 1974, p.18).

Em uma análise mais apurada da construção da função promocional do Direito e as razões de sua eficácia, pode-se partir de um estudo psicanalítico. Essa interdisciplinaridade foi defendida por Barroso (2001, p. 21), afirmando que a interdisciplinaridade, “que colhe elementos em outras áreas do saber – inclusive os menos óbvios, como a psicanálise ou a linguística – tem uma fecunda colaboração a prestar ao universo jurídico”. Talvez, na psicanalise esteja a essência da teoria funcionalista.

Para viver em sociedade foi preciso que o ser humano adotasse regras de convivências no processo civilizatório, uma vez que o homem é um animal com instintos primitivos reprimidos pela racionalidade, pela ética, pela moral e pelos costumes. No entanto, a busca do ser humano pela sua felicidade, bem-estar e

[31] Parsons (1974, p.18) afirma que “os sistemas sociais são os constituídos por estados e processos de interação social entre unidades de ação.

vantagens pode ser moderada pela vida civilizada, religiões e crenças, mas não se reprime ou extingue por completo. Desta forma, ao induzir os cidadãos aos comportamentos benéficos a eles e à sociedade por meio de normas jurídicas recompensadoras, nada mais é do que um despertar desse desejo de obtenção de vantagens e sensação de estar "ganhando" algo para si, alimentando as buscas do "ego" pela satisfação pessoal.

Alguns textos da psicologia podem fundamentar o raciocínio supra, particularmente, os de Sigmund Freud, nos quais tratam dos efeitos do processo civilizatório e da repressão dos instintos primitivos humanos, sendo os de abordagens mais diretas os textos "O Futuro de uma Ilusão" e "O Mal-estar da Civilização", escritos entre 1927 a 1931. Freud (2009) afirma que o sentimento do "ego" tem íntimo vínculo com o mundo que o cerca, fato que deixa claro a persistência da defesa e busca externas dos interesses intrínsecos do ser humano para seu bem-estar[32].

Para Freud (2009, p. 43) o desengajamento do "ego" poderá ser proporcionado "pelas frequentes, múltiplas e inevitáveis sensações de sofrimento e desprazer, cujo afastamento e cuja fuga são impostos pelo princípio do prazer, no exercício de seu irrestrito domínio". Observa-se com esse posicionamento de Freud que é próprio do instinto humano o desejo de se afastar do desprazer e lutar pela felicidade, ganhos e tudo aquilo que que lhe gere a sensação de bem-estar (princípio do prazer).

Partindo para uma visão da filosofia política sobre a atuação do Estado na civilização, pode-se utilizar uma das obras mais conhecidas de John Locke, escrita no século XVII, denominada de Segundo Tratado do Governo Civil, na qual ele aduz sobre o "estado de natureza" para se referir à liberdade do Homem e ao "estado social" para se referir à "teoria contratualista". Locke (2014, p. 71) ao falar sobre a liberdade dentro da civilização ressalta que a única maneira pela qual alguém se "despoja de

[32] Nas palavras de Freud (2009, p. 43), na versão PDF do livro O Mal-estar da Civilização, a observação quanto à existência dos sentimentos do "ego", assim é posta: "Nosso presente sentimento do ego não passa, portanto, de apenas um mirrado resíduo de um sentimento muito mais inclusivo - na verdade, totalmente abrangente -, que corresponde a um vínculo mais íntimo entre o ego e o mundo que o cerca. Supondo que há muitas pessoas em cuja vida mental esse sentimento primário do ego persistiu em maior ou menor grau, ele existiria nelas ao lado do sentimento do ego mais estrito e mais nitidamente demarcado da maturidade, como uma espécie de correspondente seu. Nesse caso, o conteúdo ideacional a ele apropriado seria exatamente o de ilimitabilidade e o de um vínculo com o universo - as mesmas ideias com que meu amigo elucidou o sentimento 'oceânico'. "

sua liberdade natural e se coloca dentro das limitações da sociedade civil é através de acordo com outros homens".

Locke (2014, 61) admite que todos aqueles que saem de um estado de natureza "para se unir em uma comunidade abdiquem de todo o poder necessário à realização dos objetivos pelos quais eles se uniram na sociedade, em favor da maioria da comunidade". O principal assunto tratado na obra de Locke é a liberdade (estado de natureza), a propriedade, o poder estatal e a sociedade civil. Locke trata o estado de natureza como algo bom ao homem, no entanto admite que no estado social (teoria contratualista) os direitos do homem podem ser melhores assegurados, principalmente a propriedade, por meio do Estado. Neste contexto conferido por Locke, o Estado e a sociedade são legítimos para proporcionar ações voluntárias ao bem comum.

Argumentação contrária a necessidade de supressão dos interesses individuais para convivência harmônica em uma sociedade e para o bem comum pode ser encontrado no texto de Etienne de la Boétie, sendo traduzido com o título de "O Discurso da Servidão Voluntária". Neste texto, Boétie (2018) afirma que a humanidade não vive sem um "senhor", sendo seduzida pela servidão voluntária, sem conseguir viver com a liberdade que se imagina ter existido um dia em épocas primitivas, o que talvez seja o que Locke chama de "estado de natureza". Ou seja, nestes princípios não se pode afirmar que os seres humanos foram de fatos livres de opressões governamentais (ou de um líder). Para Boétie (2018) parece que a civilização tem por sinônimo a "escravidão" voluntária.

Por outro lado, tanto o pensamento de Freud como de Locke, manifestam a necessidade de absorção das regras civilizatórias dentro de um sistema social para se manter uma convivência de paz, harmonia e proteção. Para tanto, os interesses pessoais e individuais perdem suas prioridades em detrimento dos interesses coletivos, razão pela qual, o indivíduo já nasce e se desenvolve absorvendo as regras da sociedade a qual pertence.

As normas jurídicas com função promocional estimulam esse universo de subjetivismo humano, de liberdade, de manifestação dos interesses individuais, mas que gera um resultado coletivo positivo, como é o caso dos incentivos fiscais à uma pessoa ou ao proprietário de uma pessoa jurídica que gera benefícios ao coletivo quando preserva o meio natural.

2.3 Aspectos gerais dos tributos e da extrafiscalidade

Os tributos são considerados um dos mecanismos financiadores dos serviços públicos à sociedade e uma necessidade socioeconômico do Estado, uma vez que a manutenção de bens e serviços depende da estrutura econômica estabilizada e organizada pelo poder de governo.

O conceito legal de tributo foi estabelecido como sendo toda prestação pecuniária compulsória, que não constitua ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (artigo 3º, Lei nº 5.172/1966). As espécies tributárias que compõem o Sistema Tributário Nacional são os impostos, as taxas, as contribuições de melhorias (artigo 145, CF/88)[33], os empréstimos compulsórios (artigo 148, CF/88)[34] e contribuições especiais e para-fiscais (artigo 149, CF[35]).

A pesquisa trata especificamente dos impostos e em particular dos impostos municipais, pois será a competência fiscal explorada, especialmente o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Os impostos são de competência da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo todos com previsão constitucional, como especificado abaixo:

a) União (artigo 153, CF/88): Importação de produtos estrangeiros (II); Imposto de Renda (IR); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto sobre a Exportação (IE); Imposto

---

[33] **Art. 145**. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: **I** - impostos; **II** - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; **III** - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

[34] **Art. 148**. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: **I**-para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; **II** - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, "b".

[35] **Art. 149.** Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

sobre Grandes Fortunas (IGF); Imposto Extraordinário de Guerra (IEG) (art. 154, II); Impostos Residuais (art. 154, I, CF);

b) Estados (artigo 155, CF/88): Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doações de quaisquer Bens ou Direito (ITCMD); Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);

c) Municípios e Distrito Federal (artigo 156, CF/88): Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos*, por ato oneroso, de Bens Imóveis e de Direitos Reais (ITBI).

A União, Estados, Municípios e Distrito Federal também possuem competência para instituir as **taxas**[36], que se concretizam pelo exercício regular do poder de polícia e pela efetiva utilização de serviços públicos específicos e divisíveis (artigo 145, II, CF/88; artigos 77 e 78, CTN), bem como podem instituir as **contribuições de melhorias** decorrentes de obras públicas (artigo 145, III, CF/88).

Os **empréstimos compulsórios** e as **contribuições especiais** são de competências exclusivas da União (artigo 148, CF/88; artigo 149, CF/88). Os empréstimos compulsórios devem ser instituídos por lei complementar e buscam a atender as despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra

[36] **Art. 77.** As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. **Parágrafo único.** A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. **Art. 78**. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. **Parágrafo único.** Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

externa ou sua iminência, e no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observando-se o disposto no artigo 150, inciso III, alínea "b", da Constituição Federal de 1988[37]. As contribuições especiais se dividem em:

a) **sociais:** de seguridade social (artigo 195, 239, CF/88) e sociais gerais (artigo 212, §5º, 240, CF/88);

b) **de intervenção do domínio econômico** (CIDE - Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico) (artigo 149, CF/88): trata-se das atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (CIDE combustível, artigo 177, §4º, CF/88[38]) e outras CIDE (artigo 149, CF/88);

c) **de interesse das categorias profissionais ou econômica:** (artigo 149, CF/88) – para-fiscalidade.

Os municípios e o Distrito Federal podem instituir a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (CIP) (artigo 149 – A[39], da Constituição Federal de 1988). Este tributo se difere da taxa por ser inespecífico e indivisível, conforme entendimento da Súmula Vinculante 670 do Supremo Tribunal Federal, a qual entende que "o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa"[40].

Quanto à função, os tributos possuem funções além da fiscalidade. São três as funções dos tributos estabelecidos no sistema tributário brasileiro: **funções fiscais, para-fiscais e extrafiscais**. A função fiscal é a comumente exercida pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com a finalidade de arrecadação de verbas

---

[37] **Art. 150**. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] **III** - cobrar tributos: **b)** no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

[38] **Art. 177**. Constituem monopólio da União: [...] **§ 4º** A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível [...].

[39] **Art. 149-A.** Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

[40] A orientação do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a Taxa de Iluminação Pública é inconstitucional, uma vez que seu fato gerador tem caráter inespecífico e indivisível." (AI 479587 AgR, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, julgamento em 3.3.2009, DJe de 20.3.2009).

aos cofres públicos. A para-fiscalidade tem objetivos arrecadatórios, porém com destinação aos conselhos de classes profissionais (como por exemplo a OAB) a fim de manter as atividades econômicas. Já a função extrafiscal tem finalidades não arrecadatórias. Trata-se de um instrumento para indução dos comportamentos humanos com propósitos de gerar um bem comum.

Acredita-se que uma das primeiras obras sobre a **extrafiscalidade** foi escrita por Mario Pugliese em 1932, com o título de *La finanza e suoi compiti extra-fiscali negli Stati moderni* (As finanças públicas e sua função extrafiscal no Estado moderno) (CALIENDO, 2013, p. 2). Nas últimas décadas, a extrafiscalidade assumiu uma posição de relevância nas políticas públicas sociais e econômica, principalmente, referentes às questões ambientais e correções de **externalidades** negativas.

Quanto à **externalidade**, esta parece ter sua gênese na obra de Arthur Cecil Pigou, originalmente com o título *The Economics of Welfare* (A economia do bem estar), publicada sua primeira edição em 1920, em Londres, quando este desenvolve a concepção de externalidades e justifica a intervenção governamental com o intuito de corrigi-las[41]. Pigou (1932) trata da intervenção governamental na parte II, no Capítulo XX, da referida obra, na qual aduz sobre a intervenção das autoridades públicas nas falhas de mercados e nas restrições às formações dos monopólios.

Fruto do desenvolvimento econômico e social, as externalidades de mercado ou das atuações humanas diárias, podem ser positivas ou negativas. As externalidades são positivas quando há ganhos por outros agentes privados diferentes daquele que executou a atividade, como a execução de obras públicas que valorizam ou proporcionam algum bem aos moradores. Já a externalidade negativa, trata-se de subprodutos das ações econômicas que provocam efeitos negativos, como a emissão de CO^2 pelos veículos, no qual, quem fabricou o objeto não conseguiu eliminar a consequência do seu uso à sociedade e meio ambiente, sendo o prejuízo suportado pela coletividade.

O conceito de externalidade vem da economia, propondo ser uma “sobra” e uma “consequência” dos usos e prestações de serviços, das produções e aquisições de mercadorias e da vida em sociedade. Isso é para simplificar um conceito que exige

[41] A própria obra de Pigou (1932, p. 2) apresenta a seguinte resenha: “Pigou develops the concept of externalities at some length and uses their existence as a justification for government intervention”. Na tradução livre: “Pigou desenvolve o conceito de externalidades com certa extensão e usa sua existência como uma justificativa para a intervenção governamental”.

muita reflexão quando se trata das suas consequências negativas para o meio ambiente.

As externalidades são subprodutos da produção de bens e serviços (PINHO *et al*, 2004, p. 220). Exemplos desses subprodutos são a fumaça expelida pela chaminé de uma fábrica, os ruídos produzidos dentro dos estabelecimentos de produções, a produção de CO_2 pelos veículos motorizados, os dejetos industriais descartados no meio ambiente.

Medidas de repressão, como a aplicação de multas ou a precificação da poluição são utilizadas para amenizar as consequências dos subprodutos da produção de bens e serviços. A reparação aos danos ambientais ajustadas entre os atores sociais privados e o Estado também é uma modalidade de controle dos efeitos negativos das externalidades negativas. No entanto, os meios extrafiscais de controle dos subprodutos externo à produção de bens e serviços aparecem no percurso do desenvolvimento industrial como uma "técnica normativa" não coercitiva sem penalizações, mas de caráter voluntário e recompensador, sendo uma abordagem do Direito com função promocional.

Quanto ao conceito de extrafiscalidade ambiental, essa compreende os incentivos e benefícios fiscais em prol do meio ambiente, sendo que o primeiro se refere aos subsídios fiscais e o segundo às isenções fiscais. Os subsídios fiscais podem não ser puramente fiscais ou extrafiscais. Isso porque, os tributos podem ser usados com a função fiscal com inclinação à função extrafiscal, como os descontos no IPTU como prêmio aos atos sustentáveis.

A função extrafiscal dos tributos não tem uma criação legislativa específica, podendo apenas ser referenciadas com exemplos de normas que permitem o incentivo e o benefício fiscal. A terminologia extrafiscalidade é criação da doutrina. Há vários exemplos[42] de sua existência no ordenamento jurídico, essencialmente da espécie tributária "imposto".

[42] De acordo com Castilho (2018, p. 26), "ao trabalhar as referidas permissões constitucionais, Leandro Pulsem (2017, p. 27) sugere outras formas de se utilizar dos tributos na função extrafiscal que não ofenderiam a legislação e os princípios constitucionais tributários, quando aduz que, poderia o legislador, "para promover a saúde, direito de todos e dever do Estado (art. 196 da CF), isentar os hospitais da Cofins (contribuição para a seguridade social que incide sobre a receita) ou isentar a produção de remédios do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados)".

Sob essa perspectiva, têm-se dispositivos constitucionais que autorizam a utilização extrafiscal dos impostos, como aduz Castilho (2018, p. 23):

a) o artigo 151, inciso I, da CF/88 possibilita a “concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País”;

b) o uso do IPTU e o ITR na indução do cumprimento da função social da propriedade (artigos 170, III, e 182, § 4º, II, CF/88) ;

c) a possibilidade de incentivos regionais por meio de benefícios fiscais (artigo 151, I, CF/88);

d) a permissão para tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte (artigo 146, III, “d”, CF/88);

e) incentivo ao cooperativismo (artigos 146, III, “c”, e 174, § 2º, CF/88).

Os **incentivos e as isenções fiscais** podem ser utilizados pelas três esferas de governo (união, estado, município e distrito federal), respeitando a competência legislativa e material de cada um. Na competência estadual, tem-se como exemplo o ICMS ecológico. De acordo com Castilho (2018, p. 125), com o ICMS ecológico é oferecida uma recompensa aos municípios que se sobressaem em medidas destinadas à proteção ambiental, sendo a recompensa “pecuniária, elevando a porcentagem de receita do ICMS que os municípios legalmente recebem”.

Na esfera federal, um exemplo a ser citado é o Imposto de Importação (II) previsto na CF/88, artigo 153, inciso I, que é bastante utilizado para manipulação da economia, quando se pretende aquecer a venda interna de determinado produto, mas serve, também, como incentivo às questões ambientais, como por exemplo a isenção do imposto de importação para compra de veículos elétricos.

Os incentivos e isenções tributárias municipais são o que interessa para presente pesquisa, essencialmente, o IPTU verde que dispõe de uma abrangência maior em relação aos números de contribuintes se comparados ao ISS e ao ITBI, pois

esses últimos são para prestadores de serviços e transmissão de bens imóveis entre vivos, restringindo-se aos negócios jurídicos.

A extrafiscalidade tem um caminho de complexidade e efeitos. Para pensar em uma norma que possibilita benefícios, faz-se necessário pensar em renúncia de receitas públicas e meios de compensá-las. O mal planejamento do uso da extrafiscalidade pode resultar em redução de receita com desequilíbrio orçamentário. Igualmente, deve se atentar aos princípios constitucionais tributários (da legalidade[43], da anterioridade[44], da noventena[45], da isonomia[46] e da capacidade contributiva[47]) para editar a norma fiscal ou extrafiscal.

Neste contexto, a abordagem sobre a extrafiscalidade nesta pesquisa será ambiental somente, sem envolver as questões formais do processo legislativo e as questões orçamentárias, bem como os reflexos da norma extrafiscal que podem envolver outros objetivos, como manipulação de mercado e contornos econômicos, não serão abordados, tendo em vista não serem relevantes ao falseamento da hipótese testada e/ou objetivos do trabalho.

2.4 Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: conceitos e considerações gerais

As preocupações com os danos ao meio ambiente pelas ações humanas, historicamente, começaram a se expandir a partir do desenvolvimento industrial, tendo em vista o uso dos recursos naturais de forma indiscriminada, a emissão de gases

---

[43] CF/88, **Artigo 5º**, [...] **inciso II** - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

[44] CF/88, **Art. 150**. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] **III** - cobrar tributos: [...] **b)** no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

[45] CF/88, **Art. 150**. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] **III** - cobrar tributos: [...] **c)** antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b.

[46] CF/88, **artigo 5º**. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...].

[47] CF/88, **artigo 145, § 1º** Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte

poluentes, os descartes de resíduos contaminados das fábricas, o aumento da poluição sonora e o aumento do lixo urbano com o êxodo rural na busca por melhores condições de vida pelos camponeses.[48]

O meio ambiente, objeto de exploração humana e seu habitat comum, tem o seu conceito legal como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, conforme a lei nº 6.931/1981, artigo 3º, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

José Afonso da Silva (1997, p. 20) leciona que o conceito de meio ambiente abrange todos os elementos naturais e artificiais, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.

Silva (1997, p. 21) assim resume os três aspectos que compõem o meio ambiente:

a) Meio ambiente artificial: constituído pelo espaço urbano construído (edificações) e pelo espaço público (ruas, praças, áreas verdes);

b) Meio ambiente cultural: é aquele integrado pelo patrimônio artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, diferindo do anterior, que também é cultural, pelo sentido de valor especial que adquiriu;

c) Meio ambiente natural (ou físico): é constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, pela interação dos seres vivos e seu meio, local onde acontece a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físicos que ocupam.

[48] Sobre as origens da sustentabilidade, aduz Oliveira (2019) que “por volta dos anos de 1950, as preocupações com o clima começam a aparecer nos trabalhos esparsos de alguns cientistas. Contudo, apenas a partir dos anos de 1970 que uma ampla comunidade, que incluía não apenas cientistas, mas também políticos, começa a se interessar sobre o clima e questionar-se sobre o aquecimento. É também nesse período que começam a surgir os primeiros relatórios sobre o clima, seja como uma abordagem marginal dentro de um estudo sobre os impactos da atividade humana sobre o ambiente global - sobretudo em preparação para a Conferência de Estocolmo-72 - ou mesmo os primeiros relatórios com foco exclusivo nas alterações do clima”. Na íntegra.

Difere dos demais, o conceito de meio ambiente trazido por José Nalini (2010, p. 274), na qual aduz ser o meio ambiente a "soma total das condições externas circundantes no interior das quais um organismo, uma condição, uma comunidade ou um objeto existe. O meio ambiente não é um termo exclusivo", pois podem os organismos fazerem parte de outro organismo[49].

Quanto ao termo desenvolvimento sustentável, de acordo com Nascimento (2012, p. 51), o termo "sustentabilidade" ou "desenvolvimento sustentável", parece ter sua origem na área da biologia, na qual se refere à capacidade de recuperação dos ecossistemas diante das agressões antrópicas ou naturais (como os terremotos, tsunamis, queimadas).

Romeiro (2012, p. 68 e 85) leciona que "eco desenvolvimento" foi o primeiro termo com ideias de sustentabilidade na década de 1970, por sugestão do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Porém, o principal teórico do conceito de sustentabilidade foi o professor Ignacy Sachs, da EHESS[50] (École des Hautes Études en Sciences Sociales) da Universidade de Paris.[51]

Após o crescimento intenso das cidades, bem como o aumento da população global e os efeitos da revolução industrial para o meio ambiente, governantes e ambientalistas passaram ao estado de alerta, dada ao que se passou a denominar de "crise ambiental". O desafio do desenvolvimento sustentável é uma utopia para

---

[49] Sobre este conceito, Jose Afonso da Silva (1997, p. 20), aduz que "o ambiente integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive. Daí por que a expressão "meio ambiente" se manifesta mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra "ambiente". Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos. O conceito de meio ambiente há de ser, pois globalizante, abrange de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos [...]".

[50] Escola de Estudos Avançados em Ciências Sociais. Tradução livre.

[51] De acordo com Castilho (2018, p. 82) citando diretamente Aguilar (2011, p. 69), "no século XX, houve o surgimento de uma série de organizações multilaterais internacionais como a Liga das Nações, ao final da Primeira Guerra Mundial, e Organização das Nações Unidas (ONU), ao final da Segunda Grande Guerra. Principalmente na segunda metade daquele século, várias outras organizações foram criadas para tratar dos mais variados temas. A partir dessas organizações, o tema ambiental passou a ser tratado em nível multilateral e houve a aprovação de várias convenções internacionais de meio ambiente que passaram a serem incorporadas ao ordenamento jurídico internacional a partir de 1920. Em 1923, foi realizado o I Congresso Internacional de Proteção da Natureza em Paris. Em 1931, foi aprovada uma convenção internacional que regulamentava a pesca da baleia. Já em 1940, deu-se a Convenção de Proteção da Fauna, da Flora e das Belezas Naturais Cênicas dos Países da América. Vale destacar que essa convenção só foi ratificada pelo Brasil em 1966, o que significa um espaço de 26 anos entre sua aprovação e o país ter se tornado membro da mesma".

alguns, uma vez que o crescimento econômico não parece caminhar em harmonia com a natureza[52].

José Nalini (2010, p. 253) conceitua o “desenvolvimento sustentável” como sendo o “crescimento econômico e atividades que não esgotam nem degradam os recursos ambientais, dos quais depende o crescimento econômico presente e futuro”. De acordo com Giacóia Jr (2015, p. 13), o Relatório de Brundtland (Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1983-1986)), denominou o desenvolvimento sustentável, como sendo um ato que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”.

Compreende-se que a sustentabilidade ambiental pode ser interpretada como a preservação do meio ambiente da forma em que se encontra hoje, mantendo o essencial às vidas futuras, realizando recuperações ambientais, de modo que possam todos sobreviverem em neste mesmo meio com qualidade de vida, sem eliminar os avanços tecnológicos e científicos, mas caminhar com eles, adaptando-se ao desenvolvimento consciente e sustentável.

Pode-se dizer que o termo “desenvolvimento sustentável”, ainda está em construção e foi firmado na Agenda 21 durante a Conferência “Rio 92”, sendo apresentado pela Comissão de Brundtland e passou a ser divulgado pelo relatório conhecido como “Nosso Futuro Comum”, a partir de 1987 (CANEPA, 2007, p. 54-55). Nas palavras de Canepa (2007, p. 58), o desenvolvimento sustentável “visa promover a harmonia entre os seres humanos e entre a humanidade e a natureza” e para que isso aconteça são necessárias algumas condições, como:

a) um sistema político que assegure a efetiva participação dos cidadãos no processo decisório;

b) um sistema social que consiga resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não equilibrado;

[52] Carla Canepa (2007, p. 48) disserta que “Parece mais que apropriada a colocação de conceito de desenvolvimento sustentável como “utopia para o século XXI” defendida por José Elias Veiga, ao mesmo tempo em que alerta para necessidade de se buscar um novo paradigma científico, capaz de substituir o industrialismo”.

c) um sistema de produção capaz de respeitar a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento;

d) um sistema tecnológico buscando sempre novas soluções;

e) um sistema internacional que vise os estímulos de padrões sustentáveis de comércio e financiamento.

Não muito distante de sua criação, o termo sustentabilidade passou a ser um princípio constitucional e um direito difuso. O Princípio da Sustentabilidade nasceu na Conferência Mundial de Meio Ambiente (Estocolmo no ano de 1972), passando a ser reafirmado e utilizado nas conferências subsequentes e em todo o mundo. O princípio do desenvolvimento sustentável pode ser compreendido como um modelo "econômico, político, social, cultural e ambiental, pautado pelo equilíbrio, capaz de suprir necessidades razoáveis das gerações atuais, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades". (GIACÓIA Jr, 2015, p. 27).

O direito ao meio ambiente equilibrado está na Constituição Federal de 1988, artigo 225[53] e seus incisos e parágrafos, bem como outros artigos, como o artigo 170, VI, artigo 5º, inciso LXXIII e artigo 129, inciso III, referem-se à ele. A defesa do meio ambiente faz parte dos fundamentos da ordem econômica, descrita como um dos onze (11) princípios previstos no artigo 170 da CF/88.

Ao cidadão foi dada a legitimidade de propor ação popular, conforme inciso LXXIII[54] do artigo 5º, da CF/88, contra "ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência". Outrossim, o artigo 129, inciso III[55], que dispõe das funções institucionais do Ministério Público, determina que cabe

[53] CF/88, **Art. 225**. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[54] CF/88, **Artigo 5º - LXXIII** - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

[55] CF/88, **Art. 129**. São funções institucionais do Ministério Público: [...] **III** - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

a este “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Destaca-se que o direito ao meio ambiente equilibrado não se limita pelos ambientes físicos terrestres, diante da unicidade da terra e da necessidade da vida humana em preservá-lo em favor da sua própria existência. Pode-se dizer, que a sustentabilidade faz parte dos direitos fundamentais como direito de terceira dimensão ou geração. Os direitos fundamentais de terceira dimensão, segundo Bonavides (2019, p. 583-584), cristalizou-se como direitos que não se destinam a proteção de interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um Estado, mas ao interesse de todo o gênero humano.

As normativas sobre o meio ambiente e sua preservação se inicia no ordenamento jurídico brasileiro com a Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, por meio da Lei nº 6.839[56]. A Lei nº 7.347/85, disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao “meio-ambiente, ao consumidor, à bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a qualquer outro interesse difuso e coletivo”.

O Código de Defesa do Consumidor, estabelecido pela lei nº 8.078/90, afirma as perspectiva dos direitos difusos e coletivos, quando enfatiza em seu artigo 81, três categorias para os direitos transindividuais, sendo: (a) os direitos difusos, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; (b) os direitos coletivos, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; (c) os direitos individuais homogêneos os decorrentes de origem comum.

Outra norma deve ser lembrada, sendo a lei nº 9.795/1999, que disciplina sobre os conceitos da educação ambiental[57], bem como institui a Política Nacional de Educação Ambiental[58], sendo seu principal objetivo a instituição da educação

---

[56] Lei nº 6.938/81. **Art. 2º** - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

[57] Lei nº 9.795/1999, **Art. 1º** Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

[58] Lei nº 9.795/1999, **Art. 7º**. A Política Nacional de Educação Ambiental envolve em sua esfera de ação, além dos órgãos e entidades íntegra ntes do Sistema Nacional de Meio

ambiental no ensino formal[59] e não formal[60], por meio dos órgãos gestores locais e estaduais[61].

Demais conceitos podem ser observados como o conceito de recursos ambientais, degradação da qualidade ambiental, poluição e poluidor. Para tanto, utiliza-se da lei da Política Nacional do Meio Ambiente (lei nº 6.938/1981), artigo 3º, inciso II, III, IV e V, com as seguintes determinações:

a) recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora;

b) degradação da qualidade ambiental é a alteração adversa das características do meio ambiente;

c) poluição: é a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

   a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

   b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

   c) afetem desfavoravelmente a biota;

   d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

   e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

Ambiente - Sisnama, instituições educacionais públicas e privadas dos sistemas de ensino, os órgãos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e organizações não-governamentais com atuação em educação ambiental.

[59] Lei nº 9.795/1999, **Art. 9º.** Entende-se por educação ambiental na educação escolar a desenvolvida no âmbito dos currículos das instituições de ensino públicas e privadas, englobando: **I** - educação básica: a) educação infantil; b) ensino fundamental e c) ensino médio; II - educação superior; III - educação especial; **IV** - educação profissional; **V** - educação de jovens e adultos.

[60] Lei nº 9.795/1999, **Art. 13**. Entendem-se por educação ambiental não-formal as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.

[61] Lei nº 9.795/1999, **Art. 16.** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na esfera de sua competência e nas áreas de sua jurisdição, definirão diretrizes, normas e critérios para a educação ambiental, respeitados os princípios e objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental.

d) poluidor: é a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Além dos termos supracitados, destaca-se também o termo **"cidade sustentável"**, o qual foi definido pela UN-Habitat (United Nations Human Settlement Program) como: "uma cidade sustentável possui uma reserva durável de recursos naturais dos quais depende o desenvolvimento (utilizando-os somente num nível de produção sustentável") (UM-HABITAT, 2021)[62].

A "cidade sustentável" se refere não somente a preservação do meio ambiente, mas também o desenvolvimento social e econômico e o bem estar dos cidadãos em compatibilidade com a natureza, bem como valoriza a participação cidadã nas propostas de políticas públicas. Esse tema voltará a ser abordado na subseção 2.5 para ressaltar a relevância de ser o município o *locus* da sustentabilidade ambiental.

Importante nestas considerações gerais, destacar de forma sumária, outros princípios, além do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, quais sejam, o Princípio da Precaução, Princípio Poluidor-pagador, Princípio da Solidariedade; Princípio Protetor-recebedor, Princípio da prevenção:

a) **Princípio da Precaução**: este princípio, segundo Anez (2015, p. 69), quando se fala em direito ambiental, terá lugar quando houver incertezas quanto aos efeitos dos atos que se pretende praticar para o meio ambiente, sendo ele consagrado na CF/88, no artigo 225. O objetivo principal é a observância dos Estados quanto à ameaça de danos irreversíveis ou

[62] O UN-Habitat (Programa da ONU para Assentamentos Humanos se trata de uma agencia das Nações Unidas voltadas à promoção de cidades social e ambientalmente sustentáveis. "Mandatado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1978, para resolver questões de crescimento urbano, o UN-Habitat tem sede em Nairóbi (Quênia) e está ativo em mais de 70 países, focando-se na construção de um futuro melhor para aldeias, vila e cidades de todos os tamanhos. O programa oferece um variado leque de projetos como reconstrução pós-desastre no Haiti, crescimento de favelas e problemas de habitação na República Democrática do Congo e apoio à Organização dos Estados do Caribe Oriental para desenvolver uma política de diretrizes para a terra. O UN-Habitat é composto por 58 Estados membros, eleitos pelo Conselho Econômico e Social da Assembleia Geral da ONU (ECOSOC), com reuniões a cada dois anos". (HABITAT III. Disponível em http://diplomaciacivil.org.br/project-view/programa-da-onu-para-assentamentos-humanos/. Acesso em: 19 de agosto de 2021)

graves ao meio ambiente, mesmo que tais ameaças não sejam comprovadas cientificamente, com o propósito de aplicação de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (DECLARAÇÃO DO RIO..., 1992);

b) **Princípio Poluidor-pagador:** determina que as "autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos", de modo que o poluidor deve, "em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais"[63]. (DECLARAÇÃO DO RIO..., 1992, p. 3)[64]. De acordo com Vieira e Teixeira (2015, p. 121), trata-se da internalização dos custos pelos agentes poluidores, que assumem a diminuição, a eliminação ou neutralização dos danos ao meio ambiente, reduzindo o ônus suportado pela sociedade.

c) **Princípio da Solidariedade**: trata-se da responsabilidade solidária pelos danos ambientais, no qual o texto Constitucional no artigo 225, parágrafo 3º, dispõem que "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados". Outrossim, o Princípio da Solidariedade está disposto no artigo 4º, inciso VII, da lei nº 6938/1981, quando determina que a Política Nacional do Meio Ambiente visará "à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos";

---

[63] "Da mesma forma, na esfera internacional, o Protocolo de Kyoto é um exemplo do Princípio do Poluidor-Pagador, na medida em que gera a obrigação dos Estados-Parte de arcar com os custos da redução de emissões de gases poluentes". (ARAÚJO, 2010 p. 11).

[64] O Princípio do Poluidor-Pagador se faz presente no art. 4º, inciso VII, Lei 6938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, determinando ao poluidor a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente quando disciplina que um de seus objetivos é "à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos".

d) **Princípio Protetor-recebedor ou protetor-beneficiário:** esse princípio surge como um complemento à proibição de poluir, sendo um indutor de comportamentos positivos. Conforme explica Gutierrez et al (2017, p. 900), “os instrumentos advindos desses princípios são de adoção voluntária e, por isso, são usados pelo poder público para iniciar processos que visam promover mudanças no comportamento da população”. Importante destacar que o Princípio Protetor-recebedor não é sinônimo do Princípio Poluidor-pagador, pois neste último existe a obrigação do próprio poluidor em reparar o dano, e no primeiro há um incentivo econômico à preservação e à recuperação ambiental de forma voluntária;

e) **Princípio da prevenção**: de acordo com a CF/88, artigo 225, *caput*, “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. A Convenção de Diversidade Biológica durante a Rio-92 no seu preâmbulo aduz que “é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica”.

Para finalizar as considerações básicas sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, faz-se necessário trazer uma síntese das convenções globais sobre o meio ambiente. As questões ambientais se tornaram um problema global, pois a unicidade do meio ambiente obrigou a raça humana a perceber que todos habitam a mesma casa e sem solidariedade entre os habitantes deste mesmo lar, a poluição, inevitavelmente, atingirá de forma irreversível as fontes da vida no planeta.

Em ordem crescente de data seguem as principais convenções globais sobre o meio ambiente:

a) **Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente**: trata-se da conferência de Estocolmo realizada em 1972, na Suécia, na qual, reconheceu-se a relação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental como algo a ser

> discutido de forma universal. Com a Conferência de Estocolmo de 1972 ocorre o desenvolvimento legislativo ambiental de forma global, pois influenciou o ordenamento jurídico interno de muitos países, encarregando os governos e os povos do planeta a reunirem esforços comuns na preservação ambiental em prol da raça humana (CASTILHO, 2018, p. 95). A conferência influenciou internamente os países participantes quanto à adoção dos princípios ambientais, essencialmente, o Princípio da Precaução e o Princípio do Desenvolvimento Sustentável, assim como conduziu os interesses constitucionais quanto ao texto normativo fundamental, como a CF/88 que apresenta em seu texto a proteção ambiental, dedicando um capítulo ao tema, estabelecendo princípios por meio do artigo 225, *caput*, incisos e parágrafos[65].

---

[65] CF/88. **Art. 225**. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. **§ 1º** Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: **I** - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; **II** - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; **III** - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; **IV** - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; **V** - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; **VI** - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; **VII** - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. **§ 2º** Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. **§ 3º** As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. **§ 4º** A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. **§ 5º** São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. **§ 6º** As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. **§ 7º** Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

b) **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) ou Eco-92** (1992), o propósito desta conferência foi o de analisar a evolução das políticas de proteção ambiental desenvolvidas pelos países. Foi realizada no Brasil, Rio de Janeiro. De acordo com o Relatório Rio+20 (2013, p. 4), a Declaração do Rio reafirmou a soberania dos Estados sobre seus recursos naturais e passou a incluir o direito intergeracional, bem como os princípios da precaução, da prevenção, do poluidor-pagador e das responsabilidades comuns, propondo a eliminação de padrões insustentáveis de produção e consumo e a interação desenvolvimento tecnológico, econômico e meio ambiente;

c) **Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável** (2002) ocorreu em Joanesburgo, na qual obteve-se como resultado a Declaração Política e no Plano de Implementação do Desenvolvimento Sustentável. De acordo com o Relatório Rio+20 (2013), esse Plano definiu algumas metas, como, por exemplo, a redução da perda de biodiversidade, a diminuição da população com fome e que vive abaixo da linha da pobreza pela metade, e a redução da população que vive em habitações subnormais pela metade, até 2020;

d) **Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável/Rio+20** (2012) realizada no Brasil, Rio de Janeiro, 20 anos após a Rio 92. Os temas principais discutidos foram a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável (RIO+20, 2012);

e) **Conferência de Paris** (2015), **21ª Conferência das Partes (COP21)** ou **Acordo de Paris** nesta conferência, os países apresentaram suas contribuições para “redução de emissões dos gases de efeito estufa, seguindo o que cada governo considera viável a partir do cenário social e econômico local”. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2018). De acordo com Balduino (2020, p. 173) este acordo tem o propósito de rearranjar novos paradigmas de “governança global para combater os efeitos das mudanças climáticas com o estabelecimento de novas metas de redução de gases de

efeito estufa e uma abordagem diferenciada na execução de tais metas", por meio das denominadas Contribuições Nacionalmente Determinadas.

f) **COP 22 (2016), 22ª Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas** ocorrida em Marrakesk, na África, tratou-se de uma reafirmação ao compromisso de reduzir o aquecimento global e construir uma agenda para chegar neste objetivo a curto prazo. (COP22...2016).

g) **COP 23 (2017), 23ª Conferência das Nações Unidas sobre as mudanças climáticas** foi realizada na Alemanha e teve por principal objetivo avançar os propósitos do Acordo de Paris (COP 21) ratificado por quase 200 países. De acordo com Lane (2018, p. 740) o foco foi as metas da COP21 de descarbonização com 30-40 por cento dos níveis de 2005 até 2030.

h) **COP 24ª - Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (Katowice, Polônia, 2018) e COP 25 – 25ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (Madri, Espanha, 2019),** ambas deram continuidades as discussões sobre o aquecimento global com objetivo de avançar em medidas internacionais para redução da emissão de gases poluentes (Pacto de Paris COP 21) (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019);

i) **COP 26 - 26ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas** (Glasgow, Escócia, 2021), discutiu os vários propósitos da COP 21, essencialmente a redução de emissão de CO_2 e às cobranças aos países para medidas que alcance os objetivos do Acordo de Paris. Segundo o site do INEP (2021), a pandemia do COVID-19, colaborou com a redução de 5,4% na emissão de poluentes e 2021, provavelmente, já retornou a emissão média normal[66].

[66] https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/o-que-voce-precisa-saber-sobre-conferencia-das-nacoes-unidas.

O Brasil é um dos países comprometidos com as convenções do clima da ONU, que tem como meta reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 e, subsequente, de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% até 2030. O Brasil propôs aumentar a participação de bioenergia sustentável para aproximadamente 18% até 2030, bem como recuperar 12 milhões de hectares de florestas, alcançando uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030 (CASTILHO, 2018, p. 99-100).

Mesmo com a preocupação global demonstrada pelas Conferências e acordos firmados entre a maioria dos países e da constitucionalização do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, não significa que há efetividade interna nas metas elaboradas e propostas nas Convenções, uma vez que o comando constitucional depende de implementações de políticas públicas, fiscalizações e programas de educação ambiental. Não se pode somente ter os acordos internacionais ambientais como um instrumento de soluções ambientais nacionais, pois o desenvolvimento sustentável é complexo e uma tarefa árdua aos governos e aos cidadãos, frente aos interesses econômicos.

2.5 O município como protagonista na defesa do meio ambiente

Vencida essa etapa de breves considerações sobre os tributos brasileiros, a extrafiscalidade e o desenvolvimento sustentável, passa-se a analisar os **fatores que colocam o município como melhor ator protagonista da extrafiscalidade ambiental**, principalmente por meio do denominado IPTU Verde, instrumento já utilizado por diversos municípios brasileiros como método de indução comportamental em prol do meio ambiente.

Os municípios como atores principais nas questões relativas ao meio ambiente têm seu protagonismo fundamentado na assimetria ambiental do território brasileiro, na competência legislativa constitucional, no poder de polícia, na proximidade real com a população, que possibilita maior incentivo à participação cidadã nas ações ambientais e responsabilidade com as políticas de desenvolvimento urbano.

O uso da função extrafiscal dos tributos se justifica por ser um instrumento de integral abrangência, dado o caráter compulsório dos tributos, seja municipal, estadual

ou federal, bem como repercutem em interesses financeiros, fator estimulante da colaboração do contribuinte em troca de subsídios ou isenções.

O primeiro ponto a ser observado é a autonomia, principalmente a **competência legislativa** dos municípios para questões ambientais. O Brasil se organiza pelo federalismo, no qual os entes públicos (União, Estados, Municípios e Distrito federal) têm competência normativa, capacidade de auto-organização, autoadministração e de governo, conforme o disposto no artigo 18 da CF/88[67], ou seja, a administração pública no país é descentralizada e cada ente público possui suas competências privativas, além das matérias de competências concorrentes entre eles.

Outro fator de relevância é a **assimetria do meio ambiente**, sendo que cada região do país possui características geográficas, econômicas e culturais diferentes, fato que enseja a criação de políticas ambientais direcionadas de acordo com a necessidade da região, havendo a adoção de políticas públicas ambientais desiguais. Essa assimetria ambiental por região, reforça o raciocínio de que os esforços municipais em prol do desenvolvimento sustentável poderão render melhores resultados, já que os problemas ambientais estão próximos da administração local.

Outrossim, é **competência exclusiva dos municípios em executar políticas de desenvolvimento urbano** (CF/88, artigo 30, inciso VIII) [68], pois são titulares de responsabilidades fundamentais para a alcançar a qualidade do meio ambiente, como o saneamento básico, a estruturação territorial e a disciplina do solo urbano, alimentando a percepção de protagonismo sugerida (NEVES, 2012, p. 143). O Plano Diretor de cada município é o meio hábil para executar a política de desenvolvimento e expansão urbana, nos moldes do artigo 182, § 1º, da CF/88[69].

Outro ponto positivo quanto à maior participação dos municípios em atuar na proteção ambiental está no **poder de polícia** da administração pública fiscalizar as

---

[67] CF/88. **Art. 18.** A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[68] CF/88. **Art. 30**. Compete aos municípios: [...]; **VIII** - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

[69] CF/88. **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes. **§ 1º** O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana

ocupações ilegais. O poder de polícia está disposto na Constituição Federal (artigo 145, II[70]), sendo regulamentado por lei infraconstitucional (Código Tributário Nacional, artigo 78 e parágrafo único[71]), federal, estadual e municipal.

No plano internacional, foram criados incentivos para adoção de programas de cidades sustentáveis, firmando-se os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Agenda Pós-2015 instituído na 70ª Assembleia geral das Nações Unidas[72]. Os 17 ODS, são: 1) erradicação da pobreza; 2) fome zero e agricultura sustentável; 3) saúde e bem estar; 4) educação de qualidade; 5) igualdade de gênero; 6) água potável e saneamento; 7) energia limpa e acessível; 8) trabalho decente e crescimento econômico; 9) indústria, inovação e infraestrutura; 10) redução das desigualdades; **11) cidades e comunidades sustentáveis**; 12) consumo e produção responsáveis; 13) ação contra a mudança global do clima; 14) vida na água; 15) vida terrestre; 16) paz, justiça e instituições eficazes; 17) parcerias e meios de implementação (UNICEF, 2021).

No Brasil, o projeto Consultas Cidades Sustentáveis financiado pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas, realiza pesquisas públicas sobre questões ambientais locais, incentivando a participação dos cidadãos sobre os problemas ambientais de sua cidade. As consultas são feitas por meio de plataformas eletrônicas (https://consultas.colab.re/cidades-sustentaveis) e de aplicativos (como o Colab).

As consultas sobre a percepção ambiental dos cidadãos e comunidades têm a finalidade de promover a cidadania, fortalecer a democracia e aumentar a conscientização popular sobre os problemas ambientais e a necessidade de se pensar no desenvolvimento urbano de forma sustentável. Para Gustavo Maia a Consulta Cidades Sustentáveis “une aquilo que hoje é fundamental para o nosso país: a

---

[70] CF/88. **Art. 145**. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] **II** - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

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

[72] Mais informações sobre a Agenda Pós-2015 acessar o site https://gtagenda2030.org.br/2015/08/20/ods-pos-2015/.

preocupação com o desenvolvimento e com a melhoria"; a sustentabilidade como um olhar que "deve ser incorporado a toda e qualquer ação; **e a participação do cidadão, que deve ser o centro do processo**" (grifo nosso). (ONU-HABITAT, 2019, p. 9).

A Nova Agenda Urbana (NAU), resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) em Quito, Equador, em 20.10.2016, também se refere à urbanização sustentável com a visão de que se bem planejada e administrada, a urbanização poderá ser uma ferramenta poderosa ao desenvolvimento sustentável aos países desenvolvidos e aos em desenvolvimento (A NOVA AGENDA...2016).[73]

Observa-se, ainda, que a população é, em sua maioria, de moradores urbanos, e que o crescimento das cidades foi ocorrendo de modo desorganizado e sem planejamentos ambientais adequados, sendo que a preocupação global com o meio ambiente veio posterior à segunda metade do século XX. As políticas de urbanização são de competência do governo municipal e dos cidadãos que constroem as cidades. Não tem como retroagir no tempo e reconstruir as cidades de forma sustentáveis. Porém, não é impossível a manutenção do meio ambiente urbano e rural de acordo com os protocolos da sustentabilidade, principalmente de forma democrática e participativa dos seus munícipes.

Encerrada essa fundamentação, passa se ao próximo capítulo que visa fundamentar o uso de pesquisas científicas e/ou estudos prévios às legislações extrafiscais ambientais nos municípios, como um instrumento de efetividade de norma com função promocional, incluindo entre elas o estudo da percepção ambiental dos moradores, a análise econômica, social e ambiental.

[73] "O ONU-Habitat é a agência focal da urbanização e da NAU, assim como do ODS11, dentro do sistema das Nações Unidas. O que significa que o ONU-Habitat é responsável pelo monitoramento, pela criação de metodologias de capacitação e até mesmo de indicadores e assistência técnica para apoiar os governos nacionais e locais na implementação dessas Agendas e fazer a interface com as diferentes agências das Nações Unidas". (ONU-HABITAT, 2019, p. 17).

CAPÍTULO 3 FUNDAMENTOS AOS ESTUDOS PRECURSORES À EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL

O presente capítulo tem por objetivo trazer fundamentações teóricas aos propósitos da pesquisa, de acordo com os objetivos estabelecidos no Capítulo 1, quais sejam, o de estabelecer critérios que possam melhorar a edição das normas extrafiscais se pautando em estudos prévios da comunidade receptora e o seu ambiente, bem como demonstrar que a aproximação da legislação à realidade social, econômica e ambiental poderá proporcionar à norma maior efetividade.

Importante destacar que este capítulo tem por prioridade utilizar as teorias jurídicas que corroboram com a busca da efetividade da norma jurídica por meio da pesquisa empírica ou estudos prévios à criação da norma extrafiscal verde. Das teorias estudadas as essenciais são a funcionalista de Bobbio e a tridimensionalidade do Direito sustentada por Miguel Reale. Isto porque uma traz a função promocional do Direito (normas indutoras/voluntárias) e a outra é base à nomogênese jurídica, na qual trata a norma como fruto dos valores e dos fatos sociais.

Neste contexto, partindo-se das considerações propedêuticas sobre a ciência jurídica e o Direito, a fim de estabelecer *o lugar* dos estudos precursores no âmbito jurídico, passa-se aos estudos da nomogênese jurídica pautada na Teoria Tridimensional do Direito, na federação e descentralização de governo, da tripartição dos poderes, da competência legislativa do município sobre a matéria ambiental e, por finalmente se faz considerações gerais as normas jurídicas.

3.1 Ciências jurídicas e Direito: considerações propedêuticas

A ciência jurídica possui certas peculiaridades em comparação as demais ciências quando se trata de sua construção, pois estuda fenômenos de repetições semelhantes e não idênticas como são os fenômenos naturais. A norma jurídica, objeto das ciências jurídicas, nasceu de uma “ordem natural”[74] e se prosperou dos “fatos” decorrentes da sociedade, ou seja, a ciência jurídica é preposição empírica que versa sobre fatos observados.

[74] Refere-se a ligação entre leis e religião, tendo em vista as crenças religiosas e a conexão do Estado e a igreja. Envolve, também, as concepções do Direito Natural.

Ao observar as características da ciência jurídica com um olhar científico, Riccardo Guastini (2005, p. 107-108) ressalta as anotações de Alf Ross sobre a matéria, das quais sintetiza em quatro (4) pontuações:

a) A ciência jurídica é uma ciência empírica que tem preposições em sentidos lógicos (enunciados que podem ser verdadeiros ou falsos);

b) Os fatos sociais que constituem o objeto da ciência jurídica são difundidos no seio da ordem judiciária, ou seja, os fatos sociais ditam as necessidades de construção de normas;

c) A tarefa da ciência jurídica é a previsão das decisões jurisdicionais futuras;

d) O estudo doutrinário e dogmático do Direito, aquele efetivamente praticado pelos juristas, não é uma ciência genuína, mas antes uma praxe política que pretende influenciar as decisões jurisdicionais.

Guastini observa criticamente a posição de Ross ao descrever uma ciência jurídica longe da prática jurídica, aduzindo que não se trata daquilo “que os juristas realmente fazem, mas diz aquilo que os juristas devem fazer (se querem comportar-se como cientista) ”. (GUASTINI, 2005, p. 108). Notadamente, o realismo jurídico na interpretação de Guastini não parece muito próximo do discurso científico positivista (livre de valorações), uma vez que há um distanciamento entre a teoria e a prática no Direito.

A interpretação normativa parece ser também uma ação distinta daquela feita pelos órgãos jurídicos. Eros Grau compreende que a interpretação da norma feita pela ciência jurídica (científica) não é autêntica. Isso porque a interpretação jurídico-científica apenas estabelece as possíveis significações de uma norma jurídica, sendo que as normas jurídicas são criadas pelos seus intérpretes, ou seja, a interpretação normativa e a norma jurídica exercem uma função jurídica-política e não jurídica-científica (GRAU, 2021, p. 55-56).

Compreende-se que a aplicação prática do Direito não está separada das preposições da ciência jurídica. Nesta seara, aduz Eros Grau (2021, p. 56) que não “existe terreno composto de elementos normativos, de um lado, e elementos *reais* ou

empíricos, do outro. Por isso, a articulação *ser* e *dever ser* (a relação *norma-fato*) é mais que uma questão da filosofia do Direito[75]". Para Eros Grau a norma "é produzida pelo intérprete, não apenas dos elementos colhidos no *texto normativo* (mundo do *dever-ser*), mas também a partir de elementos do caso ao qual será aplicada – isto é, a partir de dados da realidade (mundo do ser) ". (GRAU, 2021, p. 56-57).

O Direito parece não se confundir com as Ciências Jurídicas[76]. Kelsen (2009, p. 81-83) explica que a ciência jurídica tem por missão conhecer o Direito e descrevê-lo com base em seu conhecimento, por outro lado o Direito "prescreve, permite, confere poder ou competência, porém não ensina nada". Compreende-se com as palavras de Kelsen que a ciência jurídica exprime o conhecimento (pesquisa, analisa e estuda) e o Direito determina o comando (prescreve) do conhecimento adquirido, sendo produzido pelas autoridades que o utiliza[77].

Ao interpretar os estudos de Kelsen sobre a ciência jurídica e o Direito, Simioni (2014, p. 175) explica que a ciência cria proposições jurídicas pautada em critérios "lógicos-formais de verdade ou falsidade sobre o sentido das normas jurídicas. Enquanto que as normas jurídicas produzem prescrições normativas que obrigam, proíbem ou facultam condutas, baseadas em critérios lógicos-formais de dever". Kelsen estabelece uma distinção entre normas jurídicas e preposição jurídica que, segundo Simioni, consiste em afirmar que as normas jurídicas (que formam o Direito) referem-se aos deveres, ao mundo do *dever-ser*; por outro lado, as preposições jurídicas, referem-se ao mundo do *ser* (SIMIONI, 2014, p. 176).

---

[75] "É questão atinente à estrutura da norma jurídica, tomada na sua transposição prática; e, por consequência, atinente à estrutura deste processo de transposição". (GRAU, 2021, p. 56).

[76] "A ciência jurídica, porém, apenas pode descrever o Direito; ela não pode, como o Direito produzido pela autoridade jurídica (através de normas gerais ou individuais), prescrever seja o que for". (KELSEN, 2009, p. 82).

[77] Importante lembrar que a codificação foi o germe do positivismo jurídico (CAMBI, 2020, P. 99). Outrossim não se pode esquecer que "o direito natural é empurrado "para a margem da história pela ascensão do positivismo jurídico, no final do século XIX" (BARROSO, 2007, p. 22). O positivismo jurídico surge, então, em contrapartida ao jusnaturalismo com vistas a buscar a objetividade do sistema e, para tanto, "equipara o direito à lei" (Idem). O Direito passa a ser produção da vontade humana a partir de sua criação pelo Estado através da lei. Conforme Gustavo Biscaia de Lacerda (2009), esse pensamento teve o condão de embasar a superação do jusnaturalismo, a separação do Direito do divino e a limitação do poder soberano pela lei, bem como afastar a abertura do sistema jurídico aos valores jusnaturais, uma vez que muitas atrocidades – como a caça às bruxas, a perseguição aos cientistas, etc. – eram realizadas em nome do Direito e de seus princípios naturais (religiosos ou não) ". (FERNANDES; BICALHO, 2011, p. 106).

Quando Hans Kelsen propõe uma teoria pura, ele claramente se manifesta em tratar o Direito como objeto de estudo de uma ciência - que não se confundisse com outras - enfatizando que o Direito não se trata de política[78]. Kelsen admite uma estreita ligação do Direito com a ética, a teoria política, a psicologia e a sociologia, mas pretende afastá-las (e não negar a conexão entre elas) dos estudos do Direito a fim de "evitar um sincretismo metodológico que obscurece a essência da ciência jurídica e dilui os limites que lhe são impostos pela natureza de seu objeto". (KELSEN, 2009, p. 1-2).

No entanto, a compreensão da realidade por meio de diversas ciências e métodos técnicos e científicos se tornou uma necessidade da pós-modernidade[79], uma vez que, "a teoria da dogmática jurídica, dominada pelo pensamento positivista, não tem sido capaz de proporcionar soluções rápidas e justas para os desafios da contemporaneidade". (BEZERRA, 2010, p. 266).

O desafio da Ciências Jurídicas e dos protagonistas do Direito é o de mudar a metodologia de abordagem, na qual se abra a realidade social, política e econômica, possibilitando uma comunicação articulada entre o direito e as outras ciências que envolvam a realidade social[80]. Importa lembrar que não se trata de ativismo judicial[81]

---

[78] Simioni (2014, p. 176) ressalta que "a ciência só pode trabalhar com questões de verdade. A ciência pergunta pela verdade ou pela falsidade de uma proposição sobre a realidade. A ciência é uma razão teórica. Ela não se preocupa com as questões de correção normativa. Ela não pergunta pelo bem ou pelo mal, pelo justo ou injusto, pelo correto ou incorreto do ponto de vista das normas jurídicas, morais, éticas, etc. A ciência somente pergunta pela verdade ou falsidade".

[79] A pós-modernidade não tem um consenso na doutrina sobre sua existência, origem e conceitos. Souza (2012) discute o tema da pós-modernidade, aduzindo que as definições mais aceitas na sociologia são as de Peters (2000), do qual compreende "que o pós-modernismo tem dois significados, ambos relacionados ao modernismo: (1) refere-se às mudanças nas artes que aconteceram em reação ao modernismo ou (2) significa período histórico ou ethos denominado de pós-modernidade, representando uma transformação da modernidade ou uma mudança radical em relação às práticas modernas".

[80] No mesmo sentido, porém enfatizando a necessidade dos aplicadores do Direito, particularmente os juízes, Bezerra (2010, p. 266) cita uma argumentação de Rocha (1995, p. 22), na qual ressalta que "mudar a metodologia de abordagem do direito, substituindo-se a dogmática, fechada a realidade social, política e econômica, por uma metodologia interdisciplinar que [...] abre a possibilidade de estabelecer uma comunicação articulada entre o direito e as outras ciências da realidade social, circunstância a permitir aos magistrados uma permanente harmonização do direito às aspirações da sociedade".

[81] "[...] o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no

neste caso, mas de uma “reciclagem” na condução do Direito, no qual se mantém seu caráter protetor-repressivo, mas adota uma posição de “ouvinte” da sociedade atual, adequando seu poder às necessidades sociais, seja pela interpretação e aplicação da norma, como, também, durante a edição de novas normas.

Mas veja que “reciclar” alguns pensamentos positivistas parece ser uma das características do pós-positivismo. Fernandes e Bicalho (2011, p. 112) enfatizam que a crise do positivismo pode ser evidenciada pelo pluralismo e complexidade da sociedade moderna que faz repensar a teoria da completude do sistema positivo codificado, assim como pelas dificuldades de mitigar a aplicação de normas desumanas, como por exemplo do sacrifício de seres humanos na Alemanha nazista.

O positivismo jurídico assenta o pensamento de que o Código deve ser o mais completo possível para que não sobrem margens aos intérpretes para conduzir a interpretação da lei diversa da vontade do legislador. A racionalidade e a neutralidade imperam no positivismo clássico[82], tendo por perspectivas principais: a) o caráter científico; b) o emprego da lógica formal; c) pretensão de completude; d) pureza científica; e) racionalidade da lei e neutralidade do intérprete. (BARROSO, 2001, p. 20).

Opostas às características principais do positivismo, o pós-positivismo pode ser interpretado com as seguintes características, de acordo com Fernandes e Bicalho (2011, p. 114): a) a abertura valorativa do sistema jurídico, principalmente, da Constituição; b) os princípios e as regras são considerados normas jurídicas; c) a Constituição passa a ser o *locus* principal dos princípios; e d) o aumento da força política do Judiciário em face da constatação de que o intérprete cria norma jurídica. Para Barroso (2005, p. 4) o pós-positivismo vai além da legalidade estrita, porém sem desprezar o direito posto, procurando tentar uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer às categorias metafísicas.

---

espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas”. (BARROSO, 2009, p. 14).

[82] “Separada da filosofia do direito por incisão profunda, a dogmática jurídica volta seu conhecimento apenas para a lei e o ordenamento positivo, sem qualquer reflexão sobre seu próprio saber e seus fundamentos de legitimidade”. (BARROSO, 2001, P. 20).

A teoria crítica da dogmática jurídica compreende que o Direito enquanto ciência tem sua pretensão científica comprometida. Barroso (2001, p. 20), lecionando sobre a Teoria Crítica do Direito, aduz que o saber jurídico tradicional é questionável quanto às premissas de cientificidade, objetividade, neutralidade, estatalidade e completude, uma vez que o Direito "não lida com fenômenos que se ordenem independentemente da atuação do sujeito, seja o legislador, o juiz ou o jurista. Este engajamento entre sujeito e objeto compromete a pretensão científica do Direito" e, consequentemente, "seu ideal de objetividade, de um conhecimento que não seja contaminado por opiniões, preferências, interesses e preconceitos".

Ainda, não se pode falar do pós-positivismo sem lembrar que este é uma consequência filosófica do neoconstitucionalismo (CAMBI, 2020, p. 97) e que o neoconstitucionalismo se estrutura sob a perspectiva filosófica do pós-positivismo (FERNANDES; BICALHO, 2011, p. 105), sendo este o marco filosófico do novo direito constitucional (BARROSO, 2005, p. 4). Nas palavras de Fernandes e Bicalho (2011, p. 105), o neoconstitucionalismo[83] é "uma nomenclatura utilizada para informar um novo direito constitucional, composto por pensamentos ora coincidentes, ora até mesmo antagônicos em relação ao constitucionalismo clássico".

Barroso (2005, p. 11-12) compreende que o neoconstitucionalismo tem como marco histórico a formação do Estado constitucional de direito ao longo das décadas finais do século XX; como marco filosófico, o pós-positivismo (ressaltando os direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e como marco teórico, o "conjunto de mudanças que incluem a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional".

Na concepção de Paulo Bonavides (2019, p. 618-623), o pós-positivismo com raízes axiológicas elaborou uma metodologia que fez da hermenêutica[84] o capítulo

---

[83] De acordo com Barroso (2005, p. 3) "o marco histórico do novo direito constitucional, na Europa continental, foi o constitucionalismo do pós-guerra, especialmente na Alemanha e na Itália. No Brasil, foi a Constituição de 1988 e o processo de redemocratização que ela ajudou a protagonizar".

[84] Barroso (2005, p. 8) esclarece e adverte que "a interpretação jurídica tradicional não está derrotada ou superada como um todo. Pelo contrário, é no seu âmbito que continua a ser resolvida boa parte das questões jurídicas, provavelmente a maioria delas. Sucede, todavia, que os operadores jurídicos e os teóricos do Direito se deram conta, nos últimos tempos, de uma situação de carência: as categorias tradicionais da interpretação jurídica não são inteiramente ajustadas para a solução de um conjunto de problemas ligados à realização da vontade constitucional. A partir daí deflagrou-se o processo de elaboração doutrinária de

mais importante do neoconstitucionalismo, assim como o novo direito constitucional veio centralizar os direitos fundamentais, limitando ainda mais o Poder do Estado, coroando-se os valores da pessoa humana no seu mais elevado grau de juridicidade.

Revisitadas as discussões sobre alguns aspectos das Ciências Jurídicas e o Direito, enfatiza-se que são inerentes um ao outro, sendo o conhecimento científico jurídico e a produção da norma jurídica pelo seu interprete, elementos que não se separam, independente de absorção de valores, pois a norma jurídica se forma a partir dos fatos e dos valores, como já compreendeu Miguel Reale com a tridimensionalidade do Direito. O Direito é um subsistema pertencente aos outros subsistemas que são as Ciências Jurídicas em suas subdivisões e integralidades.

Compreende-se com o estudo sobre o Direito e as Ciências Jurídicas, que os estudos precursores à letra da lei estarão no campo das Ciências Jurídicas e Sociais (sendo matéria desta). A letra da lei com função extrafiscal pertence ao Direito (dever-ser). E o texto jurídico extrafiscal ambiental se encontra no poder da interpretação (é criada pelo interprete (mundo do ser). Observa-se que cada etapa, do nascimento até a efetiva aplicação da norma (nomogênese), existe uma posição nos subsistemas das Ciências Jurídicas, deixando nítido que os estudos precursores à extrafiscalidade ambiental não invadem critérios legais legislativos, mas constrói um fundamento lógico de fatos e valores (motivações) para fazer nascer uma norma sem muros (de maior eficácia social) entre o *dever-ser* e o *ser*.

3.2 Nomogênese jurídica

A gênese da norma jurídica está vinculada aos fatos reais de uma determinada sociedade e, na contemporaneidade, aos fatos globais que chamem por um posicionamento jurídico normativo. Eventos sociais como a crescente urbanização, a industrialização, a era tecnológica, dos avanços das ciências e da comunicação, aparecem como um desenvolvimento social, científico e econômico, porém arrastam consigo diversos problemas com necessidade de atuação da Ciência Jurídica de forma a acompanhar as rápidas mudanças na sociedade.

As normas jurídicas exercem a função de ordem e pacificação social, bem como de consagração dos direitos naturais e proteção ao ser humano e suas

---

novos conceitos e categorias, agrupados sob a denominação de nova interpretação constitucional, que se utiliza de um arsenal teórico diversificado, em um verdadeiro sincretismo metodológico".

necessidades individuais e coletivas. Os conflitos internos e externos dos povos foram grandes responsáveis pela evolução normativa em relação as questões políticas filosóficas, particularmente a expansão da democracia e a universalidade dos direitos humanos. A Revolução Francesa foi um dos acontecimentos históricos que abriu portas à universalização de Direitos, essencialmente, para os direitos individuais quando deu origem à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão[85], em 1789, na França.

No século XX, vários estudiosos das Ciências Jurídicas passam a discutir o Direito e suas vertentes, fundando teorias relevantes ao sistema jurídico, como a teoria pura do direito, a teoria tridimensional do direito e da função promocional do Direito. Partindo da teoria de Kelsen (Teoria Pura do Direito) à tridimensionalidade do Direito desenvolvida por Reale (Teoria Tridimensional do Direito), anotam-se as particularidades da nomogênese jurídica.

Hans Kelsen apresenta uma teoria geral do direito, na qual compreende um afunilamento do positivismo jurídico, observando a “pureza” do Direito. O próprio Kelsen explica que a pureza do Direito significa garantir um conhecimento “apenas dirigido ao Direito e excluir deste conhecimento tudo quanto não pertença ao seu objeto, tudo quanto não se possa, rigorosamente, determinar como Direito”. (KELSEN, 2009, p. 1). Com isso, o interprete da letra da lei tem o dever de aplicá-la tal qual consta na escrita, ignorando valores e princípios.

O Direito construído com uma estrutura axiológica-normativa tem respaldo nos estudos de Miguel Reale, no qual aponta que a norma jurídica se cria a partir de três elementos interdependentes, sendo eles o fato, o valor e a norma. A tridimensionalidade do Direito desenvolve a visão monogênese jurídica, ou seja, aponta os dois (fato e valor) fatores prévios essenciais à criação normativa em um sistema jurídico.

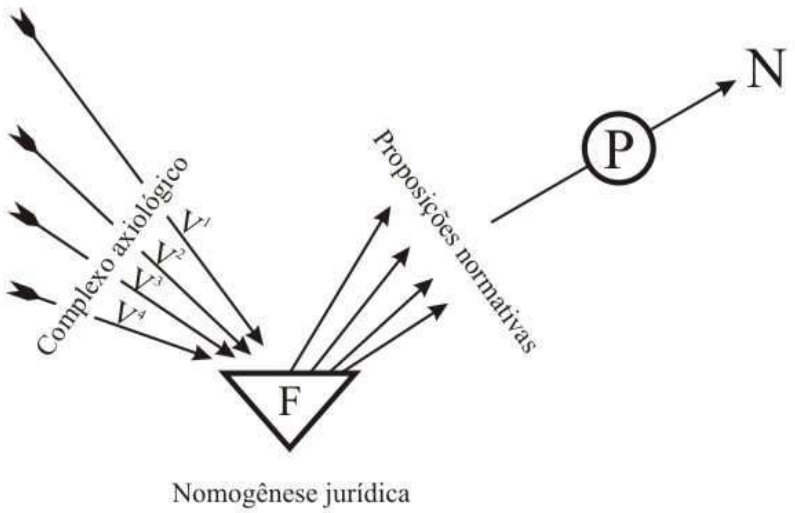
---

[85] **Preâmbulo da DDHC**. "Os representantes do povo francês, reunidos em Assembleia Nacional, tendo em vista que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos, resolveram declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que esta declaração, sempre presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre permanentemente seus direitos e seus deveres; a fim de que os atos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, podendo ser a qualquer momento comparados com a finalidade de toda a instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reivindicações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade geral”.

Sobre a criação normativa, Reale (2002, p. 1) aduz que sejam as normas “abstratas ou concretas, legais, consuetudinárias, jurisdicionais ou negociais, as normas jurídicas não prescindem da vontade humana. Ela se chama vontade, simplesmente, na prática de atos negociais e no exercício de direitos subjetivos”. Reale complementa que a norma “chama-se poder, quando atribuída à comunidade, como ocorre com os atos de natureza legislativa ou jurisdicional. O legislador quer e sua vontade transforma-se em lei. O juiz quer, e sua vontade é uma sentença”. (REALE, 2002, p. 1).

De acordo com Reale (1994, p. 124), o mundo jurídico é formado por contínuas “intenções de valor”, incidindo sobre uma “base de fato”, de modo a refratar proposições ou direções normativas, uma das quais se converte em norma jurídica devido a interferência do Poder. Sobre esse fenômeno, que Reale chamou de nomogênese jurídica, sua representação figurativa assim a propôs o autor:

Figura 4. Monogênese jurídica, segundo Miguel Reale



Fonte: REALE (1994, p. 123).

Segundo o autor “é na nomogênese, em suma, que resulta o conceito de norma, não podendo ser posta entre parênteses a tensão-axiológica da qual e a qual ela emerge”. (REALE, 1994, p. 96).

Nesta perspectiva, leciona Reale (1994, p. 119) que o Direito não é somente norma, como aduz Kelsen[86], bem como não é somente fato como dizem os marxistas ou os economistas do Direito. Outrossim, o Direito não é principalmente valor, como argumentado no direito natural, porque o direito é ao mesmo tempo norma, fato e valor. Reforça o autor que “o Direito não é um fato que plana na abstração, ou seja, solto no espaço e no tempo, porque também está imerso na vida humana, que é um complexo de sentimentos e estimativas”. (REALE, 1994, p. 123).

Observando as teorias mencionadas, importante ressaltar que na nomogênese jurídica há um quarto elemento que confere “vida” à norma jurídica, sendo ele, portanto, o “poder”, na qual Reale (2004) prefere chamar de um “momento” da nomogênese da norma jurídica, pois o poder não é um fator que se deixa de fora, “mas sim como *momento da nomogênese jurídica*, sendo a decisão tomada em face e em razão de uma multiplicidade de valores livremente estabelecidos como é próprio do Estado de Direito”. (Grifo do autor). Com isso, a norma é o quarto e último acontecimento em um processo de criação normativo, sendo quem os antecedem são os valores, os fatos e o poder.

Observa-se que ao fazer a proposta da presente pesquisa de realizar estudos precursores às normas jurídicas, seriam estes classificados como uma etapa ou um momento anterior à norma que busca por valores e fatos, bem como seriam atos do poder estatal. Como demonstram os estudos analíticos das teorias supras, o estudo precursor faz parte de uma filosofia pós positivista e fundada nos princípios da Teoria Tridimensional do Direito.

[86] Reale ao desenvolver o sentido da palavra “norma”, ressalta que “de mais a mais Kelsen partia da norma como um dado inicial, algo recebido pelo jurista como ponto inamovível de partida. Pareceu-me, ao contrário, que o momento monogenético não podia mais ser considerado meta-jurídico, por mais que ele se inserisse no campo de pesquisa do sociólogo, do economista, e mais genericamente, no domínio da Política do Direito. Sempre dei razão a Vico quando nos ensina que não se pode conhecer algo, na “storia degli uomini” “senza conoscere la guisa del nascimento”. (REALE, 1994, p. 96).

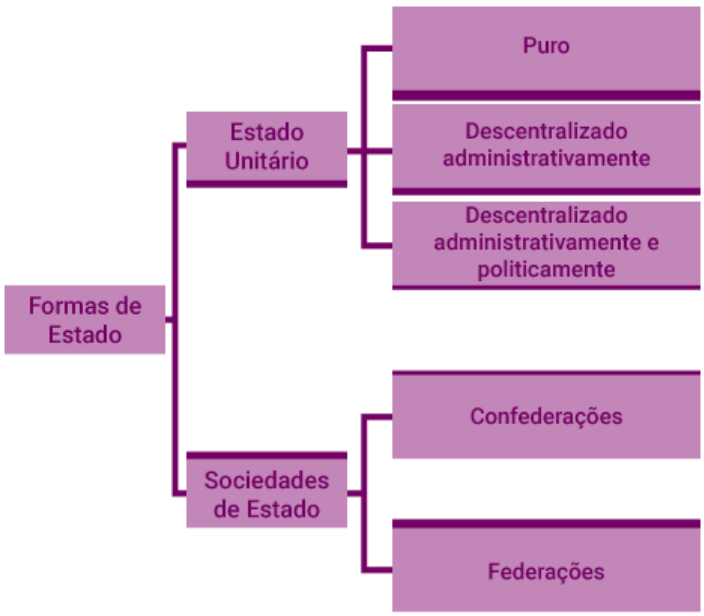
3.3 Federação

A federação é uma forma de Estado que se caracteriza pela união de coletividades regionais autônomas. José Afonso da Silva (2005, p. 99) ensina que a federação ou Estado federal, caracteriza-se pela "união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia-federativa".[87]

De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (2017, p.7), o federalismo é "a forma de organização do Estado em que os entes federados são dotados de autonomia administrativa, política, tributária e financeira e se aliam na criação de um governo central por meio de um pacto federativo".

As formas de Estado, segundo o ENAP (2017, p. 7) se apresentam como na figura abaixo:

Figura 5. Formas de Estado



Fonte: ENAP (2017, p. 7).

[87]"O federalismo, como expressão do direito constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787". [...] O Brasil assumiu a forma de Estado federal em 1889 com a proclamação da República, embora o federalismo da Constituição de 1967 e a EC 1/69 tenha sido somente nominal. A CF/1988 recebeu-a (federação) da evolução histórica do ordenamento jurídico, mas não instituiu a federação. (SILVA, 2005, p. 99).

A ENAP (2017) traz as seguintes conceituações em relação às formas de Estado:

- **Estado Unitário**: centralização política/único poder central. Pode apresentar três tipos, sendo:

  Estado Unitário Puro: ocorre quando o governo central exerce sozinho o poder (centralização absoluta). Exemplo: não existe exemplo.

  Estado Unitário Descentralizado Administrativamente: o governo central concentra as decisões políticas, mas descentraliza a execução das decisões. Exemplo: França.

  Estado Unitário Descentralizado administrativa e politicamente: (Estado constitucionalmente decentralizado ou Estado Regional). Nesta forma de Estado, a tomada de decisão é do governo central e os entes possuem algumas autonomias políticas, decidindo sobre as execuções das políticas públicas definidas. Exemplo Itália e Espanha.

- **Sociedades de Estado**: se dividem em Federação e Confederação:

  Federação: é quando há uma participação dos Estados-membros no poder central e os Estados-membros possuem autonomia política com um poder de auto-organização mediante um poder constituinte próprio. Exemplo: Brasil.

  Confederação (ou Sistemas Confederados): os Estados-membros são politicamente mais fortes do que o governo central. Cada estado membro tem suas próprias leis, mas pode haver uma legislação comum com os demais membros da confederação visando vantagens aos Estados-membros sem perder a soberania. Exemplo: Estados Unidos da América (até a Constituição de 1787).

Silva (2005, p. 99-100) diferencia o federalismo e a federação, lecionando que o federalismo refere-se a uma forma de Estado, “denominada federação ou Estado federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa”. A federação “consiste na União de coletividades regionais autônomas que a doutrina chama de Estados federados”, Estados-membros ou simplesmente Estados.

A federação é uma forma de organização política de território e de descentralização de poder do governo central. Tal organização melhora a comunicação entre a população e o governo local, estadual e federal – no caso do Brasil – reforçando os princípios democráticos, além de melhorar a aplicabilidade das políticas públicas e acompanhamento de seus resultados[88].

A Constituição Federal de 1988 prevê o pacto federativo como um propósito de união entre os poderes dos entes públicos ao dispor no artigo 1º a seguinte redação: “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

3.3.1 Competência material/administrativa e legislativa

Quanto às repartições das matérias, a Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da predominância do interesse, ou seja, cada ente vai legislar sobre matéria de seu alcance territorial: a União cabe legislar sobre matéria geral e nacional, aos Estados cabem legislarem sobre matéria de interesse regional a aos municípios cabem legislar sobre matérias locais. O Distrito Federal acumula a matéria de

[88] O Federalismo é adotado em outros países, como leciona Souza (2019, p. 2): “organização federativa vigora hoje em cerca de 25 países de todos os continentes, que abrigam mais de 40% da população mundial. Fazem parte desse grupo de países desde alguns de dimensão continental, como Estados Unidos, Canadá, Rússia, Brasil, Índia e Austrália, até outros de pequenas dimensões territoriais, como Suíça e Bélgica. Na América Latina, Argentina, México e Venezuela, além do Brasil, optaram pela organização federativa. Na Europa, onde a maioria dos países segue o sistema unitário, a Alemanha e a Áustria adotaram o sistema federal logo após a Segunda Guerra Mundial e a Bélgica trocou o sistema unitário pelo federal no final do século XX. A África do Sul também adotou o federalismo quando elaborou uma nova constituição depois do fim do regime do Apartheid”. Na integra.

interesse local e regional, de acordo com as especificações do artigo 32, § 1º, da CF/88[89].

De acordo com a Constituição de 1988, a competência material/administrativa e a competência legislativa da União, Estados e Municípios, assim se apresentam[90]:

- **União:**

  a) Competência material/administrativa:

  Exclusiva: artigo 21, CF/88.[91]

  Comum: artigo 23, CF/88.[92]

  b) Competência legislativa:

  Privativa: artigo 22, CF/88.[93]

  Concorrente: artigo 24, CF/88.[94]

- **Estado**:

  a) Competência material/administrativa:

  Comum: artigo 23, CF/88.[95]

---

[89] **CF/88. Artigo 32**. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger- se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. **§ 1º** Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

[90] Apenas os artigos de maior interesse para pesquisa serão transcritos na íntegra no corpo do texto. Os artigos extensos não serão transcritos em notas de rodapé, podendo ser consultados na CF/88.

[91] Consultar CF/88.

[92] Consultar CF/88.

[93] Consultar CF/88.

[94] Consultar CF/88.

[95] Consultar CF/88.

Residual: artigo 25, §1º, CF/88.[96]

Exclusiva: artigo 25, §2º, CF/88[97].

b) Competência legislativa:

Privativa: artigo 25, §3º, CF/88.[98]

Residual: àquelas não vedada pelo artigo 25, §1º, CF/88.[99]

Delegada: artigo 22, parágrafo único, CF/88.[100]

Concorrente: artigo 24, CF/88.[101]

Suplementar: artigo 24, §1º ao 4º, CF/88.[102]

- **Município**:

a) Competência material/administrativa:

Comum: artigo 23, CF/88:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

---

[96] **CF/88. Artigo 25 [...]. § 1º** São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.
[97] **CF/88. Artigo 25 [...]. § 2º** Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.
[98] **CF/88. Artigo 25 [...]. § 3º** Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.
[99] Consultar CF/88.
[100] **CF/88. Artigo 22 [...].** Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.
[101] Consultar CF/88.
[102] Consultar CF/88.

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672)
III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Vide ADPF 672)
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Grifo nosso).

Privativa: artigo 30, inciso III a IX, CF/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:
[...]

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

b) Competência legislativa:

Exclusiva: artigo 29, 30, inciso I e 182, §1º, CF/88.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado [...].

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
[...]

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade

> e garantir o bem- estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)
>
> § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> [...]
>
> Suplementar: artigo 30, inciso II, CF/88.
>
> Art. 30. Compete aos Municípios:
> [...]
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
> [...]

A autonomia de governo de cada ente público está prevista no artigo 18 da CF/88 que aduz: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Sobre a descentralização do poder de governo, Almeida (2005, p. 30) aduz que isso ocorre por meio de três fatores:

a) pela transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais;

b) pela transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e;

c) pelo deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental.

Holleben (2009, p. 20-22) aduz que a descentralização de governo que mitiga o agigantamento do governo central veio com a Constituição dos Estados Unidos da América, no ano de 1787, quando surge o primeiro regime genuinamente federalista

do mundo, estabelecendo repartição constitucional de competências. Posteriormente a Suíça e a Alemanha adotaram o modelo federalista (HOLLEBEN, 2009, p. 23).

Sobre a autonomia de governo municipal, matéria de interesse desta pesquisa, Costódio Filho (2000, p. 33) conceitua como sendo a capacidade de legislar, "governar e administrar a comunidade local, sem estar obrigado a consultar e acatar a vontade dos outros membros da federação dentro dos limites fixados na Constituição federal".

A combinação dos artigos 29, 18 e 30 da Constituição de 1988, traz uma maior compreensão sobre a autonomia administrativa e legislativa municipal. Paulo Bonavides (2019, p. 354) ressalta essa valorização constitucional do Poder Legislativo local, ensinado que "a combinação dos três artigos será doravante a pedra angular de compreensão da autonomia do município [...]. Liberdade e democracia exercem inigualável influxo sobre a maior ou menor amplitude da autonomia municipal"

Souza (2019, p. 2) interpreta que o desenho do federalismo tem influência direta sobre "a política, a prática democrática, a governabilidade, a dinâmica da economia política e da competição partidária, assim como a política pública". Já ao que se refere às relações tributárias, Almeida (2005, p. 30) analisa que o federalismo fiscal constitui a espinha dorsal das relações intergovernamentais, na medida que a forma como os recursos fiscais e parafiscais são gerados e distribuídos entre os diferentes níveis de governo parecem definir o que é uma federação.

À presente pesquisa importa a esfera administrativa e o poder legislativo local em conexão com o texto constitucional federal e estadual em relação às matérias ambientais, ou seja, as normas constitucionais e infraconstitucionais devem ser respeitadas para essa e qualquer outra especulação científica que pretende se utilizar do Direito.

3.3.2 Separação dos Poderes

Vencida as considerações sobre o federalismo e a competência material e legislativa, relevante considerar alguns pontos a respeito da separação dos poderes para posteriormente adentrar na temática da competência legislativa dos municípios quanto à matéria ambiental, tema relevante ao presente trabalho.

A tripartição dos poderes foi afirmada por Montesquieu na obra Dos Espíritos das Leis[103], bem como reforça os princípios de um Estado Democrático de Direito. Montesquieu (1996) ensina que as leis devem ser elaboradas pelo povo (de forma representativa pelo sufrágio), sendo essa determinação uma espécie de lei fundamental e, o poder de governabilidade e ordem social deve ser dividido entre os poderes executivo e o legislativo, mantendo o judiciário como uma função de Estado.

Antes de Montesquieu, Aristóteles[104] e John Locke já haviam sugerido a separação dos poderes de governos. Aristóteles, dentro do ano 300 a.C, escreveu a obra *A Política*, trazendo uma ideia de divisão dos poderes e os conceitos da ética na política. Para Aristóteles (2017, p. 87) os três poderes eram o Deliberativo, o Executivo e o Judiciário[105].

John Locke, na obra O Segundo Tratado do Governo Civil disserta sobre os três poderes, enfatizando a importância do legislativo para o bem do povo. A função do legislativo tem limites em virtude da confiança do povo naqueles que escolheram para representá-los[106]. Para Locke nenhuma lei pode trazer limitações ao povo de forma unilateral e ilegítima, sendo necessário o consentimento do povo ou de seus representantes, pois os cidadãos não "pode ser obrigado a obedecer quaisquer leis, exceto aquelas promulgadas por aqueles a quem ele escolheu e autorizou para fazer as leis em seu nome". (LOCKE, 2014, p. 71-74).

---

[103] MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O espirito das leis. Tradução de Cristina Muracheo. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

[104] "Aristóteles nasceu no ano de 385 a.C. em Estagiros, cidadezinha da Trácia fundada por colonos gregos no lugar onde hoje se situa Stavro, na costa setentrional do mar Egeu". Aristóteles aparece como um dos alunos mais assíduos de Platão e se distingue por seu ardor e pela excepcional inteligência. (ARISTÓTELES, 2017, p. 7).

[105] Neste trabalho foi utilizada a versão da editora Lafonte: ARISTÓTELES. A política. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Lafonte, 2017.

[106] Segundo Locke, o poder legislativo é aquele que tem competência para preservar a comunidade e seus membros. O poder legislativo deve ser autônomo, pois pela tentação de ascender ao poder, não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham em suas mãos o poder de executar as leis, "pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar à lei a sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução, e ela teria interesses distintos daqueles do resto da comunidade, contrários à finalidade da sociedade e do governo". Locke observa que o poder executivo e federativo (este último, como aquele que tem a competência "para fazer a guerra e a paz, ligas e alianças, e todas as transações com todas as pessoas e todas as comunidades que estão fora da comunidade civil"), embora sejam distintos em si, o primeiro "compreendendo a execução das leis internas da sociedade sobre todos aqueles que dela fazem parte", e o segundo, "trata-se na administração da segurança e do interesse do público externo, com todos aqueles que podem lhe trazer benefícios ou prejuízos, estão quase sempre unidos". (LOCKE, p. 74-75).

Neste contexto, a Constituição Federal de 1988 determina que o Brasil adota o sistema de governo republicano, a forma de Estado é o federativo[107] (descentralizado[108]) e a forma de governo presidencialista, separando seus poderes em executivo, legislativo e judiciário[109].

O poder e competência que interessa à pesquisa é o poder legislativo e executivo, ambos municipais, uma vez que se trata de investigação de normas municipais, sejam elas leis ordinárias, complementares ou decretos.

3.4 Competência legislativa do município em matéria ambiental

O munícipio é competente para legislar sobre o meio ambiente, nos termos do artigo 23, incisos VI e VII, que determina a competência concorrente entre os entes públicos para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”. O artigo 30, inciso I e II, da CF/88, complementa a autorização legislativa do artigo 23, da CF/88, quando disciplina que é competência do município “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

A autorização implícita de competência à qualquer esfera de governo se encontra no artigo 225 da CF/88, que prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A competência legislativa ambiental dos municípios é suplementar. De acordo com Holleben (2009, p. 78-79), a competência legislativa suplementar dos municípios deve respeitar basicamente três limites em matéria ambiental:

a) Havendo normas gerais, a lei municipal só cabe complementá-las;

---

[107] **CF/88. Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: **I** - a soberania; **II** - a cidadania; **III** - a dignidade da pessoa humana; **IV** - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; **V** - o pluralismo político.

[108] “A federação brasileira surgiu a partir de um estado unitário, que por uma decisão constitucional sua, conferiu autonomia às províncias, passando a ser uma federação, através do que se denomina de federação por força centrífuga ou por desagregação”. (HOLLEBEN, 2009, p. 20).

[109] **CF/88**. **Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

b) A lei municipal suplementar deve conformar-se com as demais leis da União e do Estado, não podendo ignorá-las ou dispor contrariamente a elas;

c) A suplementação das leis federais e estaduais só pode se referir a questões relacionadas ao interesse local.

O município possui a competência executiva de políticas, incentivos e de fiscalização da matéria ambiental, conforme os incisos III, IV, VII e XI, do artigo 23, CF/88. Veja-se que o município detém o poder de polícia administrativa local, estando bem próxima do ambiente que tem o dever de preservar, concorrente com os demais entes públicos quanto à matéria normativa e dever de fiscalização.

No que se refere à proteção urbanística-ambiental, Rocha (1999, p. 29) ensina que o Plano Diretor é um instrumento que poderá nortear as políticas do planejamento ambiental urbano, uma vez que "tem por finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local". O Plano Diretor tem sua previsão na CF/88[110], artigo 182, §1º, e é obrigatório para municípios com população acima de 20 mil habitantes.

Como se observa, atuar em favor do meio ambiente local depende da discricionariedade da administração pública e do poder legislativo municipal, pois ambos o legislativo e o executivo possuem competência constitucional para legislar e regulamentar, respectivamente, sobre a matéria, porém de forma suplementar. A forma legislativa poderá ser por lei ordinária ou lei complementar, sendo que esta última, somente em casos em que a matéria já está prevista na lei orgânica do município e a primeira quando não há previsão expressa na lei orgânica municipal. O poder executivo poderá regulamentar por meio de decreto a matéria positivada na lei aprovada e sancionada.

[110] **CF/88. Art. 182**. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes. **§ 1º** O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

3.5 Eficácia jurídica, eficácia social e efetividade da norma jurídica: definições, conceitos e outras considerações

A norma e sua eficácia jurídica e social, assim como sua validade depende de um consenso entre os valores e fatos sociais, bem como a proteção dos direitos fundamentais e sua compatibilidade com a norma maior. Há autores que tratam a eficácia social da norma como sinônimo de efetividade e há autores que diferenciam eficácia social e eficácia jurídica da norma e outros que diferem eficácia de efetividade da norma somente.

Para tratar do tema, importante trazer a definição de *norma jurídica*, *eficácia* e *efetividade*, conferindo atenção, também, aos conceitos do jurista José Afonso da Silva, a teoria de Kelsen sobre a validade (*dever ser*) e a eficácia social (*ser*) da norma jurídica, bem como a visão de Norberto Bobbio sobre a validade e a efetividade no ordenamento jurídico. Outrossim, amplia-se as interpretações para autores contemporâneos, como Luís Roberto Barroso, entre outros.

A palavra *norma* se encontra no dicionário jurídico definida como *regras* e a *norma jurídica* como preceito obrigatório de um direito transformado em lei (NETTO, 2010, p. 398). A definição de *eficácia* é trazida por Netto (2010, p. 247) como sendo "a força ou poder que tem um ato ou um fato para produzir os efeitos desejados ou necessários" e a palavra efetividade se define, nas concepções de Netto (2010, 247) como a "qualidade ou caráter de tudo que se mostra efetivo ou que está em atividade, também do que está em vigência, do que está sendo cumprido, ou do que está em atual exercício, isto é, está realizando seus próprios efeitos".

Pela definição objetiva do dicionário, observa-se que a *eficácia jurídica da norma* não abrange a eficácia social, mas a eficácia social parece abranger os conceitos de eficácia jurídica da norma. Porém, antes de tudo, é preciso que a norma seja *válida* e esteja *vigente* no ordenamento jurídico, ou seja, ela precisa existir e estar de acordo com os trâmites legais, ser compatível com o texto constitucional, princípios e demais legislações vigentes constitucionais.

Para Hans Kelsen (1994, p. 5), o termo "norma" significa que algo deve ser ou acontecer, mais claramente, refere-se aos cidadãos que se devem conduzir de determinada maneira. Kelsen explica que "na verdade a norma é um dever-ser e o ato de vontade de que ela constitui o sentido é um ser". (KELSEN, 1994, p. 6). Quanto à

eficácia, Kelsen (1994, p. 5 -6) aduz que a eficácia da norma está em sua observância pelo seu destinatário e a vigência desta depende de sua eficácia.

Na concepção de Barroso (1993, p. 77, 78) a eficácia jurídica compreende a capacidade de produzir em maior ou menor grau, os seus efeitos típicos de norma e a eficácia social significa a concretização do comando normativo, sua força operativa no mundo dos fatos. Barroso (1993, p. 79) parece não especificar a efetividade da norma como sinônimo de eficácia social, conceituando a efetividade como a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social, na qual "representa a materialização, no mundo dos fatos dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social".

José Afonso da Silva (1999, p. 66) afirma que o sentido da palavra eficácia é diverso para eficácia social e eficácia jurídica, uma vez que uma norma pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, como por exemplo uma lei que revoga normas anteriores sem ser efetivamente cumprida no plano social.

Silva (1999, p. 65-66) diferencia a eficácia jurídica e a eficácia social com os seguintes conceitos:

- **Eficácia jurídica:** a eficácia jurídica da norma consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzido, realizando os ditames jurídicos objetivados pelo legislador, ou seja, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou execução da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica.

- **Eficácia social**: trata-se da conduta em acordo com a prevista pela norma. Aqui a norma é realmente aplicada e obedecida. Eficácia social é o que tecnicamente se chama de *efetividade* da norma, a qual atinge objetivos previamente fixados como metas.

Sobre a eficácia social da norma jurídica, Paulo de Barros Carvalho (2017, p. 105-106) descreve como sendo "aquela norma cuja a disciplina foi concretamente seguida pelos destinatários, satisfazendo os anseios e as expectativas do legislador". Desta forma, complementa Carvalho (2017, p. 106), que "toda vez que a conduta

estipulada pela norma for reiteradamente descumprida, frustrar-se-ão as expectativas, inexistindo a eficácia social".

A efetividade do Direito (eficácia social) está intimamente ligada a validade das normas. De acordo com a interpretação de Kelsen (2009, p. 12), uma norma jurídica deixará de ser considerada válida quando permanecer duradouramente ineficaz[111], pois a eficácia é condição da vigência, ou seja, a norma jurídica quando criada (plano do *dever ser*) tem perspectivas que nem sempre são acolhidas pelos seus destinatários (plano do *ser*) e isso a faz inválida e sem eficácia social. Kelsen conclui que "uma norma jurídica é considerada como objetivamente válida apenas quando a conduta humana que ela regula lhe corresponde efetivamente, pelo menos numa certa medida". (KELSEN, 2009, p. 12).

Segundo Renata Calsing (2012, p. 296), a efetividade é a atuação concreta e prática da norma que faz "prevalecer no mundo dos fatos os valores determinados pelo *dever ser* do Direito. Desse modo, os valores e princípios contidos nas normas são realidade na sociedade, uma vez que os objetivos das normas são concretizados". Calsing (2012, p. 295) considera que a "busca pela efetividade das normas, ou seja, da conformidade do mundo do *dever ser* com o mundo do *ser* é um requisito essencial para que o ordenamento jurídico como um todo obtenha validade social". Esclarece-se que não há como pensar em uma norma jurídica de eficácia social integral, mas em certo grau de eficácia.

Michel Temer (2008, p. 25) explica que a eficácia jurídica da norma significa que a norma está apta a produzir efeitos desde a sua vigência, pois sua simples edição

---

[111] Essa tese de Kelsen é controvertida na doutrina, segundo Tércio Sampaio Ferraz Júnior, que leciona: "A tese, contudo, não é tranquila na doutrina dogmática. Realmente, poderíamos argumentar com um exemplo: uma norma que determinasse a convocação de um cidadão para compor a mesa de apuração de uma eleição, sem prever qualquer sanção para seu não comparecimento, ocorrendo a ausência do convocado na data especificada, deveríamos dizer que aquela norma não terá tido e não mais poderia ter nenhuma efetividade, faltando-lhe o mínimo de que fala Kelsen. Estaríamos, nesse caso, diante de norma estabelecida corretamente pela autoridade (válida) que, por aquela razão, não seria válida? Teria a autoridade editado validamente uma norma não válida? Cremos, destarte, que a ineficácia de uma norma, a ausência de um mínimo de efetividade, não afeta sua validade, pois a norma editada entrou para o ordenamento, ainda que nunca tivesse produzido efeitos. Por outro lado, a mesma doutrina reconhece que, se uma norma ficar sem observância e sem aplicação por longo tempo, entra em desuso, podendo-se falar na perda de seu sentido normativo: uma norma que proibisse o uso de camisas verdes no recinto da Câmara Municipal (decorrência da proscrição política do Integralismo, em 1937, que tinha a camisa verde como símbolo) e que nunca tivesse sido revogada, teria hoje ainda validade? ". (FERRAZ Jr., 2003, p. 193).

já resulta na revogação de todas as normas anteriores que conflitam com ela. O ato de retirar a eficácia da norma anterior quer dizer que ela é eficaz juridicamente, mas não de forma concreta ainda. No caso da eficácia social, Temer (2008, p. 25) compreende que essas normas já entram em vigor com potencialidade de regular relações e ser efetivamente aplicada em casos concretos.

Há autor que não diferencia a eficácia jurídica e a eficácia social, mas diferem eficácia jurídica de efetividade da norma. Cambi (2020, p. 18) aduz que a eficácia da norma está relacionada à concretização do "programa condicional", ou seja, a abstração e o hipoteticamente previsto na norma legal e, a efetividade seria a concretização do texto legal. Eduardo Cambi explica que uma lei pode ter eficácia sem efetividade[112], como por exemplo a edição de uma lei para combater a inflação que pode ter eficácia por ser observada, mas só será efetiva quando houver a baixa da inflação como propôs o texto normativo (CAMBI, 2020, p. 18).

Tércio Sampaio Ferraz Júnior traz o conceito de uma terceira forma de eficácia, sendo a **eficácia técnica**. A eficácia técnica, de acordo com Ferraz (2003, p. 194-195), refere-se à aplicabilidade das normas como uma aptidão mais ou menos extensa para produzir efeitos, ou seja, há um grau de eficácia, o qual, para ser aferido, é preciso verificar quais as funções da eficácia no plano da realização normativa. Nota-se que neste mesmo sentido, Paulo de Barros Carvalho (2017, p. 104-105), leciona que a eficácia da norma pode ser estudada sob três perspectivas: eficácia jurídica (causalidade jurídica), eficácia técnica (instrumentalidade jurídica) e eficácia social (efetividade/concretização/recepção pelos destinatários).

Sobre a eficácia técnica Aurora Carvalho (2009, p. 554) ressalta que se trata da qualidade que a norma ostenta, uma vez que descreve fatos, que uma vez

---

[112] Neste sentido, assevera Ferraz Júnior (2003, p. 194) que a "eficácia social ou efetividade de uma norma não se confunde, porém, com sua observância. A obediência é um critério importante para o reconhecimento da efetividade, mas esta não se reduz à obediência. Existem exemplos de normas que nunca chegam a ser obedecidas e, não obstante isso, podem ser consideradas socialmente eficazes. São normas que estatuem prescrições reclamadas ideologicamente pela sociedade, mas que, se efetivamente aplicadas, produziriam insuportável tumulto social. Sua eficácia está, por assim dizer, em não serem obedecidas e, apesar disso, produzirem o efeito de satisfação ideológica. E o caso da norma constitucional sobre o salário mínimo, que prevê para ele um valor suficiente para atender às necessidades vitais do trabalhador e de sua família com moradia, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (Constituição de 1988, art. 7, IV); nas condições brasileiras atuais, a lei salarial não atende ao valor exigido pela Constituição que, se atendido, certamente levaria a um tumulto nas relações econômico sociais; mas a norma constitucional produz, não obstante isso, um efeito ideológico simbólico: a Constituição garante o salário mínimo! ".

ocorridos, tenham aptidão de irradiar seus efeitos. Aurora Carvalho explica que não havendo obstáculos à execução das regras jurídicas, estas adquirem eficácia técnica no momento em que passam a ser vigentes. Porém, havendo qualquer entrave que as impeçam de serem aplicadas, “as normas perdem o qualificativo de tecnicamente eficazes até que o entrave seja afastado”. (CARVALHO, 2009, p. 555).

Norberto Bobbio leciona que a eficácia da norma jurídica depende mais da interpretação e aplicabilidade pelos juízes do que uma conduta dos cidadãos, uma vez que as normas jurídicas são aquelas que os juízes aplicam no exercício de suas funções (BOBBIO, 1995, p. 143). Quase na mesma compreensão, Eros Grau (2021, p. 47) destaca que “a norma é produzida pelo interprete não apenas a partir de elementos que se desprendem do texto (*mundo do dever-ser*), mas também a partir de elementos da realidade (*ser*) ”.

Neste contexto, a posição de Bobbio foi uma visão puramente positivista, no qual as normas não vislumbravam outras funções se não a protetora e repressiva. Já a posição de Grau acrescenta-se uma fina perspectiva de valores, quando o mesmo acrescenta que “interpreta-se o caso, necessariamente, além dos textos e da realidade – no momento histórico no qual se opera a interpretação – em cujo o contexto serão eles aplicados”. (GRAU, 2021, p. 47).

Com perspectivas semelhantes aos ensinamentos de Bobbio e Eros Grau, Alonso (2012, p. 91) interpreta que “a norma jurídica será resultado da compreensão, após contrastada a prescrição normativa os fatos para os quais se destina”, ou seja, a norma “pode ser compreendida como o resultado da interferência do intérprete e aplicador”.

Quanto às razões pelas quais uma norma possa ser mais ou menos seguida, isto é, de pouca eficácia social, Bobbio (2001, p. 47-48) acredita que não seja tarefa do jurista apurar essas indagações, mas cabe aos estudos da sociologia ou filosofia, bem como menciona que “o problema da eficácia das regras jurídicas é o problema fenomenológico do Direito”[113]. Porém, dentro desse contexto, Bobbio (2001, p. 48-51)

[113] “Não é nossa tarefa aqui indagar quais possam ser as razões para que uma norma seja mais ou menos seguida. [...]. A investigação para averiguar a eficácia ou ineficácia de uma norma é de caráter histórico-sociológico, se volta para o estudo do comportamento dos membros de um determinado grupo social e se diferencia, seja da investigação tipicamente filosófica em torno da justiça, seja da tipicamente jurídica em torno da validade. Aqui também, para usar a terminologia douta, se bem que em sentido diverso do habitual, pode-se dizer que o problema da eficácia das regras jurídicas é o problema fenomenológico do direito”. (BOBBIO, 2001, p. 47-48

articula com os três critérios de valoração da norma (a validade, a eficácia e a justiça), seis proposições formuladas:

a) **Uma norma pode ser justa sem ser válida**: como são o direito natural. Parecem justos, mas não alcançam a validade normativa se não forem positivados;

b) **Uma norma pode ser válida sem ser justa**: o exemplo citado por Bobbio foi a escravidão. Era permitida por lei, mas não era justa na visão dos direitos naturais e dos direitos humanos, positivados posteriormente;

c) **Uma norma pode ser válida sem ser eficaz**: um exemplo é a proibição de consumo de álcool enquanto se está dirigindo. A norma existe e é válida por ser emanada do poder estatal, mas não é muito eficaz, pois depende de um comportamento humano. Bobbio cita o exemplo da proibição de bebidas alcoólicas no período de guerra nos Estados Unidos das Américas;

d) **Uma norma pode ser eficaz sem ser válida**: são normas consuetudinárias. Os costumes criam regras que podem ser obedecidas pelos cidadãos de uma determinada cultura, porém não são válidas até que os órgãos do poder lhes atribuam validade;

e) **Uma norma pode ser justa sem ser eficaz**: são as normas que se atribua o valor de justa, mas não são eficazes, geralmente, por não serem também válidas;

f) **Uma norma pode ser eficaz sem ser justa**: Bobbio argumenta que a justiça é independente da validade e da eficácia. Para exemplificar essa proposição, Bobbio volta a citar a escravidão.

Ainda sobre a eficácia das normas, Bobbio fundamenta que o problema da eficácia leva-nos ao terreno dos comportamentos efetivos dos homens que vivem em determinada sociedade, dos seus interesses, das ações e reações diante das

autoridades, oportunizando investigações em torno da vida do Direito, na sua origem, no seu desenvolvimentos e modificações (BOBBIO, 2001, p. 51-52).

Não se pode desconsiderar que atualmente se tem uma infinidade de normas, das quais a eficácia social é pouca ou ausente e conforme ensinou Bobbio, não há geralmente uma atuação do poder estatal, se não a coação, para efetivá-la. Por outro lado, existem no ordenamento jurídico as normas indutoras de comportamentos de caráter voluntário que podem complementar a função protetora das normas jurídicas com seu caráter promocional dos direitos fundamentais.

É certo que, no desenvolvimento social, econômico, científico e tecnológico, as estruturas do Direito foram se adequando às novas realidades, fazendo com que as normas fossem compostas por outras características, além de imperativas, proibitivas e permissivas (BOBBIO, 1997, p. 47). Igualmente, observa-se que as normas jurídicas passam a ter outras funções, além de proteção e repressão, a fim de ordem social e de cumprimento das funções de governo. Atualmente é de grande valia a função promocional do Direito, nos quais se empenham à promoção dos direitos fundamentais humanos, imperando, essencialmente, o princípio da dignidade da pessoa humana.

3.5.1 Eficácia e aplicabilidade da norma constitucional

Embora a pesquisa se trate apenas de normas infraconstitucionais (lei ordinárias, complementares e decreto, mais precisamente), importante lembrar que o texto constitucional possui uma divisão de norma no que se refere a sua eficácia, bem como não se pode esquecer da força normativa da constituição.

As normas constitucionais foram classificadas quanto à sua eficácia e aplicabilidade da seguinte forma, segundo Barroso (1993, 85-87):

a) **Normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata**: são aquelas que receberam do constituinte a normatividade suficiente à sua incidência imediata e independem de outras normas para sua aplicação. Exemplo: artigo 5º, inciso VI, da CF/88[114] - “é inviolável a

[114] “Frise-se que o inciso VI, do art. 5º da Constituição é norma de eficácia plena, não sendo possível invocar a omissão do legislador para pleitear a sua regulamentação”. (BREGA FILHO; ALVES, 2008, p. 3584)

liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias";

b) Normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata: são aquelas que igualmente receberam do constituinte a normatividade, mas preveem meios normativos (leis) que lhes possam reduzir a eficácia e aplicabilidade. Exemplo: artigo 139 da CF/88[115].

c) Normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida: são aquelas que estão previstas, mas não receberam do constituinte a normatividade suficiente para sua aplicação, dependendo de complementação do legislador ordinário para sua aplicabilidade. Exemplo: artigo 18, § 2º.[116]

Outra abordagem é comentada por Barroso (1993, p. 86-87), sendo a separação da norma constitucional por categorias, sendo elas três: (a) normas concessivas de poderes jurídicos; (b) normas concessivas de direitos; (c) normas meramente indicadoras de uma finalidade a ser atingida.

Observa-se que a constituição não é apenas organização política e social, mas detém força de norma jurídica, uma vez que ordena de forma direta ou indireta, bem como promove direitos e proíbe ações. Hesse (1991, p. 15) aduz que a Constituição não configura apenas expressão de um "ser", mas também de um "dever-ser", significando mais do que simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas.

---

[115] **CF/88. Art. 139.** Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas: I - obrigação de permanência em localidade determinada; II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei; IV - suspensão da liberdade de reunião; V - busca e apreensão em domicílio; VI - intervenção nas empresas de serviços públicos; VII - requisição de bens. Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa.

[116] **CF/88. § 2º** Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

Hesse (1991, p. 18) leciona que a Constituição, embora não possa realizar nada por si só, impõe tarefas, transformando-se em força ativa se tais tarefas forem efetivamente realizadas. O autor destaca que para preservar a força normativa dos mandamentos fundamentais da Constituição, torna-se preciso uma dose de contrariedade na sua estrutura: “os direitos fundamentais não podem existir sem deveres, a divisão de poderes há de pressupor a possibilidade de concentração de poder, o federalismo não pode subsistir sem uma certa dose de unitarismo”. (HESSE, 1991, p. 21).

Com o neoconstitucionalismo, a Constituição parece não ser mais considerada como uma carta programática, mas sim como norma jurídica, tendo força normativa e aplicabilidade imediata, conforme determina o § 1º, artigo 5º, da CF/88[117], especialmente no que concerne aos direitos e garantias fundamentais (BUSSINGUER; BARCELLOS, 2013, p. 2695).

Contudo, independente das classificações de eficácia e aplicabilidade, a Constituição Federal tem essencial relevância em um ordenamento jurídico devido sua normatividade e respeito aos direitos fundamentais, sobretudo pela função de limitação de poderes e discricionariedade de governo, sendo que as demais normas devem ser compatíveis com seu texto.

3.6 Normas jurídicas: considerações gerais

As normas dentro de um ordenamento jurídico obedecem uma hierarquia quando se trata de um Estado Democrático de Direito, assim como tem suas fontes, tipos, funções e destinatários. O ordenamento jurídico brasileiro se forma em compatibilidade com a norma constitucional e princípios gerais do direito, no qual o processo legislativo se organiza para elaboração das leis conforme o artigo 59 e incisos da CF/88[118].

Bobbio (1995) leciona que as normas jurídicas são escalonadas hierarquicamente. No topo da pirâmide, encontra-se a Constituição Federal e inferiormente as leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias e leis

---

[117] **CF/88**. [...] **§ 1º** As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

[118] **CF/88. Art. 59.** O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

delegadas e, finalmente, as resoluções. Esse complexo de normas é compreendido por Bobbio como sendo uma “unidade”, de forma que não podem ser incoerentes entre si (coerência) e buscam a regulamentação de todas as situações existentes (completude) (BOBBIO, 1995).

Paulo Carvalho (2019, p. 14), compreende que a unidade forma um sistema quando aduz que “o direito aparece como conjunto coordenado de normas, de tal modo que uma regra jurídica jamais se encontra isolada, monadicamente só: está sempre ligada a outras normas, integrando determinado sistema de direito positivo”. Melhor esclarece o autor, sintetizando que “o todo unitário é o sistema; as partes, unidades que o compõem, configuram o repertório; e as relações entre essas partes tecem sua estrutura”. (CARVALHO, 2019, p. 13).

Importante, também, destacar as fontes do Direito e suas funções. Quanto às fontes do Direito, estes são, além das próprias legislações, a analogia, os costumes e os princípios gerais do Direito (artigo 4º, da Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro). Quanto à classificação da norma, Bobbio (1995, p. 45-48) as denomina de normas de condutas (regulam condutas de pessoas/os cidadãos são os destinatários) e normas de estruturas (regulam a produção de outras normas).

As normas de condutas se classificam em imperativas, proibitivas e permissivas. Já as normas de estrutura se classificam em nove tipos, de acordo com Bobbio (1995, p. 47-48):

a) **normas que mandam ordenar**: (exemplo: quando a norma determina que determinada matéria será regulamentada por lei específica – artigo 3º, § 3º da EC 103/2019[119]);

[119] **EC/103/2019, art. 3º [...], § 3º** Até que entre em vigor lei federal de que trata o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o servidor de que trata o caput que tenha cumprido os requisitos para aposentadoria voluntária com base no disposto na alínea "a" do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, na redação vigente até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, no art. 2º, no § 1º do art. 3º ou no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, ou no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que optar por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.

b) **normas que proíbem ordenar**: (exemplo: quando a norma proíbe as penas de morte, de prisão perpétua, de trabalhos forçados, de banimentos e cruéis – artigo 5º, inciso XLVII e alíneas, da CF/88[120]);

c) **normas que permitem ordenar**: (exemplo: quando permite que determinada matéria só poderá ser normatizada por lei complementar – artigo 43, § 1º e incisos[121]);

d) **normas que mandam proibir e normas que proíbem permitir:** (exemplo: Decreto Federal nº 592/1992 (Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos) - artigo 20, item 1 e 2[122]);

e) **normas que proíbem proibir e normas que mandam permitir**: (exemplo: quando a CF/88 proíbe privar alguém de seus direitos devido as crenças religiosas, filosóficas ou políticas – artigo 5º, inciso VIII, CF/88[123]);

f) **normas que permitem proibir**: (exemplo: quando a CF/88 permite que os entes públicos impeçam a evasão e a destruição de obras de arte de valor histórico, artísticos ou culturais – artigo 23, inciso IV, CF/88[124]);

g) **normas que permitem permitir**: neste caso, Bobbio ensina que como a permissão é a negação de uma proibição, isso acontece quando uma

---

[120] **CF/88. Art. 5º, XLVII** - não haverá penas: **a)** de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; **b)** de caráter perpétuo; **c)** de trabalhos forçados; **d)** de banimento; **e)** cruéis;

[121] **CF/88**. **Art. 43**. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. **§ 1º** Lei complementar disporá sobre: **I** - as condições para integração de regiões em desenvolvimento; **II** - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

[122] **Decreto nº 592/1992. Artigo 20. 1.** Será proibida por lei qualquer propaganda em favor da guerra. **2**. Será proibida por lei qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou a violência.

[123] **CF/88. Artigo 5º. [...] VIII -** ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei; [...]

[124] **CF/88. Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] **IV** - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; [...].

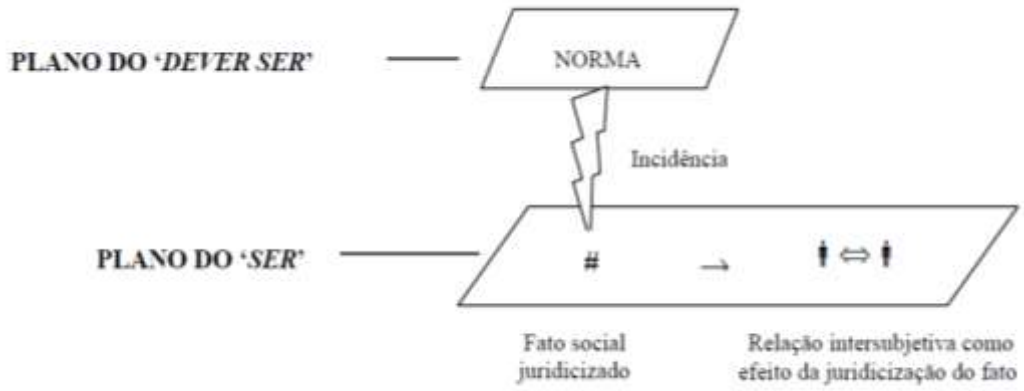
> norma constitucional nega a proibição de uma norma constitucional anterior.

Quanto às suas funções, a norma possui a função protetiva, repressiva e promocional. A função protetiva se refere a proteção dos direitos fundamentais, difusos e coletivos por meio da repressão (penalidade) ou por meios de incentivos e benefícios, ou seja, pela função premial. A função promocional do Direito abrange a promoção dos direitos humanos, bem como a indução de comportamentos a condutas benéficas a coletividade.

Vencidas essas breves considerações sobre as normas jurídicas, analisa-se, ainda, que as normas possuem destinatários gerais e específicos, sendo o primeiro todo o sistema social e o segundo, pessoas físicas, jurídicas e entes públicos, sendo todo e qualquer cidadão, os juízes e operadores do direito e os três poderes (executivo, legislativo e judiciário). A incidência da norma é automática e infalível sobre os fatos, de modo que ninguém pode alegar ignorância da lei para justificar ou se isentar das responsabilidades de uma infração ou delito.

Aurora Carvalho (2009, p. 318) ilustra a incidência da norma jurídica na concepção positivista de Kelsen da seguinte forma:

Figura 6. Incidência da norma jurídica segundo Kelsen



Fonte: Carvalho (2009, p. 318).

Aurora (2009, p. 319) explica que, de acordo com esse posicionamento, a incidência e a aplicação são elementos diversos e ocorrem em momentos diversos,

uma vez que “primeiro a norma incide, juridicizando o fato e fazendo nascer direitos e deveres correlatos; depois ela pode ou não, ser aplicada pelo homem”. Segundo a autora “a aplicação caracteriza-se como um ato mediante o qual a autoridade competente formaliza os direitos e deveres já constituídos com a incidência, possibilitando, assim, o uso coercitivo para executá-los”. (CARVALHO, 2009, p. 319).

Quanto às espécies normativas a Constituição Federal de 1988 assim as classifica:

a) Emendas à Constituição (art. 59, I da CF);
b) Leis complementares (art. 59, II da CF);
c) Leis ordinárias (art. 59, III da CF);
d) Leis delegadas (art. 59, IV da CF).
e) Medidas Provisórias (art. 59, V da CF).
f) Decretos legislativos (art. 59, VI da CF).
g) Resoluções (art. 59, VII da CF).

Ao tratar da incidência da norma, aduzindo sobre as espécies de normas, Paulo de Barros de Carvalho (2019, p. 17-21) as descreve como:

a) **abstrata e geral:** a norma abstrata e geral é abstrata em seu antecedente, no qual preceitua enunciado hipotético descritivo de um fato e é geral em seu consequente, “onde repousa a regulação de conduta de todos aqueles submetidos a um dado sistema jurídico”. (CARVALHO, 2019, p. 19).

b) **concreta e geral**: tem como antecedente um acontecimento devidamente demarcado no espaço e no tempo, sendo identificada a autoridade que a expediu. A hipótese dessa norma refere-se a um fato efetivamente acontecido e o “consequente revela o exercício de conduta autorizada a certo e determinado sujeito de direitos e que se pretende respeitada por todos os demais da comunidade. Nesse sentido é geral”. (CARVALHO, 2019, p. 19-20)

c) **abstrata e individual**: É norma que tipifica conduta somente à determinado quadro de destinatários (certo indivíduo ou a grupo identificado de pessoas)[125].

d) **concreta e individual**: é reivindicada pela norma geral e abstrata[126], pois "uma ordem jurídica não se realiza de modo efetivo, motivando alterações no terreno da realidade social, sem que os comandos gerais e abstratos ganhem concreção em normas individuais". (CARVALHO, 2019, p. 18).

No contexto do aqui estudado, pode se dizer que os estudos precursores à norma jurídica se encontram fora do Direito e dentro de estudos sociológicos ou dos estudos da Ciência do Direito quando se pensa na norma baseada em estudos empíricos. Quanto à fundamentação teórica, os estudos prévios à norma encontram respaldo na teoria Tridimensional do Direito de Reale e quanto à competência, neste caso, trata-se de competência municipal.

Ao que se refere à norma jurídica extrafiscal, esta trata de norma abstrata e geral, de competência municipal (no caso desta pesquisa), permissiva, voluntária e recompensadora, podendo ser lei ordinária ou complementar, sendo esta última em casos de complementação às matérias já previstas na lei orgânica municipal.

Feitas tais considerações gerais sobre a ciência jurídica, a nomogênese jurídica, federação, competências administrativas/material e legislativas e separação dos poderes, competência legislativa ambiental dos municípios, a eficácia e efetividade da norma jurídica e das normas em geral, passa-se ao próximo Capítulo, onde se traz os resultados dos estudos sugeridos aos municípios e, posteriormente, no último Capítulo a discussão final da pesquisa sob a perspectivas das hipóteses.

---

[125] Seria o caso, por exemplo, de uma consulta fiscal, em que o interessado, ainda inerte, questiona ao Fisco a possibilidade de determinada conduta para fins tributários. A resposta do Fisco trará à luz uma norma individual e abstrata: justapondo o antecedente hipotético (objeto da consulta), ao consequente individualizado, uma vez que já se pode determinar os sujeitos e o objeto da relação veiculada pela consulta. (CARVALHO, 2019, p. 21).

[126] "Prescreve, a primeira, o fato típico denotativo previsto no suposto do dever, identificando o próprio acontecimento relatado no antecedente da norma individual e concreta; e a conduta regulada, identificando os sujeitos da relação e seu objeto. A segunda, por sua vez, em seu antecedente, alude, com determinação, à ocorrência do fato típico e à conduta descumpridora do dever em termos concretos; e, em seu consequente, à própria sanção, vinculando Estado-Juiz e sujeito de dever por meio de uma relação concreta, portadora de coatividade jurídica". (CARVALHO, 2019, p. 19).

CAPÍTULO 4 ESTUDOS PRECURSORES À EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS

Neste capítulo, o objetivo é o de realizar uma avaliação sistemática do perfil socioeconômico de três municípios brasileiros em regiões e estados diferentes com propósito de moldar a norma aos seus receptores quanto aos meios mais eficazes de conhecimento dos objetivos da norma, projetando-se as possibilidades de maior eficácia social normativa.

Para tanto, primeiramente, ressalta-se **as finalidades dos estudos precursores** à extrafiscalidade ambiental (estudo da percepção ambiental, estudo socioeconômico (curva de Kuznets e índice de Gini) e informações do meio ambiente urbano), indicando os motivos pelos quais se utilizou dos indicadores municipais. Posteriormente, têm-se as **análises dos indicadores socioeconômicos** de três municípios que darão respaldo ao estudo com dados para alimentar a pesquisa e colaborar na confecção de critérios e elementos essenciais da norma baseada em um estudo prévio.

Sobre os dados ambientais, destaca-se a importância do **Estudo da Percepção Ambiental** (pesquisa que indica o conhecimento da população sobre o meio ambiente ao seu redor) e dos **indicadores de sustentabilidade ambientais municipais**, sendo eles a arborização, o esgotamento de sanitários e a urbanização de vias públicas.

Por finalmente, ter-se-á a **análise dos resultados** e o desenvolvimento de **critérios legislativos a partir dos estudos precursores à extrafiscalidade nos municípios pesquisados.**

Os principais fundamentos para o estudo precursor da norma extrafiscal são apontados nos estudos do Capítulo 2 e 3. Não se encontrou uma bibliografia no Direito que trouxesse diretamente a mesma discussão hipotética que a presente pesquisa, porém se faz uma correlação entre as teorias estudadas, informações e dados estatísticos, ancorados em outras áreas da ciência, como a indução comportamental na concepção da economia e da psicologia.

4.1 Finalidades dos estudos prévios à norma extrafiscal no município

Desde o surgimento do termo “desenvolvimento sustentável” ou “ecodesenvolvimento”[127], como foi a primeira denominação na década de 1970, o grande desafio foi trabalhar o desenvolvimento econômico e social em concomitância com a proteção ambiental sem anular um ou outro.

A discussão sobre a necessidade de parar o crescimento econômico ou estimular o desenvolvimento econômico de países pobres estabeleceu uma polarização que foi a discussão na primeira Conferência das Nações Unidas em Estocolmo em 1972. No entanto, as primeiras reações da ONU após a conferência foram no sentido de defender o crescimento econômico, uma vez que a pobreza pode ser considerada uma das causas fundamentais dos problemas ambientais dos países em desenvolvimentos (ROMEIRO, 2012, p. 69).

Isso explica porque considerar os indicadores sociais e econômicos para essa pesquisa. Tais indicadores apontam o grau de desenvolvimento social e econômico do município. Os indicadores poderão estimular um raciocínio preventivo do que não fazer ou fazer, adequando os dispositivos legais. O crescimento econômico pode ter vertentes positivas e negativas na busca de soluções para os problemas ambientais[128].

A relação do meio ambiente e a pobreza partilha de defensores para ambos os lados, tanto para inexistência de relação, como para existência de forte conexão

---

[127] Segundo ROMEIRO (2012, p. 68), “esse nome teria sido sugerido por Maurice Strong, diretor da Unep, mas é o professor Ignacy Sachs da EHESS da Universidade de Paris que se reconhece historicamente como o principal teórico desse conceito”. (ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. Estudos Avançados, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012, p. 68).

[128] Sobre esse aspecto observa Veiga (2010, p. 340) que acelerar o crescimento não é somente obter o aumento da renda per capita, sendo preciso pensar em um crescimento mais qualitativo à quantitativo. Ressalta que “o que há dez anos fez o Banco Mundial chamar a atenção para a qualidade do crescimento foi uma tripla constatação: a) nem tudo melhora com o aumento da renda per capita, b) as coisas que melhoram nunca o fazem na mesma proporção; c) e nem é inevitável que a qualidade de vida realmente melhore. A depender da sociedade, uma mesma velocidade de crescimento econômico costuma gerar diversos graus de avanços em cerca de dez áreas cruciais: educação, saúde, lacuna de gênero, liberdades civis e políticas, redução da pobreza, redução das desigualdades, participação dos cidadãos nas decisões afetas à sua vida, combate à corrupção, qualidade ambiental e sustentabilidade”. (VEIGA, José Eli da. Economia política da qualidade. Rev. adm. empresa, São Paulo, v. 50, n. 3, p. 338-344, set. 2010, p. 340).

com essa e os problemas ambientais[129]. Independentemente da posição, não se pode negar os problemas ambientais provocados pelas ações humanas em busca de sobrevivência e desenvolvimento econômico.[130]

A atividade econômica com a industrialização trouxe graves prejuízos à natureza, no entanto, os dizeres da sustentabilidade vêm para ensinar o ser humano a se desenvolver dentro dos parâmetros dos princípios da solidariedade com as gerações futuras e com a atual. A cooperação deve ser de todos, entes públicos e sociedade, um pelo poder normativo e de fiscalização, o outro, pela conscientização e exercício da cidadania, além da coerção normativa.

As externalidades econômicas podem ser negativas no aspecto ambiental, como, por exemplo, a emissão de CO_2 pelos veículos automotores. Não raras vezes, dependem de ações do Estado para corrigi-las e/ou colaboração dos cidadãos que estão próximos aos seus efeitos ou que atuam no mercado e na produção que trazem o problema ambiental.

Sob essa perspectiva, objetiva-se conhecer o destinatário da norma e o cenário social e econômicos a qual ela pertencerá. Para tanto, necessário relacionar os indicadores socioeconômicos com o meio de divulgação da norma, o meio pela qual se estimulará as ações voluntárias em prol do meio ambiente, os meios de ajustamento e assimilação dos propósitos da norma pelos seus receptores e adoção de medidas que possam combater possíveis agentes de degradação ambiental.

Outro aspecto relevante que poderá fazer parte do estudo prévio à norma indutora de comportamento é a **percepção ambiental** da população alvo. Tal estudo

---

[129] "*Our common future* coloca-se contra os efeitos do liberalismo, que naquela época provocava o aumento das desigualdades sociais entre os países, e consagra a dimensão social como parte integrante da questão ambiental: "A pobreza é uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais do mundo. Portanto, é inútil tentar abordar esses problemas sem uma perspectiva mais ampla, que englobe os fatores subjacentes à pobreza mundial e à desigualdade internacional" (Brundtland, 1987, p.4)". Na integra. (NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. Revista Estudos Avançados, volume 26 – número 74 – janeiro/abril, 2012, p. 54).

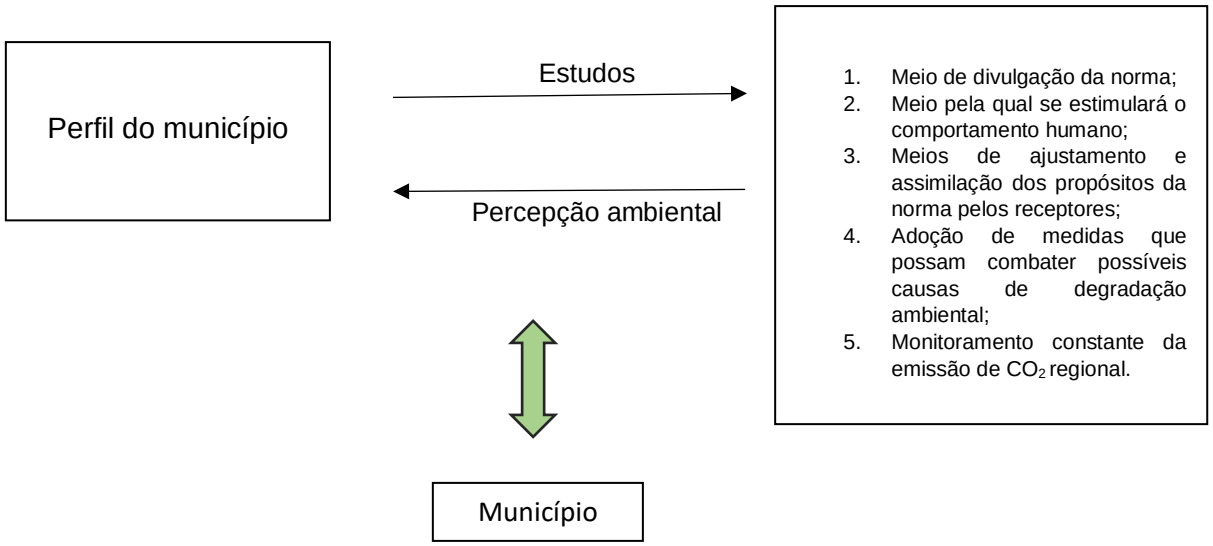
[130] "Nos embates ocorridos nas reuniões de Estocolmo (1972) e Rio (1992), nasce a noção de que o desenvolvimento tem, além de um cerceamento ambiental, uma dimensão social. Nessa, está contida a ideia de que a pobreza é provocadora de agressões ambientais e, por isso, a sustentabilidade deve contemplar a equidade social e a qualidade de vida dessa geração e das próximas. A solidariedade com as próximas gerações introduz, de forma transversal, a dimensão ética". Na integra. (NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. Revista Estudos Avançados, volume 26 – número 74 – janeiro/abril, 2012, p. 51).

pode ser um aliado para conscientização dos cidadãos quanto à importância do desenvolvimento sustentável e adesão à proposta da extrafiscalidade ambiental. Outrossim, obter a percepção ambiental da comunidade pode ser uma forma de participação direta do cidadão na elaboração de dados que subsidiarão as diretrizes para formar o conteúdo legislativo.

A utilização da **curva de Kuznets** como estudo precursor à norma se justifica pela discussão de novas abordagens na extrafiscalidade ambiental ou nas políticas públicas, como interpretam Wolf *et al* (2019, p. 125), considerando que a abordagem sobre a "Curva de Kuznets Ambiental é importante porque é do aprofundamento desta discussão que se define a necessidade ou não de política pública, tendo em vista corrigir os danos ambientais causados pelo crescimento econômico".

Os propósitos dos estudos precursores à norma assim se resumem graficamente:

Figura 7. Representação gráfica da finalidade do estudo



PLANEJAMENTO DAS AÇÕES

(Indução comportamental)

Fonte: a autora

A relação dos indicadores com os propósitos da pesquisa será melhor desenvolvida na subseção 4.6, momento em que se discute o resultado da pesquisa. Para a análise descritiva da desigualdade de renda e sua relação com a poluição utiliza-se da curva de Kuznets; e para o índice de indicadores da desigualdade social foi o coeficiente de Gini.

4.2 Estudos da percepção ambiental

A percepção ambiental chega ao consciente humano por meio das conexões sensoriais da visão, tato, olfato, paladar e audição, bem como pelas funções mentais que induzem ao conhecimento como a memória, o raciocínio, a intuição, o pensamento e a linguagem[131].

As funções mentais se assemelham a uma espécie de programação por meio do qual o indivíduo desenvolve as imagens mentais de si mesmo e do mundo físico, interpretam os estímulos que recebem, elaboram a realidade psíquica e emitem comportamentos (FIORELLI; MANGINI, 2015, p. 11).

Perceber o mundo físico, essencialmente, o meio ambiente em que se vive e seus problemas, poderá ser uma maneira de conscientização do cidadão para praticar e promover ações de proteção ambiental. Esse é o fundamento que sustenta o estudo prévio da percepção ambiental, no qual consiste em uma pesquisa empírica na comunidade local sobre determinada região no que diz respeito ao meio ambiente.

Apresentar as normas ambientais em que os cidadãos estão sujeitos e investigar o conhecimento individual sobre o meio ambiente que os envolvem parece ser algo que poderá trazer resultados mais satisfatório aos objetivos de preservação ambiental. Carvalho *et al* (2012, p. 2) ressaltam que o estudo da percepção ambiental visa “investigar a maneira como o homem enxerga, interpreta, convive e se adapta à realidade do meio em que vive, principalmente em se tratando de ambientes instáveis ou vulneráveis socialmente e naturalmente”.

A maneira como o estudo da percepção ambiental pode ser feita é escolhida pelo pesquisador, sendo o mais utilizado o método de questionário estruturado,

[131] Sobre as funções mentais humanas conferir o estudo no artigo CASTILHO, A., ALONSO, R., SILVA, N. Princípio da imparcialidade do juiz: conflitos com os processos mentais humanos. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, 13(2), 489-505, 2018. doi: https://doi.org/10.5902/1981369427841

semiestruturado ou não estruturado. Trata-se de pesquisa que exige método e objetivos bem definidos.

Em pesquisa sobre a percepção ambiental da população de um dos municípios do Estado de Pernambuco, Carvalho *et al* (2012) determinaram a metodologia de abordagem qualitativa do tipo exploratória e descritiva, realizando a coleta dos dados por meio de questionário semiestruturado. A amostragem foi de 23,38% da população, sendo observado além das informações ambientais os aspectos socioeconômicos como o gênero, o grau de instrução e a renda média familiar. Sobre as informações ambientais, as questões versaram sobre:

a) conceito de meio ambiente;
b) indicação de uma palavra chave que lembre meio ambiente;
c) indicação de um problema ambiental na comunidade;
d) ações que poderiam resolver o problema ambiental indicado;
e) percepção sobre o que a água representa;
f) indicação de problemas relacionados à água;
g) indicação de alternativas para resolver o problema com a água;
h) indicação de potencialidade relacionada ao meio ambiente (meios de colaborar com a preservação ambiental).

Na conclusão da pesquisa supracitada, Carvalho *et al* (2012, p. 9-10) consideraram que a população na qual se buscou a percepção ambiental apresentaram uma ideia confusa e fragmentada sobre o meio ambiente ao seu redor. Os autores concluíram que são necessárias práticas que possibilitem transportar e até “transpor as visões sistêmicas e holísticas no estudo da questão ambiental, ou seja, práticas que formulem novas teorias, novas relações metodológicas de diálogo e de sinergia das diferentes áreas do conhecimento naquela localidade”. (CARVALHO *et al*, 2012, p. 10).

Com o exemplo de pesquisa citado acima, parece relevante que o estudo da percepção do meio ambiente pela população local faça parte dos estudos precursores à norma extrafiscal ambiental concomitante com o estudo socioeconômico e do ambiente urbano. No entanto, o Estudo da Percepção Ambiental não será realizado em campo na presente pesquisa, mas apenas indicado como essencial para resultados mais satisfatórios na pesquisa prévia à norma, uma vez ser esse estudo

um meio de conhecer os munícipes e suas percepções sobre o meio ambiente que vivem, bem como possíveis problemas ambientais.

4.3 Curva Ambiental de Kuznets (CAK)

A curva de Kuznets relaciona a poluição com a desigualdade social. Criada por Simon Smith Kuznets (1955), a Curva Ambiental de Kuznets (CAK) traz de um lado o aumento da poluição e de outro o aumento da renda *per capita*, na qual o resultado poderá ser um U invertido.

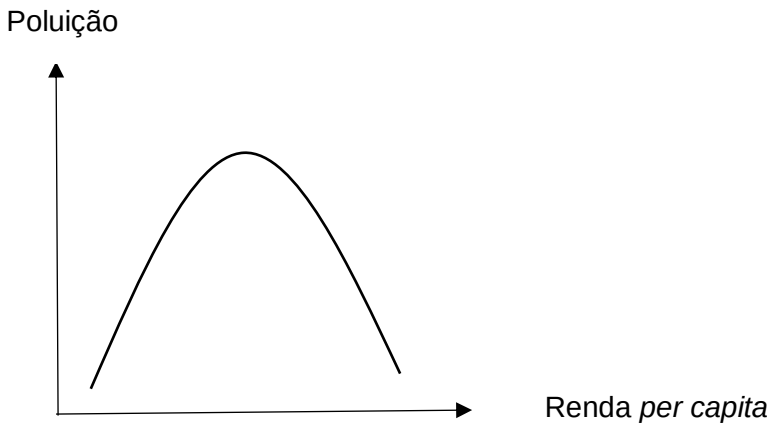


Gráfico 2. Curva Ambiental de Kuznets (CAK) original

Fonte: elaborada pela autora

O raciocínio de Kuznets é que a formação de um U invertido indica uma população mais desenvolvida economicamente e por consequência uma população que pode estar mais sensível às questões ambientais. Essa teoria interpreta que o crescimento econômico não é um aspecto negativo para o meio ambiente após certo grau de crescimento desde que esse traga desenvolvimento socioeconômico significativo, aumentando a renda *per capita* do país ou da região.

No entanto, parece que tal teoria não se sustenta por muito tempo na visão de outros autores contemporâneos. Segundo Biage (2012a, p. 10) traduzindo De

Bruyn (1997) e De Bruyn *et al* (1998), a curva formando um U invertido funciona apenas para o estágio inicial do desenvolvimento econômico de uma população. Posteriormente a previsão é que a curva seja um N, pois após atingir determinado nível de renda “haveria um novo ponto de inflexão que tornaria a trajetória ascendente novamente, e o formato da CAK seria similar ao de um ”N”, sugerindo que a degradação ambiental voltaria a aumentar em altos níveis de crescimento”.

Neste estudo empírico a renda *per capita* será substituída pelo índice de Gini e a poluição pela quantidade de CO_2 em toneladas. Isto porque o índice de Gini representa mais que a renda *per capita*, sendo a medida da concentração de renda em uma determinada população e espaço. Será considerada a curva ambiental de Kuznets dos municípios pesquisados (A, B e C) relacionada com a média de emissão de CO_2 dos mesmos e a curva de Kuznets da progressão do coeficiente de Gini.

Diante desta perspectiva, a curva de Kuznets será testada com a seguinte representação gráfica, mantendo os mesmos propósitos originais de Simon Kuznets:

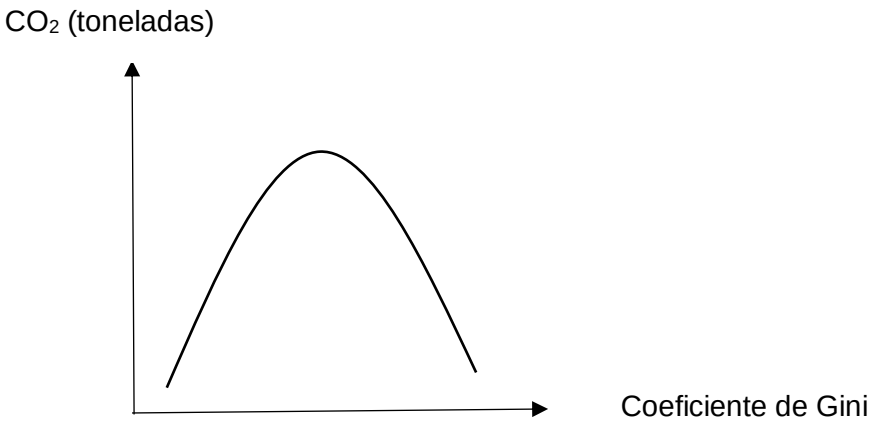


Gráfico 3. Curva Ambiental de Kuznets (CAK) adaptado

Fonte: elaborada pela autora

Para encontrar a média da tonelada de emissão de CO_2 emitida por município, utilizou-se da quantidade de emissão estadual extraída da média nacional, na qual

houve um desvio padrão[132] de 207± entre os números de municípios nos Estados brasileiros e o desvio padrão de 124± entre os Municípios A, B e C. A quantidade de CO_2 nacional foi encontrado no site oficial do IBGE https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6394#resultado, que aponta a seguinte relação ano/dados:

Tabela 1. Emissões de CO_2 no Brasil entre 1990 e 2016

BRASIL – EMISSÃO DE CO_2					
1990	1995	2000	2005	2010	2016[133]
970.525,0000	2.101.353,0000	1.530.907,0000	2.156.607,0000	739.671,0000	2.278,0000

Fonte: elaborado pela autora.

A média de emissão de CO_2 por Estado brasileiro foi feita baseada na emissão nacional. Para chegar na média de emissão de CO_2 por município, levou-se em conta a média estadual dividida por número de município (Estados e respectivos números de municípios ver anexo 1), onde, Mm (Média do município = N (Nacional/Estado/Nm (número de município): Mm = N/E/Nm. Após foram construídos os gráficos dos Municípios A, B e C, conforme pode ser verificado na subseção 4.5 neste capítulo.

Com as informações supras, tem-se que a curva de Kuznets foi testada com a representatividade da média de emissão de CO_2 municipal no crescente vertical e com o coeficiente de Gini no crescente horizontal, sendo o resultado da curva um U invertido ou não.

4.4 Coeficiente de Gini

O coeficiente de Gini é um medidor de concentração de renda social (índice econômico) por meio de um índice que varia entre 0 e 1, no qual, quanto mais perto de 1, maior é a desigualdade social da população estudada.

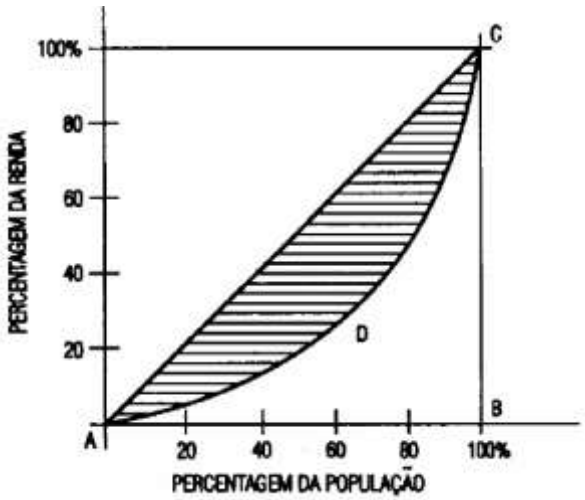
[132] O desvio padrão visa medir a dispersão das informações, sendo que um desvio padrão igual a “zero” representa dados sem variabilidade e diferente de “zero” representa o grau de dispersão dos valores, podendo ser elevado ou não – quanto mais elevado maior a assimetria (SILVA *et al* 2015, p. 85).

[133] Os dados referentes a 2016 foi retirado do site do observatório do clima (EMISSÕES DO Brasil sobem 9% em 2016. Disponível em: https://www.oc.eco.br/emissoes-brasil-sobem-9-em-2016/. Acesso em: 06 de junho de 2021).

A criação do coeficiente de Gini foi do estatístico e matemático italiano Conrrado Gini em 1912 (IPEA, 2004). Para a pesquisa em questão foi usado o índice de Gini calculado pelo site oficial de estatística brasileiro, o IBGE. No entanto, traz em síntese, o desdobramento do cálculo do coeficiente de Gini apenas para conhecimento do leitor.

O índice de Gini é calculado por meio da curva de Lorenz[134], conforme explica Pinho e Vasconcellos (2004, p. 406-407), obtendo-se na linha vertical a percentagem de renda e na linha horizontal do gráfico a percentagem de população:

Gráfico 4. Curva de Lorenz e derivação do índice de Gini



Fonte: PINHO; VASCONCELLOS (2004, p.408).

Em relação ao gráfico representado acima, o coeficiente de Gini se apresenta pela seguinte formula:

[134] Segundo Medeiros (2012, p. 30-31), “a curva Lorenz é uma curva que expressa a relação entre a proporção de pessoas com renda pelo menos tão elevada do que determinado valor e a proporção de renda recebida por essas pessoas. Medeiros (2012, p. 54) explica que “uma maneira intuitiva de entender o nível de desigualdade em uma distribuição a partir da Curva de Lorenz é pensar que, quanto mais distante da Linha da Perfeita Igualdade estiver a curva, isto é, quanto mais pronunciado for o arco da curva, mais desigual será a sociedade. Se, por exemplo, toda a renda fosse apropriada por uma única pessoa da sociedade, a Curva de Lorenz se manteria no nível zero (renda acumulada zero), ao longo do eixo horizontal, até a penúltima pessoa, e bruscamente saltaria para a renda acumulada igual a cem por cento na última pessoa, formando um arco que teria na verdade o formato de um L invertido da direita para a esquerda. Uma curva com esse formato é também conhecida como Curva da Desigualdade Máxima”. Na íntegra.

$$G = \frac{A}{(A+B)}$$

Onde,

A= área de concentração de renda (área de ACD);

B = área acumulada de pessoas (área do triângulo ACB)

G estará entre 0 e 1.

A título de ilustração, o índice de Gini brasileiro tem sido representado pelos seguintes índices, de 1990 a 2016:

Tabela 2. Coeficiente de Gini – Brasil entre 1990 a 2016

Ano	1990	1995	2001	2005	2010	2016
Gini	0,614	0,601	0,596	0,57	0,531	0,549

Fonte: elaborada pela autora com dados do IBGE[135].

Considerando os valores desde 1990 até 2016, observa-se que houve uma redução do índice de Gini no cenário brasileiro, fato que indica uma melhora na distribuição de renda. Porém, o coeficiente de Gini brasileiro acima de 0,5, ainda, deixa o Brasil como um dos países de maior desigualdade socioeconômica do mundo. Segundo Pena (2021), o Brasil ocupa o 120º lugar quando analisado o índice de Gini de 127 países, sendo que o país que ocupa o 1º lugar, portanto o de menor desigualdade social, é a Hungria com coeficiente de Gini 0,244.

Sob essa perspectiva, o uso do coeficiente de Gini no estudo dos municípios analisados leva em conta a desigualdade social e a média de emissão de CO_2 na região considerada. A curva ambiental de Kuznets foi relacionada com os valores do coeficiente de Gini e de emissão de CO_2, de forma a comparar a progressão ou

[135] https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5801#resultado

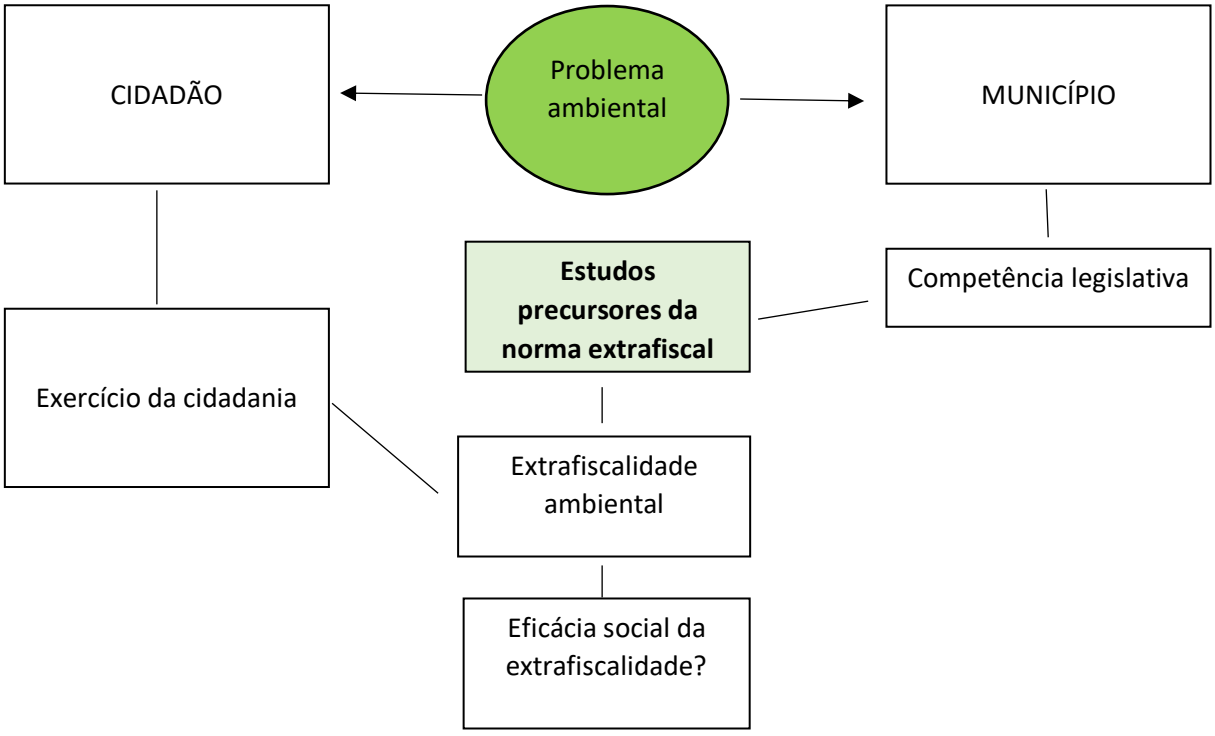
regressão de uma em relação a outra. O propósito é de verificar a possibilidade de utilizar a teoria de Kuznets como um estudo precursor a norma extrafiscal ambiental.

4.5 Indicadores socioeconômicos e ambientais dos municípios pesquisados

As analises a seguir serão feitas com a finalidade de estimular o planejamento da norma extrafiscal, resultando em critérios que podem ser utilizados na edição dos projetos de leis como os elementos mínimos que uma norma com função promocional na preservação ambiental importaria ter.

O organograma que direciona a pesquisa quanto ao estudo assim pode ser representado:

Figura 8. Representação gráfica da proposta



Fonte: a autora

Para o estudo, foram trabalhados três municípios, os quais terão apenas o papel de fornecer dados reais de seu perfil socioeconômico e do ambiente. Os municípios foram escolhidos aleatoriamente, tendo em vista que suas características

independem para os objetivos da pesquisa, exigindo apenas o número de população semelhante, optando-se por municípios de pequeno porte com população aproximada entre 40 a 50 mil habitantes a fim de alimentar o gráfico de Kuznets com dados quantitativamente parecidos.

As denominações dos municípios foram de acordo com o Estado e código no IBGE, passando a ser nominados de Município A, Município B e Município C, sendo tais denominações uma alternativa na pesquisa para isentar as identificações diretas do objeto.

Quadro 6. Estados, Códigos no IBGE e denominações para representação dos municípios.

Estado/código IBGE	Denominação
PR/4111803	**Município A**
SP/3535507	**Município B**
MS/5006309	**Município C**

Fonte: a autora.

Os dados que foram levantados e analisados no estudo socioeconômico são referentes aos indicadores de população, trabalho e rendimento, educação, economia, idade e ambiente, que podem ser representados na maioria deles pelo índice de desenvolvimento social (Gini), exceto a idade, a educação e o ambiente.

Todos esses dados são disponibilizados pelo IBGE e são de consultas públicas pelo site http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def. Os números de CNPJ cadastrados nos municípios e as características das empresas predominantes foram levantadas pelo site do SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), disponível em https://datasebrae.com.br/totaldeempresas/.

Município A

Os indicadores sociais do Município A apresentam o seguinte dados no perfil socioeconômico de acordo com o IBGE:

- **População e educação:**

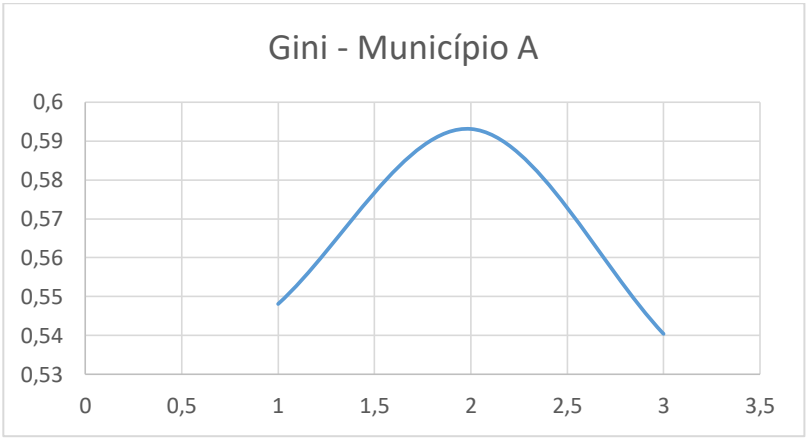
A população estimada até o ano de 2020 foi de 39.322 mil pessoas, sendo considerada uma cidade com predominância de pessoas jovens e adolescentes, entre 14 a 29 anos, com índice de idosos de 8,29% apenas. A população censitária urbana é estimada em 34.774 mil habitantes e a população rural em 4.347 mil.

Quanto à educação, a escolarização primária alcança 98,1% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos. No ensino médio, em 2018 haviam 1.881 jovens matriculados.

- **Índice de Gini:**

1991= 0,5481
2001= 0,5931
2010= 0,5404

Gráfico 5. Coeficiente de Gini entre 1991 a 2010 no Município A.



Fonte: elaborado pela autora.

O ambiente urbano é composto por 84,4% de vias públicas arborizadas, com 47,5% de urbanização das vias públicas e 90,3% de esgotamento de sanitários adequados.

Em relação ao número de empresas e portes, são registradas pelo SEBRAE[136] (2020) o total de 3.974 mil empresas, sendo na maioria microempreendedor individual – MEI (2.210 mil CNPJ), seguido de microempreendedor – ME (1.501 mil CNPJ) e os demais portes são representados por 263 CNPJ.

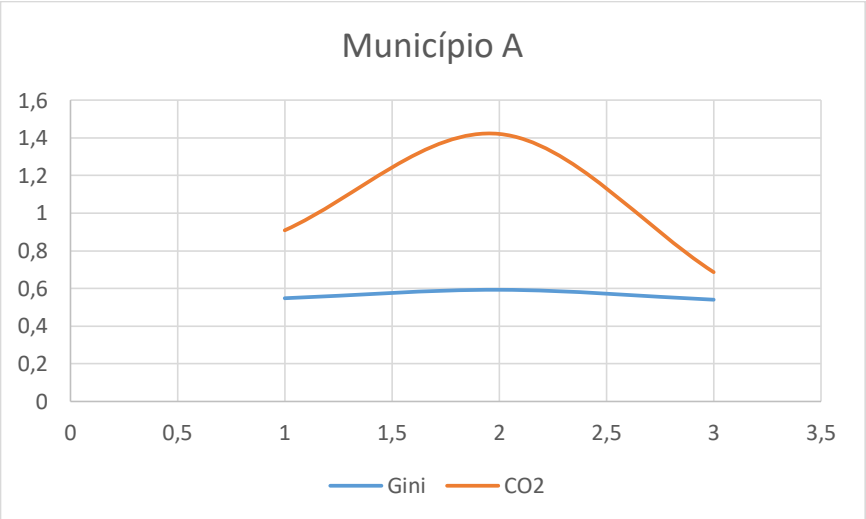
- **Curva Ambiental de Kuznets em relação ao índice de Gini**

Tabela 3. Coeficiente de Gini e CO_2 Município A

	1990-1991	2000-2001	2010
Gini	0,5481	0,5931	0,5404
CO2	0,9088	1,42105	0,68659

Fonte: elaborado pela autora

Gráfico 6. Coeficiente de Gini e CO_2 Município A.



Fonte: elaborado pela autora.

[136] Dados retirados do site https://datasebrae.com.br/totaldeempresas/.

Município B

Os indicadores sociais do Município B apresentam os seguintes dados no perfil socioeconômico de acordo com o IBGE:

- **População e educação:**

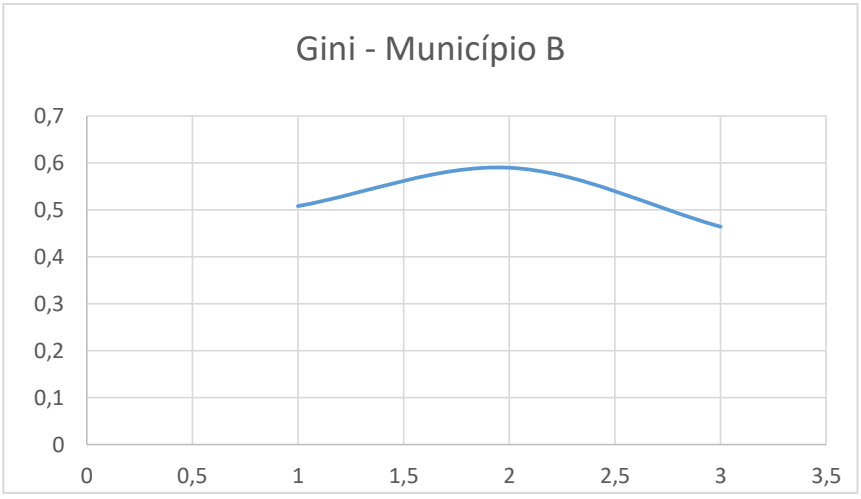
A população estimada até o ano de 2020 foi de 45.945 mil pessoas, sendo considerada uma cidade com predominância de pessoas adultas, entre 20 a 34 anos, com índice de idosos de 12,8% da população. A população censitária urbana é estimada em 42.278 mil habitantes e a população rural em 3.964 mil.

Em relação à educação, a escolarização primária alcança 99,4% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, porém o ensino médio contou com apenas 1551 matrículas em 2018.

- **Índice de Gini:**

1991= 0,5081
2001= 0,5899
2010= 0,4641

Gráfico 7. Coeficiente de Gini entre 1991 a 2010 no Município B.



Fonte: elaborado pela autora

O ambiente urbano é composto por uma percentagem maior que o Município A em relação à arborização, sendo 97,6% das vias arborizadas, porém com apenas 5,5% de urbanização das vias públicas. Quanto aos sanitários, atingem a percentagem de 93,5% de esgotamento de sanitários adequados.

Quanto ao número de empresas e portes, são registradas pelo SEBRAE[137] (2020) o total de 7.018 mil empresas, sendo na maioria representada por empresa de médio e grande porte (2.743 mil CNPJ), seguida pelo microempreendedor individual – MEI (2.420 mil CNPJ), com os demais números representados por microempreendedor – ME e EPP (1.875 mil CNPJ).

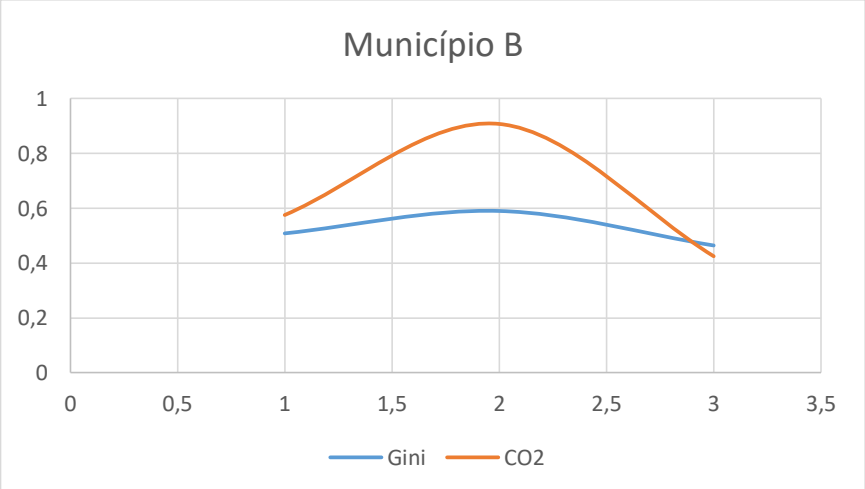
- **Curva Ambiental de Kuznets em relação ao índice de Gini**

Tabela 4. Coeficiente de Gini e CO_2 Município B.

	1990-1991	2000-2001	2010
Gini	0,5081	0,5899	0,4641
CO2	0,575125	0,907204	0,424732

Fonte: elaborado pela autora

Gráfico 8. Coeficiente de Gini e CO_2 Município B.



Fonte: elaborado pela autora.

[137] Dados retirados do site https://datasebrae.com.br/totaldeempresas/.

Município C

Os indicadores sociais do Município C apresentam o seguinte dados no perfil socioeconômico de acordo com o IBGE:

- **População e educação:**

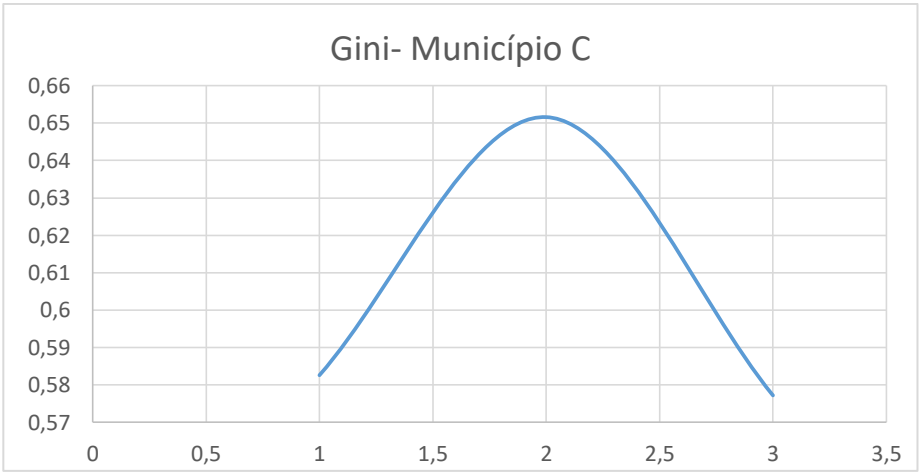
A população estimada até o ano de 2020 foi de 42.276 mil pessoas, sendo considerada uma cidade com predominância de pessoas jovens, adolescentes, e crianças entre 10 a 29 anos, com índice de idosos de 12,7%. A população censitária urbana é estimada em 35.754 mil habitantes e a população rural em 4.438 mil.

Quanto à educação, a escolarização primária alcança 99,3% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos e no ensino médio haviam 1562 jovens matriculados em 2018.

- **Índice de Gini:**

1991= 0,5826
2001= 0,6516
2010= 0,5772

Gráfico 9. Coeficiente de Gini entre 1991 a 2010 no Município C.



Fonte: elaborado pela autora

Em relação ao ambiente, a arborização das vias públicas corresponde a 94,5% e alcança a percentagem de 7,2% de urbanização das vias públicas. Quanto aos sanitários, atinge apenas a percentagem de 42,2% de esgotamento de sanitários adequados, sendo um número bem abaixo se comparado aos Municípios A e B.

Referente ao número de empresas e portes, o SEBRAE[138] (2020) aponta o total de 4.082 mil empresas, sendo na maioria microempreendedor individual – MEI (1.944 mil CNPJ), seguido de microempreendedor – ME (1.727 mil CNPJ) e os demais portes são representados por 411 CNPJ.

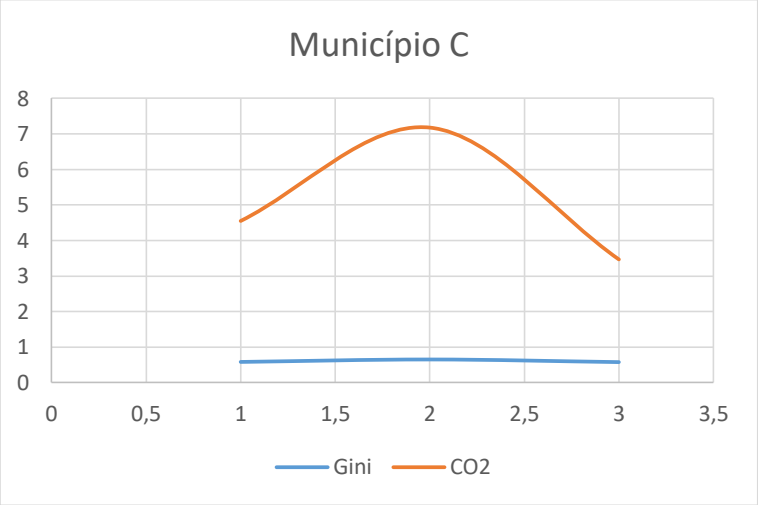
- **Curva Ambiental de Kuznets em relação ao índice de Gini**

Tabela 5. Coeficiente de Gini e CO_2 Município C.

	1990-1991	2000-2001	2010
Gini	0,5826	0,6516	0,5772
CO2	4,550046	7,177248	3,467749

Fonte: elaborado pela autora

Gráfico 10. Coeficiente de Gini e CO_2 Município C.



Fonte: elaborado pela autora.

[138] Dados retirados do site https://datasebrae.com.br/totaldeempresas/.

Com as informações acima é possível construir o seguinte quadro de resumo do perfil socioeconômico e ambiente dos municípios:

Quadro 7. Resumo dos indicadores socioeconômico e ambiente dos Municípios A, B e C

Município	**População**	**Educação primária (6-14 anos)**	**Coeficiente de Gini**	**Ambiente**	**CO_2**
A	39.322	98,1%	1991= 0,5481 2001= 0,5931 2010= 0,5404	Arborização das vias públicas: 84,4% Esgotamento sanitário:90,3% Urbanização das vias públicas: 47,5%	1991=0,90880 2001=1,42105 2010=0,68659
B	45.945	99,4%	1991= 0,5081 2001= 0,5899 2010= 0,4641	Arborização das vias públicas: 97,6% Esgotamento sanitário:93,5% Urbanização das vias públicas: 5,5%	1991=0,575125 2001=0,907204 2010=0,424732
C	42.276	99,3%	1991= 0,5826 2001= 0,6516 2010= 0,5772	Arborização das vias públicas: 94,5% Esgotamento sanitário:42,2% Urbanização das vias públicas: 7,2%	1991=4,550046 2001=7,177248 2010=3,467749

Fonte: construído pela autora com dados do IBGE

4.6 Análises dos resultados

Os estudos precursores à norma extrafiscal ambiental sugeridos no capítulo anterior são exemplificativos, podendo haver outras possibilidades para os municípios, que se interessem em estudar e planejar medidas que alcancem os propósitos do legislador de preservar o meio ambiente por meio da extrafiscalidade ambiental, dentro da sua competência legislativa.

O estudo da percepção ambiental é realizado por meio de uma pesquisa empírica utilizada no âmbito acadêmico que pode ser levado à prática antecessora à edição de projetos legislativos com função promocional do Direito. O estudo socioeconômico dos municípios, a curva ambiental de Kuznets – CAK - e o coeficiente de Gini são meios econométricos já existentes e testados em trabalhos científicos para outras finalidades que não seja o embasamento para edição de normas jurídicas.

A curva ambiental de Kuznets criada a partir do coeficiente de Gini e pela quantificação de CO_2 aproximada, não foi observada na literatura pesquisada, podendo ser uma inovação na observação da teoria de Kuznets, uma vez que a tradicional curva de Kuznets considera a frequência *poluição* x *renda per capita*. Porém, Biage e Almeida (2015) e Sousa *et al* (2017), também, testaram a teoria de Kuznets utilizando o CO_2 *per capita* e outros indicadores em relação a alguns países.

De acordo com os dados do índice de Gini e da emissão aproximada de CO2 por município estudado, pode-se observar os seguintes resultados:

> 1º. O índice de Gini apresenta elevação na desigualdade social no ano de 2001 no Município A e C com melhora no coeficiente no ano de 2010. O município C apresenta expressiva elevação do índice de Gini em 2001 em relação ao Município A e B e significativa queda em 2010.
>
> 2º. A curva ambiental de Kuznets se comporta de forma sutil quanto à formação de U invertido em todos os Municípios, sendo a formação de U invertido mais aproximada no Município A e C, o que não significa ser o melhor resultado para pesquisa em questão, pois precisa ser correlacionados com outros estudos.

3º. Ao correlacionar o coeficiente de Gini com a emissão aproximada de CO_2 municipal, a curva ambiental de Kuznets tem uma aproximação com a curva do coeficiente de Gini no Município B e mais sutilmente o mesmo comportamento no Município A, o que indica uma possível relação entre desenvolvimento econômico, redução da desigualdade social e redução da emissão de CO_2.

Esses resultados podem ser relacionados com outros indicadores socioeconômicos como a população, educação e ambiente, conforme os dados compilados no quadro 7:

1º. O Município B que apresentou melhor resultado em relação à CAK e a redução da desigualdade social e redução da emissão de CO2, apresenta os seguintes aspectos em relação ao meio ambiente:

a) maior percentagem de educação primária, 99,4;
b) melhor índice de Gini no último ano (2010), 0,4641;
c) maior percentagem de arborização das vias públicas, 97,6%;
d) maior percentagem de esgotamento sanitário, 93,5%;
e) menor urbanização das vias públicas, 5,5%;
f) menor índice de emissão de CO_2 no último ano, 2010.

2º. O Município A que apresentou segundo melhor resultado em relação à CAK e a redução da desigualdade social e redução da emissão de CO2, apresenta os seguintes aspectos em relação ao meio ambiente:

a) menor percentagem de educação primária, 98,1, em relação ao Município B e C;
b) melhor índice de Gini no último ano (2010), 0,5404, em relação ao município C e menor em relação ao Município B;
c) menor percentagem de arborização das vias públicas, 84,4%, em relação ao Município B e C;

d) maior percentagem de esgotamento sanitário, 90,3%, em relação ao município C e menor em relação ao Município B;
e) maior urbanização das vias públicas, 47,5%, em relação ao Município B e C;
f) menor índice de emissão de CO_2 no último ano, 2010, em relação ao município C e maior em relação ao Município B;.

3º. O Município C apresentou o pior resultado em relação à CAK e a redução da desigualdade social e redução da emissão de CO2, apresenta aspectos positivos somente no quesito da arborização das vias públicas, atingindo 94,5%, ficando na frente do Município A e atrás do Município B.

Com os resultados obtidos no estudo socioeconômico em relação à curva ambiental de Kuznets, pode-se considerar que a teoria de Kuznets parece ser positiva quando afirma que o desenvolvimento econômico pode colaborar com a redução da poluição, o que na pesquisa se refere apenas ao CO_2. Apesar de os gráficos não apontarem uma linha em forma de U invertido com excelência, as curvaturas dos gráficos apontaram para um U invertido de forma sutil.

Por outro lado, se considerar estudos mais recentes a respeito, a teoria de Kuznets não se prolonga no tempo e poderá se tornar um N ao invés de um U invertido. Isso porque, acredita-se que com o avanço do desenvolvimento econômico o grau de poluição poderá cair, porém voltará a subir depois de um determinado tempo.

Biage (2012a), Biage e Almeida (2015), realizaram pesquisas com a curva ambiental de Kuznets com os propósitos de identificar os impactos de diversos indicadores que efetivamente podem influenciar, positivamente ou negativamente a emissão de CO_2 *per capita* e, consequentemente definir as características específicas da curva ambiental de Kuznets. Os resultados obtidos nos estudos demonstraram que o crescimento da renda *per capita* constituiu elemento com menor impacto sobre o crescimento da emissão de CO_2 *per capita*, apesar de constatarem uma curva ambiental de Kuznets, na forma de N. Constataram, ainda, que o impacto ambiental cresce em função do desenvolvimento das economias, sendo elas, o desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e qualidade de vida.

4.7 Critérios legislativos a partir dos estudos precursores à extrafiscalidade nos municípios pesquisados

A sugestão de critérios prévios para edição de uma norma extrafiscal tem por objetivo padronizar regras que podem ser vistas como essenciais para a eficácia social normativa. A partir dos estudos sugeridos neste capítulo, torna-se possível concluir pelas sugestões das orientações a seguir.

Dentro dos parâmetros da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal e respeitando os princípios e texto constitucional, a edição de uma norma indutora de comportamento ambiental poderá considerar os polos de degradação ambiental e relacionar com o perfil do município, podendo-se utilizar das seguintes medidas e abordagens prévias:

a) A participação efetiva do município quanto aos estudos antecessores, independente do projeto de lei ser de apenas um membro do legislativo, haja vista ser a preservação ambiental a obrigação de todos, conforme artigo 225, CF/88;

b) Resultados de pesquisas prévias quanto à percepção ambiental da população receptora, possibilitando a participação da comunidade desde a criação do projeto, bem como os aspectos socioeconômicos e culturais;

c) Considerar possível polo de problemas ambientais identificados nos estudos prévios, direcionando maior incentivo à prevenção ou recuperação do ambiente para tais problemas, bem como para outros que possam surgir futuramente;

d) Uso de recursos digitais e visuais como meios de ampla divulgação do incentivo fiscal ambiental e facilidades de participação da população, como criação de aplicativos e sites próprios à matéria e ao projeto;

e) A criação de uma comissão ou órgão específico destinados às pesquisas prévias às normas que necessitem desta demanda, incluindo as demais normas, se for o caso;

f) Criação de um setor próprio que gerencie os requerimentos, manutenção e publicidades dos incentivos fiscais ambientais.

g) Promover de forma continua a educação ambiental nas escolas, instituições públicas e espaços públicos.

Na edição do projeto da norma poderá ser abordado o foco do problema ambiental encontrado nos estudos precursores com propósito de corrigi-lo ou amenizá-lo.

Caso não seja encontrado um agente poluidor prévio ou degradações ambientais, a norma poderá ser preventiva ou/e estimuladora de uma urbanização sustentável considerando os relatos dos estudos de percepção ambiental e socioeconômico.

Considera-se, como exemplo, o estudo socioeconômico dos Municípios A, B e C. Observa-se que os municípios podem fazer a seguinte consideração ao pensar em fazer uso da extrafiscalidade ambiental, após analisar o perfil socioeconômico:

Quadro 8. Identificação dos problemas/indicadores e medida de incentivos fiscais e/ou políticas a partir dos estudos precursores à norma nos Municípios A, B e C:

Município	**Problema/indicadores**	**Medidas**
A (CAK: reduzido empenho da comunidade para questões ambientais)	Arborização de 84,4% (baixo em relação ao Município B e C); Urbanização das vias de públicas de 47,5% (elevada em relação ao Município B e C); Coeficiente de Gini de 0,5404 (próximo da média nacional (0,5768) superior ao Município B (0,4641); Predominância de CNPJ do MEI;	Incentivo fiscal por meio do IPTU para: - melhorar a arborização urbana; - estimular a pavimentação sustentável, como utilização de calçamento permeável como *paveres* e gramados em residências, industrias, praças, estacionamentos e calçadas; -estimular a construção sustentável;

	Curva de Kuznets negativa com moderada relação entre a desigualdade social e a poluição por CO_2.	Implementar as políticas econômicas de incentivos aos MEI e comércio local; Implementar as políticas sociais de educação profissionalizantes aos jovens do ensino médio.
B (CAK: possível empenho da comunidade para questões ambientais)	Arborização de 97,6% (alto em relação ao Município A e C); Urbanização das vias de públicas de 5,5% (baixa em relação ao Município A e C); Coeficiente de Gini de 0,4641 (abaixo da média nacional (0,5768) abaixo em relação ao Município A e D (0,5404 e 0,5772); Predominância de CNPJ de médio e grande porte; Curva de Kuznets positiva com sutil relação entre a desigualdade social e a poluição por CO_2.	Incentivo fiscal por meio do IPTU e ISS para: - incentivo fiscal às empresas pela adoção de medidas sustentáveis efetivamente adotadas; - estimular a pavimentação sustentável, como utilização de calçamento permeável como *paveres* e gramados em residências, industrias, praças, estacionamentos e calçadas; -estimular a construção sustentável;
C (CAK: sem possibilidades de empenho da comunidade para questões ambientais)	Arborização de 94,5% (baixo em relação ao Município b e elevado em relação ao A); Esgotamento sanitário baixo (42,2%) em relação ao Município A e B (90,3% e 93,5%) Urbanização das vias de públicas de 7,2 (elevada em relação ao Município B e baixa em relação ao A); Média de emissão de CO_2 alta em relação ao Município A e B. Coeficiente de Gini de 0,5772 (próximo da média nacional (0,5768) superior ao Município B e A (0,4641 e 0,5404); Predominância de CNPJ do MEI;	Incentivo fiscal por meio do IPTU para: - melhorar a arborização urbana; - estimular a pavimentação sustentável, como utilização de calçamento permeável como *paveres* e gramados em residências, industrias, praças e calçadas; -estimular a construção sustentável; Construção de ciclovias; Investimento em tratamento sanitário e políticas de saneamentos básicos; Implementar políticas econômicas de incentivos aos MEI e comércio local; Implementar as políticas sociais de educação profissionalizantes aos jovens do ensino médio.

	Curva de Kuznets negativa - possibilidade de relação entre a desigualdade social e a poluição por CO_2.	

Fonte: a autora.

A identificação do problema poderá estar relacionada com outras questões diferentes da ambiental, que envolve o grau de desenvolvimento econômico, urbano e social da região. Uma região com menor desenvolvimento urbano, como o Município C, apresenta aspectos negativos também na questão ambiental, conforme o estudo realizado. Sob essa perspectiva, parece não haver dúvidas de que as questões ambientais se encontram ligadas aos aspectos do desenvolvimento econômico.

Neste contexto, salienta-se que os estudos mencionados (pesquisa da percepção ambiental da comunidade, estudo socioeconômico, da curva ambiental de Kuznets – CAK) e os estudos ambientais nos municípios são sugestões de pesquisas que visam embasar um projeto de lei ou decreto municipal com a finalidade de indução comportamental em prol do meio ambiente apoiado na ideia da norma pautada na ciência e na interdisciplinaridade.

No próximo capítulo, faz-se análise e discussão final dos resultados da pesquisa sob as perspectivas das hipóteses abordadas inicialmente, respondendo os questionamentos iniciais de acordo com o estudo realizado e concretizando os estudos por meio de um projeto de lei.

CAPÍTULO 5 DISCUSSÕES DOS RESULTADOS E CONCLUSÃO DA PESQUISA

Este é o capítulo final, no qual apresentam-se os resultados da pesquisa, enfatizando os objetivos e as hipóteses propostas para o problema inicial. A perspectiva até o momento foi de fundamentar a *tese* de que a norma jurídica extrafiscal possa ser baseada em estudos empíricos prévios com a finalidade de adequar à letra da lei, à realidade dos seus receptores e, consequentemente, aumentar sua eficácia social.

Tal hipótese não se encontra na matéria do estudo do Direito, e talvez, melhor se encaixa no campo de pesquisa das Ciências Sociais. Porém, pertencendo o Direito aos estudos das Ciências Jurídicas e Sociais, parece oportuno não descartar a interdisciplinaridade com as demais ciências para potencializar o poder de transformação social que possui as normas jurídicas.

A condução da escrita e a divisão dos capítulos seguiram a seguinte lógica de formulação:

1. Planejamento da pesquisa, métodos e abordagens;
2. Fundamentação básica da função extrafiscal dos tributos;
3. Fundamentação básica sobre a nomogênese jurídica;
4. Testes e análises das sugestões de estudos precursores às normas extrafiscais;
5. Discussão da pesquisa e conclusão.

Nesta oportunidade, relembram-se os objetivos, o problema e as hipóteses iniciais, quais sejam:

- **Objetivo geral**: estabelecer critérios para elaboração de normas extrafiscais nos municípios com finalidade sustentável (apresentar um mínimo de conteúdo que uma norma extrafiscal necessita), pautada em estudo prévio do perfil social, econômico e ambiental, como uma forma de aproximar a norma da comunidade, amenizando a deficiência legislativa.

- **Objetivo específico**: demonstrar que a aproximação da legislação com a realidade social, econômica e ambiental pode dar a norma a eficácia social desejada e, consequentemente, alcançar um meio ambiente mais equilibrado. Trata-se de conhecer o campo de aplicação da norma antes de sua criação.

- **O problema**: quais os critérios que podem ser utilizados na formulação da legislação extrafiscal para aumentar as possibilidades de sua eficácia social?

- **A primeira hipótese**: a adequação da norma à realidade de vida dos cidadãos que recepcionarão a lei pode aumentar a eficácia da extrafiscalidade ambiental.

- **A segunda hipótese**: a realização de estudos empíricos prévios e/ou normas baseadas em evidências científicas podem aumentar a eficácia da extrafiscalidade ambiental.

- **Observa-se as duas variáveis que fizeram gerar as hipóteses acima**:

  a) a ineficácia social da extrafiscalidade ambiental pode ser devido à edição de legislações “deficientes” (inadequadas à comunidade receptora);

  b) a falta de interesse do ente público em adotar e divulgar medidas extrafiscais sustentáveis pode estar diretamente conexa à ausência de efetividade da norma com funções extrafiscais ambientais.

Destaca-se, ainda, os questionamentos iniciais sobre a edição dos textos normativos feitos no Capítulo 1:

1. Por que criar uma norma e como criá-la?

2. O que questionar o legislador ou o que o motiva editar normas?

3. E como pensar no Direito sem se render aos tradicionais meios utilizados na história do direito? Ou como integrar esses meios aos novos conceitos?

É neste contexto que se passa a analisar e discutir o resultado da pesquisa, reiterando ou não os objetivos, o problema e as hipóteses iniciais.

5.1 O problema, a hipótese e os objetivos

Antes de qualquer análise, recorda-se que o problema para o qual se busca uma solução é a ausência de **eficácia social das normas jurídicas**. Seria fantástico se toda letra de lei criada gerasse os efeitos esperados pelo legislador. Se assim fosse, bastaria o texto constitucional para garantir direitos e obrigações na sociedade. O estreitamento do problema às normas somente com função extrafiscal foi em virtude do tipo de texto normativo que se cria – indutores de ações por meio de recompensas (incentivos fiscais). As demais normas parecem não se encaixarem aos propósitos dos estudos em virtude de seu caráter repressivo e protetor, sendo o que é ilícito já é bem determinado em uma sociedade civilizada.

O problema inicial foi otimista quando questionou *quais* os critérios que podem ser utilizados na formulação da legislação extrafiscal para aumentar as possibilidades de sua eficácia social? A pergunta, inicialmente, deve ser reformulada para:

***Existem* critérios que podem ser utilizados na formulação da legislação extrafiscal para aumentar as possibilidades de sua eficácia social?**

A princípio, a resposta seria negativa, haja vista que o processo legislativo segue a lógica da lei autorizadora (no caso do município é a lei orgânica) e os critérios constitucionais. Se a busca da resposta for apenas no campo do Direito não se tem nenhuma novidade além das normas repressivas, protetivas e permissivas. Fora dos muros do Direito, mas não em solo estranho, parece possível pensar além daquilo que as ciências jurídicas já se adaptaram, avançando para o campo das ciências sociais

pode não se obter respostas, mas, no mínimo, novas possibilidades. A partir de então, pode-se pensar em uma resposta positiva para a pergunta inicial.

E foi pensando nessas novas possibilidades que foram idealizados os estudos precursores à edição legislativa com o propósito de devolver à sociedade aquilo que os próprios cidadãos ajudaram a formular quando participaram das pesquisas direcionadas à matéria ambiental de sua localidade, bem como são componentes das pesquisas socioeconômicas. Muito mais que isso, os envolvimentos dos cidadãos nas questões legislativas representam o fortalecimento da democracia e da cidadania.

Sendo a resposta positiva ao questionamento do problema, então pode se dizer que esses critérios estão nas próprias hipóteses iniciais. Basta verificar se elas constituem uma verdade, ou, ainda, se são testáveis. Volta-se às hipóteses iniciais:

1. A adequação da norma à realidade socioeconômica dos cidadãos pode aumentar a eficácia social da lei.

2. A realização de estudos podem aumentar a eficácia da extrafiscalidade ambiental.

Observa-se, que as duas hipóteses, em uma melhor análise, poderão se constituírem em apenas uma, pois ambas têm a mesma significação no campo de aplicação:

Os estudos sociais, econômicos e ambientais precursores à edição da legislação extrafiscal pode favorecer a eficácia social da norma jurídica.

Desta forma, os critérios que podem ser utilizados na formulação da legislação extrafiscal ambiental serão provenientes dos resultados obtidos nos estudos realizados com a população municipal, sendo o principal e primeiro deles o próprio *estudo precursor*.

Pensar na norma jurídica a partir de estudos científicos ou estudos precursores à letra da lei não se trata de mudar as concepções teóricas das Ciências Jurídicas, principalmente, naquilo que diz respeito às atividades legislativas e à tripartição dos poderes (poder executivo, poder legislativo e poder judiciário). O estudo e análise de problemas na comunidade, do ambiente urbanizado, do meio ambiente e da própria

população local são meios de usar os instrumentos da ciência para evoluir o Direito cientificamente.

Para colocar em prática o desenvolvimento sustentável de forma efetiva não basta o uso do poder de legislar dos representantes do povo, mas uma atuação integrada entre o administrativo, o legislativo e os cidadãos. O uso de normas indutoras de comportamentos parece ser um instrumento adequado para essa integração, pois incentiva a participação da comunidade na discussão e resolução de problemas ambientais urbanos locais.

Pesquisando sobre a construção de cidades sustentáveis, Canepa (2007), defendeu a atuação municipal nas questões ambientais como fator fundamental ao desenvolvimento sustentável, destacando, ainda, a necessidade de integração dos cidadãos nas estratégias reguladoras do meio ambiente e o trabalho mútuo da administração pública como ações relevantes para alcançar a participação da população local na proposta de construção de cidades sustentáveis.

Para uma efetiva participação dos atores municipais (administração pública, legislativo e cidadãos), tornam-se pressupostos básicos a "adoção de um processo contínuo de instrução, informação, pesquisa científica e tecnológica, especialização e ação, em todos os níveis escolares, profissionais e sociais", enfatiza Canepa (2007, p. 8).

O propósito de estudo por parte do administrativo municipal para discutir e incentivar novas formas de participação cidadã nas questões ambientais e meios de comunicação mais compreensivos entre a administração municipal, o legislativo e a comunidade é uma proposta que parece urgente diante da pouca efetividade dos meios clássicos[139] de intervenção governamental (proteção, repressão e norma gerais de incentivos e benefícios fiscais).

Estudos de indicadores socioeconômicos, sociais e ambientais, foram destacados como de grande relevância por Canepa (2007, p. 9) à orientação de políticas públicas que visam afastar a insustentabilidade ambientais nos municípios, aduzindo que "há de se relevar a importância de adoção de políticas públicas orientadas por indicadores econômicos, sociais e ambientais que reflita de maneira

[139] "Por meio de uma articulação dos instrumentos disponíveis no nosso ordenamento jurídico com as políticas públicas direcionadas a uma distribuição de competências mais efetiva em nível local e regional, tentar-se-á sugerir atitudes necessárias para que se alcancem as tão desejadas cidades sustentáveis, levando em consideração que temos, antes que enfrentar uma legislação prolixa, excessiva e na maior parte das vezes ineficaz". (CANEPA, 2007, p.8).

fidedigna as realidades locais", uma vez que é praticamente impossível, segundo Maricato (2001, p. 71), "pretender administrar bem um território ocupado sem conhece-lo suficientemente".

Esta pesquisa não se trata de estudos prévios à formulação de políticas públicas, mas da defesa da proposta de edição de normas extrafiscais ambientais baseada em estudos precursores com a finalidade de conhecimento de problemas e estudos de soluções. Para tanto, os estudos precursores sugeridos são os mesmos indicados por Canepa (2007) às políticas públicas, porém com instrumentos diferentes: indicadores econômicos, sociais e ambientais. Trata-se das seguintes sugestões de estudos prévios à norma (que foram apresentados e estudados no Capítulo 4):

1º indicador econômico: índice de Gini; (quantificação e caracterização de CNPJ (MEI, ME, EPP e outras)

2º indicadores sociais: população, educação, índice de Gini.

3º indicadores ambientais: estudo da percepção ambiental (medir o conhecimento da população sobre as questões ambientais locais); quantificação de emissão de CO_2 local/estadual/nacional; Curva de Kuznets Ambiental (CKA) (CO_2 local (valor aproximado) x índice de Gini local); percentagem de arborização de vias públicas, esgotamento sanitário e urbanização de vias públicas.

No Capítulo 4, foram realizados o teste da Curva Ambiental de Kuznets (CAK) em três municípios, utilizando-se o Coeficiente de Gini e a quantidade de emissão de CO_2 aproximada emitida por cada localidade. Com os dados obtidos e comparados entre eles foi possível identificar (ver Quadro 8) que no município onde a Curva Ambiental de Kuznets (CAK) foi positiva (Município B), os indicadores ambientais, também, foram positivos (reduzidos problemas ambientais urbanos, segundo dados do IBGE) quando comparados aos outros dois municípios.

O contrário foi observado no município em que a Curva Ambiental de Kuznets (CAK) foi negativa (Município C), no qual os indicadores ambientais, também, apresentaram negatividade (problemas ambientais urbanos em maior porcentagem em relação ao demais, segundo dados do IBGE). Em relação ao município que

apresentou negatividade moderada na Curva Ambiental de Kuznets (CAK), este apresentou indicadores ambientais desproporcionais, sendo negativos e positivos, demonstrando pouca relação entre a CAK e a desigualdade social.

A Curva Ambiental de Kuznets (CAK) é um dos estudos sugeridos como antecessor do projeto legislativo, além do estudo da percepção ambiental e socioeconômico (cálculo do Coeficiente de Gini), sendo todos eles exemplificativos. Pelo estudo realizado com os três municípios, pode-se identificar que o desenvolvimento socioeconômico tem íntima ligação com as questões ambientais. Além dessa constatação, a princípio entende-se que há relevância no estudo precursores para formar critérios legislativos.

Com a CAK, o Coeficiente de Gini e os dados socioeconômicos foi possível construir critérios (sugestões de medidas) de edição de projetos legislativos, conforme já foi demonstrado no Capítulo anterior e que se repete abaixo:

Quadro 9. Identificação das medidas/incentivos fiscais e/ou políticas nos Municípios A, B e C:

Município	**Sugestões de medidas**
A (CAK: reduzido empenho da comunidade para questões ambientais)	Incentivo fiscal por meio do IPTU para: - melhorar a arborização urbana; - estimular a pavimentação sustentável, como utilização de calçamento permeável como *paveres* e gramados em residências, industrias, praças, estacionamentos e calçadas; -estimular a construção sustentável; Implementar as políticas econômicas de incentivos aos MEI e comércio local; Implementar as políticas sociais de educação profissionalizantes aos jovens do ensino médio.
B	Incentivo fiscal por meio do IPTU e ISS para:

(CAK: possível empenho da comunidade para questões ambientais)	- incentivo fiscal às empresas pela adoção de medidas sustentáveis efetivamente adotadas; - estimular a pavimentação sustentável, como utilização de calçamento permeável como *paveres* e gramados em residências, industrias, praças, estacionamentos e calçadas; -estimular a construção sustentável;
C (CAK: sem possibilidades de empenho da comunidade para questões ambientais)	Incentivo fiscal por meio do IPTU para: - melhorar a arborização urbana; - estimular a pavimentação sustentável, como utilização de calçamento permeável como *paveres* e gramados em residências, industrias, praças e calçadas; -estimular a construção sustentável; Construção de ciclovias; Investimento em tratamento sanitário e políticas de saneamentos básicos; Implementar políticas econômicas de incentivos aos MEI e comércio local; Implementar as políticas sociais de educação profissionalizantes aos jovens do ensino médio.

Fonte: a autora.

Das medidas sugeridas acima algumas já foram estudadas em pesquisa anterior e reunidas conforme abaixo, de acordo com as finalidades de abordagem e com sugestões de incentivos fiscais:

Quadro 10 – Medidas, finalidades, incentivos e benefícios fiscais em prol da sustentabilidade

Medidas	Finalidades	Incentivo fiscal
Arborização Urbana	As árvores absorvem gás carbônico (gás poluente do ar);	IPTU verde (desconto ou isenção); ICMS ecológico; Isenção de alvarás e taxa de construção; Compensação Tributária; Isenção ou redução de II Redução de Alíquotas
Áreas permeáveis dentro ou fora do imóvel	Viabiliza o escoamento das águas pluviais e colabora com a redução de alagamentos urbanos;	
Sistema de energia solar	Redução de consumo de energia elétrica, por meio de painéis solares disponíveis no mercado;	
Telhado e paredes verdes	(As folhas verdes absorvem parte da radiação solar) medidas de refrigeração para redução da incidência de radiação solar no imóvel;	
Sistema de coleta para reaproveitamento de água	Para utilização em atividades que não exijam água potável. Visa reduzir o consumo da água da rede;	
Área de preservação permanente (protegidas por lei);	Visa proteger a fauna e a flora, recursos hídricos e a estabilidade geológica (solo), a fim de assegurar o bem-estar da população humana;	
Construção verde	Com a finalidade de resgatar os restos poluentes da natureza.	

Fonte: CASTILHO (2018, p. 106).

Os incentivos fiscais possuem diversos aspectos positivos, conforme foi estudado até o momento, pelo seu caráter promocional dos direitos fundamentais e não repressivo. Porém, não se pode ignorar que as medidas extrafiscais também possuem algumas desvantagens.

Outro ponto a ser observado é que a utilização de estudos precursores pode ter aspectos negativos para o ente que adotar a ideia, uma vez que iria se utilizar de

pessoal especializado às vezes, além de ampliação de setores para desenvolvimento das pesquisas. A criação de um órgão específico geraria custos ao munícipio e sua criação deveria estar na lei orgânica do município.

As vantagens e desvantagens de utilizar as medidas econômicas foram listadas por Moura (2016, p. 115) e, neste caso, adaptadas para as medidas extrafiscais que podem ser adotadas pelo governo, independentemente da esfera de competência (municipal, estadual ou federal), da seguinte forma:

Quadro 11 – vantagens e desvantagens dos incentivos fiscais sustentáveis

Vantagens	**Desvantagens**	**Exemplos**
• flexibilidade; • liberdade de escolha para os agentes econômicos; • estímulos à inovação; • capacidade de incentivo dinâmico – contínuo e progressivo; • menores custos de implementação; • possibilidade de arrecadar recursos.	• podem ser de mais difícil aprovação pelo Legislativo; • alguns geram resistência dos agentes afetados por implicarem custos, e não oportunidades; • em alguns casos, podem ser mais difíceis de operacionalizar por envolverem distintas áreas do governo (econômica e ambiental); • necessitam de avaliações e adaptações periódicas.	• taxas; • subsídios; • impostos (ICMS Ecológico, IPTU verde); • cobrança do uso de recursos naturais;

Fonte: Moura (2016, p. 115). Adaptado

Agora, volta-se aos objetivos iniciais.

Como estudado, existem critérios antecessores ao processo legislativo que podem provocar um efeito de maior eficácia social da norma extrafiscal. Esses critérios são resultados dos estudos precursores que irão apontar problemas e medidas que poderão colaborar com as soluções de problemas ambientais urbanos e na preservação e recuperação do meio ambiente.

Sobre os objetivos iniciais, resta especificar a proposta principal de estabelecer um conteúdo mínimo na norma com função extrafiscal dentro dos parâmetros constitucionais e legislativos, conforme a pesquisa, análise e discussão desenvolvida até aqui.

5.1.1 Das variáveis em relação a hipótese

A hipótese e suas variáveis, após a realização da pesquisa podem ser resumidos, conforme o quadro abaixo:

Quadro 12. O problema, a hipótese e as variáveis.

CONHECIMENTO PRÉVIO	**CONHECIMENTO NOVO**
Razões que levam a falta de eficácia social da norma jurídica extrafiscal sustentável.	Pode-se dizer que existem critérios que podem ser utilizados na formulação da legislação extrafiscal para aumentar as possibilidades de sua eficácia social.
VARIÁVEIS CONHECIDAS	**VARIÁVEIS NOVAS CONHECIDAS**
Falta de interesse público	A falta de interesse público somente poderá ser resolvida com o empenho conjunto entre o poder legislativo, executivo e cidadãos.
Deficiência legislativa	Os estudos precursores poderão solucionar o problema da deficiência legislativa.

Fonte: a autora

Conforme pode ser observado, os questionamentos se tornaram afirmativas e o conhecimento buscado parece ter sido encontrado, pois a pergunta formulada inicialmente foi respondida, sendo possível, com a pesquisa encontrar as variáveis desconhecidas em relação às hipóteses. Com isso, a pesquisa se conclui.

5.2 Do conteúdo mínimo da norma extrafiscal

Quando se propõe um conteúdo mínimo à formulação de um projeto de lei não quer dizer que irá fixar matéria ao texto normativo, mas trata-se de uma sugestão, de acordo com a pesquisa e, principalmente, com o exposto no Capítulo 4, de adicionar no projeto de lei aquilo que foi identificado como essencial nos estudos prévios.

Ao tratar da finalidade do estudo precursor à formulação do projeto de lei, exposto sistematicamente na figura 6, no Capítulo 4 foram listados os seguintes fatores a serem encontrados por meio de pesquisas prévias:

1. Meio de divulgação da norma;

2. Meio pela qual se estimulará o comportamento humano;

3. Meios de ajustamento e assimilação dos propósitos da norma pelos receptores;

4. Adoção de medidas que possam combater possíveis causas de degradação ambiental;

5. Obrigatoriedade de monitoramento de CO_2 regional.

Esses cinco pontos devem ser observados tanto para escolher qual estudo prévio será realizado, bem como para formular a letra da lei. Portanto, esses cinco temas seriam o conteúdo mínimo da proposta legislativa. Para tanto, a sugestão de estudo para formular a matéria para os cinco temas apontados foram os seguintes:

- **Meio de divulgação da norma**: por meio do estudo da percepção ambiental, podendo ser utilizado os mecanismos da tecnologia para pesquisa, como uso de aplicativos para celulares.

- **Meio pela qual se estimulará o comportamento humano**: por meio do estudo da percepção ambiental na qual mostrará possíveis problemas ambientais e conhecimento da comunidade às questões ambientais. A CAK, também poderá ser um instrumento para apontar o nível de engajamento às questões ambientais na localidade. Porém, neste caso cabe a análise prévia orçamentária do município, pois os incentivos fiscais dependem de compensações de receitas.

  Os meios de estimulação do comportamento dos cidadãos para aderirem a norma podem ser conferidos os exemplos no Quadro 10 neste capítulo.

- **Meios de ajustamento e assimilação dos propósitos da norma pelos receptores**: envolve conhecer a comunidade sob todos os aspectos – social, econômico e cultural. Pode-se usar a pesquisa da percepção ambiental, socioeconômica e a CAK. O meio de divulgação e tipo de indutor de comportamento deverá ser compatível com os ajustamentos e assimilações dos propósitos da norma jurídica com função extrafiscal.

  Exemplo: estipular a aderência ao IPTU verde por meio de aplicativos de celulares em uma comunidade muito pobre, onde poucos possuam o objeto e disponibilidade de internet. Isso seria uma deficiência no ajustamento entre os propósitos da norma e possibilidade de efetividade.

- **Adoção de medidas que possam combater possíveis causas de degradação ambiental**: medidas preventivas devem conter em qualquer norma com finalidade de preservação do meio ambiente. Elas podem ser sugeridas pelos próprios munícipes por meio do estudo da percepção ambiental. O estudo da percepção ambiental poderá colaborar com a identificação de possíveis danos ambientais locais e

sugerir soluções que podem ser abordadas na formulação do projeto de lei.

- **Obrigatoriedade de monitoramento de CO_2 regional**: a regular medida de concentração de dióxido de carbono pode ser feita por um aparelho simples denominado de Medidor de CO_2. Esse aparelho não demanda conhecimentos técnicos específicos complexos e não tem grande custo ao município, sendo a média de preço aproximadamente de R$ 2 mil (dois mil reais)[140]. A monitoração frequente da emissão de dióxido de carbono de forma regionalizada tem por objetivo criar parâmetros de quais medidas podem ser adotadas, assim como se torna possível acompanhar os resultados das políticas públicas ambientais adotadas. A cooperação intermunicipal poderá ser solicitada entre os governos locais caso o foco de poluição do ar seja em território de competência de outros municípios.

Quanto aos critérios prévios à formulação do projeto legislativo, a sugestão genérica feita no Capítulo 4 para os três municípios pesquisados (cabendo a qualquer outro) foram as seguintes:

a) a participação efetiva do município quanto aos estudos antecessores, independente do projeto de lei ser de apenas um membro do legislativo, haja vista ser a preservação ambiental a obrigação de todos, conforme artigo 225, CF/88;

b) resultados de pesquisas prévias quanto à percepção ambiental da população receptora, possibilitando a participação da comunidade desde a criação do projeto, bem como os aspectos socioeconômicos e culturais;

c) considerar possível polo de problemas ambientais identificados nos estudos prévios, direcionando maior incentivo à prevenção ou recuperação

[140] Valor aproximado do Medidor de CO2 Com Termo-Higrômetro - AK786 + Certificado de Calibração Rastreável na loja virtual da AKSO. Verificar em: https://loja.akso.com.br.

do ambiente para tais problemas, bem como para outros que possam surgir futuramente;

d) uso de recursos digitais e visuais como meios de ampla divulgação do incentivo fiscal ambiental e facilidades de participação da população, como criação de aplicativos e sites próprios à matéria e ao projeto;

e) a criação de uma comissão ou órgão específico destinados às pesquisas prévias às normas que necessitem desta demanda, incluindo as demais normas, se for o caso;

f) criação de um setor próprio que gerencie os requerimentos, manutenção e publicidades dos incentivos fiscais ambientais.

g) promover de forma continua a educação ambiental nas escolas, instituições públicas e espaços públicos.

Para chegar ao conteúdo mínimo da norma jurídica extrafiscal, por meio da proposta dos estudos precursores com finalidade de maior probabilidade da efetividade da legislação criada, faz-se preciso a adoção dos critérios genéricos sugeridos acima.

Destaca-se que a proposta da pesquisa não invade a esfera legislativa de nenhuma competência, bem como não indica caráter obrigatório em nenhuma delas, sugerindo que tanto os estudos precursores, como a adoção de conteúdos mínimos, sejam atribuídos em caráter facultativo e de ações voluntárias, sendo, portanto, todas as ações com o apoio do ente público municipal.

5.2.1 Das formalidades do processo legislativo com base na hipótese dos estudos precursores

No Capítulo 1 e no início deste Capítulo, questionou-se inicialmente: Por que criar uma norma e como criá-la? O que questionar o legislador ou o que o motiva editar normas? E como pensar no Direito sem se render aos tradicionais meios utilizados na história do direito? Ou como integrar esses meios aos novos conceitos? A primeira reposta vem em detrimento da organização e pacificação social que requer a edição

de normas jurídicas repressivas e protetoras. Depois, em uma análise pela teoria Tridimensional do Direito, as normas são motivadas pelos fatos que ocorrem na sociedade, aos quais são atribuídos valores que levam o poder estatal a normatizar determinada matéria.

No âmbito municipal, na sociedade contemporânea, a normativa jurídica geral vem da competência federal (isso no Brasil, devido a descentralização de governo), sendo as atribuições dos municípios limitadas àquelas previstas na Constituição Federal de 1988. O poder legislativo municipal – a Câmara Legislativa – tem seus membros[141], denominados de vereadores, sendo pessoas eleitas pelos cidadãos do município somente. Essa divisão de governo e competência (descentralização) permite tratar das questões ambientais de forma mais particularizadas, podendo investir na programação de normas mais elaboradas e próxima da realidade da comunidade e do meio ambiente urbano e rural local.

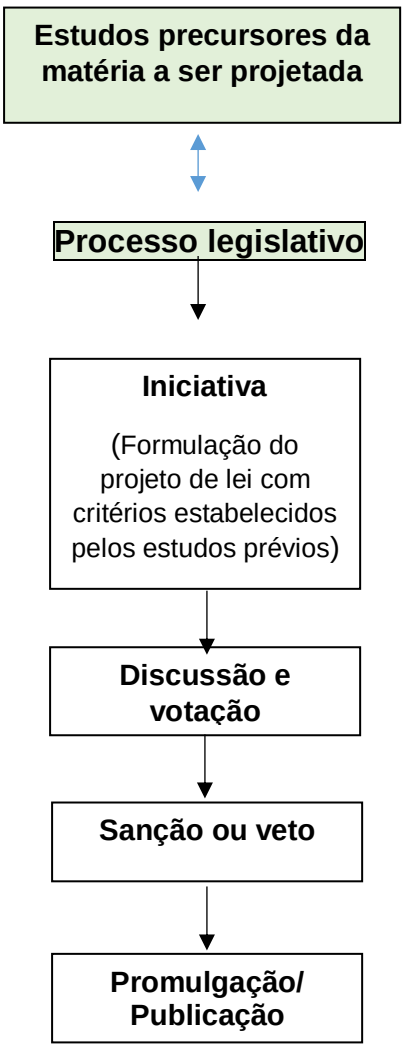
Quanto às etapas legislativas para edição das normas municipais, segue-se a seguinte ordem: a iniciativa (apresentação do projeto de lei), discussão e votação do projeto de lei com os vereadores, sanção ou veto pelo poder executivo, promulgação e publicidade do projeto, transformando-a em lei válida.

No contexto do exposto, os estudos precursores aconteceriam antes da fase introdutória/iniciativa do projeto de lei, encontrando a motivação legislativa de uma forma científica, a depender da pesquisa prévia realizada. A matéria a ser projetada na lei de incentivo ou isenção fiscal indutora de comportamento seria exposta primeiro aos estudos necessários para composição da matéria e estratégias na legislação extrafiscal. As fases do ´processo legislativo não se alterariam, pois o estudo prévio seria de competência municipal, mas não da Câmara Legislativa, sendo necessário o apoio de outros órgãos como por exemplo, da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, ou a criação de um setor específico para estudos prévios anexo a algum órgão já existente.

O procedimento prévio e o processo legislativo municipal, na hipótese da pesquisa, assim podem ser representados:

[141] Cf. artigo 29 da CF/1988. Artigo não transcrito devido sua extensão.

Fluxograma 2. Estudos precursores ao processo legislativo.



Fonte: a autora.

5.3 Das considerações gerais conclusivas

A princípio, pensou-se na possibilidade de criar um “projeto de lei modelo” para ser utilizado como parâmetro legislativo extrafiscal, porém após a pesquisa, verificou-se que tal ato vai na contramão da hipótese de adequação da norma à realidade da comunidade e da tese dos estudos precursores à norma jurídica. Ou seja, se a ideia é “personalizar” a norma a uma determinada população em busca de maior efetividade da letra da lei, então não cabe investir em norma “pré-moldada”.

Diferente de letra de lei preestabelecida é a ideia de um conteúdo mínimo essencial à efetividade da norma jurídica extrafiscal. Com isso, pode-se concluir que a criação de critérios legislativos prévios em busca da eficácia social da norma jurídica indutora de comportamento com finalidades ambientais podem ser algo positivo, mas outros critérios específicos devem ser buscados por meio dos estudos antecessores da formulação do projeto legislativo.

5.3.1 Da eficácia da extrafiscalidade ambiental segundo a hipótese

Os objetivos iniciais da pesquisa foram alcançados, **mas como afirmar que esses critérios podem levar a eficácia social da legislação vigente?**

A possibilidade de criação de critérios por meio de estudos precursores na busca da efetividade da letra da lei é a hipótese da pesquisa. Se existe efetividade nos critérios criados, essa é uma hipótese a ser estudada por cada município, uma vez que para testá-la será preciso executar na prática as pesquisas anteriores ao processo legislativo da norma extrafiscal e dependerá do resultado de cada município, tanto para os critérios encontrados, como para os objetivos criados e seus resultados.

Porém, pelo raciocínio da pesquisa, a prática da hipótese dos estudos precursores parece ser uma possibilidade aumentar a efetividade da norma indutora de comportamento para fins ambientais. Essa afirmativa decorre das percepções abaixo descritas:

1. Quando a norma extrafiscal ambiental for publicada pelo município ela já será objeto de conhecimento dos munícipes, uma vez que participaram dos estudos da percepção ambiental.

2. O legislador terá prévio conhecimento das razões da ausência da efetividade da norma extrafiscal e as estratégias que poderão torna-las mais eficazes.

3. A adoção de critérios específicos com objetivo de aumentar o grau de eficácia da norma jurídica extrafiscal pode ser o diferencial na busca da efetividade normativa. Conforme já descrito, esses critérios seriam:

a) Estipular um meio adequado de divulgação dos benefícios da extrafiscalidade ambiental;

b) Meio pela qual se estimulará o comportamento humano;

c) Meios de ajustamento e assimilação dos propósitos da norma pelos receptores;

d) Adoção de medidas que atacam diretamente o problema ambiental apontados nos estudos

e) Obrigatoriedade de monitoramento de CO_2 regional.

Corrobora com os resultados apontados, o estudo anterior (CASTILHO, 2018, p. 144) que analisou a efetividade da norma extrafiscal ambiental nos municípios, obtendo-se os seguintes resultados:

1. A eficácia social da extrafiscalidade ambiental depende de requisitos como:

   a) interesse do ente público em sua criação e efetivação;

   b) geração de oportunidades sem custos adicionais à população para execução das medidas implantadas;

   c) edição de norma indutora de comportamento por meio de recompensas fiscais motivadoras e não compulsória;

   d) informação à população à respeito da extrafiscalidade;

2. A norma extrafiscal ambiental voluntária com recompensas pode ser considerada uma norma mais eficaz em relação à norma com função extrafiscal de caráter compulsório sem disposições de recompensas.

Na mesma pesquisa supracitada, Castilho (2018, p. 138) analisou a eficácia, as vantagens e as desvantagens da norma com função extrafiscal, bem como as características que elas apresentavam. Observa-se que as normas consideradas eficazes são voluntárias, populares (incentivo e publicidade do município) e premial:

Quadro 13. Avaliações conclusivas das normas extrafiscais ambientais.

Ente/medida	Característica da norma	Vantagens	Desvantagens	Valoração (BOBBIO, 2001)
Município A (Construção sustentável)	Coativa (com função extrafiscal ambiental, mas compulsória): Constituem um freio; Desencorajadoras; Atua pela força; Antieconômica; Impopular.	Possibilidades de arrecadação de recursos.	Inflexível: resistência dos agentes por implicar em custo e falta de oportunidade; necessita de adaptações e avaliações periódicas.	Válida Ineficaz Injusta
Município B (Projeto de lei com várias medidas)	Premial; Promove o estímulo a atos positivos;	Sem regulamentação	Sem regulamentação	Inválida
Curitiba (Arborização Urbana)	Premial; Promove o estímulo a atos positivos; Popular; Econômica; Resulta em segurança à execução.	Flexibilidade; Liberdade de escolha; Menores custos para implementação; Dinâmico: contínuo Fácil execução.	Renúncia de receita pública em relação a arrecadação do IPTU.	Válida Eficaz Justa
Salvador (Construção sustentável)	Premial; Promove o estímulo a atos positivos; Popular; Econômica; Resulta em segurança à execução.	Flexível; Liberdade de escolha; Dinâmico: progressivo e contínuo; Estímulo à inovação; Menores custos de implementação.	Aumento de gastos com implementação da política fiscal verde (criação de órgãos e cargos; parecer técnico).	Válida Eficaz Justa

Fonte: CASTILHO (2018, p. 138) adaptado.

Em uma posição teórica sobre a modificação de como editar as normas para alcançar de forma mais efetiva seus destinatários, Jolls e Canstein (2005) elaboram um raciocínio de “desvirtuamento da lei”, no qual sugerem que haja a compreensão da racionalidade limitada no comportamento humano, ou seja, que se estude como

agem as pessoas em determinada matéria para que se busque entregar à elas algo que as induzam naturalmente a prática do que se deseja.[142]

Para TomKowski (2017, p. 39) deve-se buscar maneiras de incentivar o cidadão para que contribuam com o aumento do bem-estar social a partir de sua individualidade, utilizando-se de leis capazes de fazer com que as pessoas ajam de determinada forma. Epstein (2004, p. 1) visualiza desvantagens em normas complexas e enfatiza que há três formas de normas que podem ser mais efetivas, sendo as normas que trazem matérias de prioridades, normas que julgam a conduta por resultados e não insumos (que buscam o resultado sem encontrar dificuldades nos meios) e normas que usam fórmulas simples de rateio para alocar benefícios e encargos[143].

Sob essa perspectiva, a hipótese de se utilizar dos estudos precursores à norma extrafiscal parece facilitar a execução da norma e sua aceitabilidade por parte dos receptores, uma vez que o envolvimento dos cidadãos seria efetivo e os problemas ambientais seriam identificados previamente com solução pensada coletivamente. Além disso, as normas planejadas pelos estudos seriam de simples

---

[142] "In many settings, human beings are boundedly rational. A distinctive and insufficiently explored legal response to bounded rationality is to attempt to "debias through law," by steering people in more rational directions. In many important domains, existing legal analyses emphasize the alternative approach of insulating outcomes from the effects of boundedly rational behavior, often through blocking private choices. In fact, however, a large number of actual and imaginable legal strategies are efforts to engage in the very different approach of debiasing through law by reducing or even eliminating people's boundedly rational behavior. In important contexts, these efforts to debias through law can avoid the costs and inefficiencies associated with regulatory approaches that take bounded rationality as a given and respond by attempting to insulate outcomes from its effects". (JOLLS, Christine e SUNSTEIN, Cass R., Debiasing Through Law (Novembro de 2005). Documento de trabalho NBER nº w11738, disponível em SSRN: https://ssrn.com/abstract=842473).

[143] "Legal systems must deal not only with the cognitive limitations of ordinary individuals, but must also seek to curb the excesses of individual self-interest without conferring excessive powers on state individuals whose motives and cognitive powers are themselves not above question. Much modern law sees administrative expertise as the solution to these problems. But in fact the traditional and simpler rules of thumb that dominated natural law thinking often do a better job in overcoming these cognitive and motivational weaknesses. The optimal strategy involves the fragmentation of government power, and the limitation of public discretion. Three types of rules that help achieve this result are rules of absolute priority, rules that judge conduct by outcomes not inputs, and rules that use simple proration formulas to allocate benefits and burdens". (EPSTEIN, Richard A. The Optimal Complexity of Legal Rules. The law school the university of Chicago. April 2004. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics/552/. Acesso em: 25 de maio de 2022).

compreensão pelos munícipes, uma vez que já participaram das pesquisas prévias que a embasaram.

5.3.2 Dos aspectos positivos e negativos da pesquisa

Como já observado inicialmente, a hipótese da pesquisa não é uma matéria do estudo do Direito, bem como a norma indutora de comportamento se fundamenta na sociologia e na psicologia. Essa interdisciplinaridade apresenta aspectos positivos e negativos. O envolvimento do Direito com outras disciplinas a ponto de ser sustentado por pesquisas prévias à letra da norma jurídica, provavelmente, será alvo da crítica conservadora e enfrentará muita resistência, como já é sabido pela teoria positivista. Mesmo com a era pós-positivista esse envolvimento com a pesquisa científica em áreas diversas das Ciências Jurídicas pode representar uma perda de autonomia do Direito. É por essa razão, também, que trabalhar com as normas voluntárias parece ser mais viável e compatível com as diretrizes jurídicas.

Outro aspecto negativo, talvez seja a necessidade de compor um setor especializado para as pesquisas prévias, dependendo do tipo de pesquisa empírica que pretender o legislador. Isso representa gastos e planejamento orçamentário muito bem estabelecidos, pois além da reposição da receita que se fará devido aos incentivos fiscais, será preciso dispor de pessoal para os estudos precursores. Essa é a razão da necessidade de engajamento de todos os atores, com intensa participação e interesse do município em manter um ambiente urbano e rural saudável e não apenas pensar em implementar políticas públicas ambientais somente no papel com mais uma lei ou decreto sem preocupação com sua efetividade.

Quanto aos aspectos positivos, o primeiro deles a ser observado é a participação dos cidadãos nas pesquisas. Esse ato representa o fortalecimento da democracia e exercício efetivo da cidadania, uma vez que os próprios titulares do direito de ter um meio ambiente saudável participarão de medidas que corroboraram com isso. Além disso, haverá uma conscientização coletiva dos problemas ambientais e a necessidade de preservação e recuperação do meio ambiente.

Com isso, observa-se que a norma jurídica poderá ganhar mais credibilidade quanto aos aspectos científicos, uma vez que sua teoria (a letra da lei) será pautada em pesquisas empíricas com dados reais e com objetivos determinados. Mas isso se reporta apenas à norma jurídica ambiental indutora de comportamentos em virtude de

sua relevância ao princípio do desenvolvimento sustentável e da efetiva possibilidade de realizar tais estudos.

Feitas as considerações conclusivas da discussão dos resultados da pesquisa, passa-se as considerações finais da tese.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito da pesquisa de apresentar novas possibilidades de motivação e construção da legislação com função extrafiscal ambiental foi pensando na busca da efetividade da norma jurídica indutora de comportamentos. Para o problema de ausência de eficácia social da extrafiscalidade ambiental nos municípios, discutiu-se a hipótese de serem os estudos sociais, econômicos e ambientais precursores ao projeto legislativo, uma forma de colaborar com a efetividade dos objetivos da letra da norma.

Para tanto, estudou-se a viabilidade de inserir em um momento prévio da legislação extrafiscal ambiental pesquisas empíricas com a finalidade de conhecer o campo de aplicação da norma e os mecanismos de sua criação. A ideia possibilita uma interação entre o poder executivo, o poder legislativo e os cidadãos. Durante a pesquisa, as sugestões de estudos foram da percepção ambiental da população, o teste da Curva Ambiental de Kuznets e o estudo do perfil socioeconômico.

Os estudos possuem finalidades de encontrar dados que colaboram com a matéria a ser inserida na norma, encontrando os meios que parecem ser mais oportunos para aquela comunidade em questão e com solução para problemas ambientais específicos.

Cada estudo busca um fim, sendo o estudo da percepção ambiental para conhecimento da comunidade, dos problemas ambientais, de meios de divulgação dos incentivos fiscais sustentáveis e da visão dos munícipes sobre as políticas públicas sustentáveis. Já a construção do teste da Curva Ambiental de Kuznets (CAK) busca medir o nível de empenho da população às questões ambientais e em qual estágio os munícipes se encontram relativas às questões da poluição urbana, podendo ser um estágio mais ou menos colaborativo. E por finalmente, as análises dos dados socioeconômicos servem para dar subsídios as demais pesquisas, bem como direcionar quais ações são necessárias para manutenção de medidas sustentáveis ou criação de novas medidas.

A pesquisa utilizou como base teórica fundamental a função promocional do Direito, que trata das normas jurídicas indutoras de comportamentos, sendo voluntárias e encorajadas pelas recompensas econômicas. Na fundamentação sobre a criação normativa (nomogênese), a principal teoria abordada foi a

Tridimensionalidade do Direito, sendo pautada na concepção de que a norma jurídica é resultante dos valores dados aos fatos sociais – fato, valor e norma.

Contudo, os resultados da pesquisa não representam a conclusão sobre o tema, mas parece ser uma sugestão para ser estudada como possibilidade de motivação da norma jurídica de forma científica. A pesquisa partiu de um objetivo obscuro inicialmente, quando desconhecia a possibilidade de critérios legislativos que sugerissem maior efetividade da legislação extrafiscal. E foi com esse objetivo de verificar a existência desses critérios que se desenvolveu a presente tese.

De acordo com o objetivo geral da pesquisa de discutir e apontar o mínimo de conteúdo essencial à norma jurídica extrafiscal verde, obteve-se a conclusão de que os seguintes critérios devem ser utilizados:

1. Estudos precursores à formulação dos projetos legislativos da norma indutora de comportamento em prol do meio ambiente, no qual se buscará criar meios de:

    a) fixação de meio de divulgação da norma;

    b) fixação de meio que se estimulará o comportamento humano positivo;

    c) fixação de ajustamento e assimilação dos propósitos da norma pelos seus receptores;

    d) fixação de medidas que possam combater possíveis causas de degradação ambiental;

    e) obrigatoriedade de monitoramento do CO_2 regional.

2. O planejamento do engajamento as questões ambientais por meio das seguintes ações:

a) a participação efetiva do município quanto aos estudos antecessores, independente do projeto de lei ser de apenas um membro do legislativo,

haja vista ser a preservação ambiental a obrigação de todos, conforme artigo 225, CF/88;

b) resultados de pesquisas prévias quanto à percepção ambiental da população receptora, possibilitando a participação da comunidade desde a criação do projeto, bem como os aspectos socioeconômicos e culturais;

c) considerar possível polo de problemas ambientais identificados nos estudos prévios, direcionando maior incentivo à prevenção ou recuperação do ambiente para tais problemas, bem como para outros que possam surgir futuramente;

d) uso de recursos digitais e visuais como meios de ampla divulgação do incentivo fiscal ambiental e facilidades de participação da população, como criação de aplicativos e sites próprios à matéria e ao projeto;

e) a criação de uma comissão ou órgão específico destinados às pesquisas prévias às normas que necessitem desta demanda, incluindo as demais normas, se for o caso;

f) criação de um setor próprio que gerencie os requerimentos, manutenção e publicidades dos incentivos fiscais ambientais.

g) promover de forma contínua a educação ambiental nas escolas, instituições públicas e espaços públicos.

A pesquisa sobre a eficácia das normas jurídicas, ainda, precisa de estudos que tragam mais sugestões de ações que possam melhorar a efetividade das normas indutoras de comportamento em prol de benefícios coletivos, como os incentivos à sustentabilidade. O Direito como instrumento de transformação social pode encontrar na interdisciplinaridade com outras ciências inspirações que possa trazer à sua função promocional um maior protagonismo social.

Pensar na norma jurídica com respaldo científico não se trata de diminuição da autonomia do Direito ou ofensas às normas constitucionais, haja vista que se trata de normas voluntárias com função promocional com estudos prévios que não alteram

o processo legislativo tradicional, sendo que o planejamento de ações é apenas uma estratégia em busca da efetividade da intenção do legislador e de direitos fundamentais.

A proposta de estudos prévios com os receptores da norma jurídica a ser elaborada e a obtenção de colaboração destes para formular os critérios sugeridos nesta pesquisa podem ser atos de incentivos ao exercício da cidadania com participação efetiva na construção da motivação do legislativo e do fortalecimento da democracia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralização a federação? **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 29-40, jun. 2005. https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004. Acesso em 10 de dezembro de 2021.

ALONSO, Ricardo Pinha. **Os direitos fundamentais sociais e o controle judicial das políticas públicas.** 2012. 172 p. Tese (doutorado em Direito). Orientador Antônio Carlos Mendes. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo.

AMATO, Lucas Fucci. Função, estrutura e instituição na análise jurídica**. Revista Da Faculdade De Direito**, Universidade De São Paulo, 112, 387-408. https://doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v112i0p387-408.

ANEZ, Tânia Letícia Wouters. Abordagem jurídica da liberdade de pesquisa: reflexões a respeito do princípio da dignidade humana. In: RAMIRO, Caio Henrique Lopes (organizador). **Direito e desenvolvimento**: estudos sobre a questão ambiental e a sustentabilidade. São Paulo: LiberArs, 2015, p. 63-79.

A NOVA AGENDA urbana. 2016. Disponível em: https://habitat3.org/the-new-urban-agenda. Acesso em: 22 de agosto de 2021.

ARAGÃO, José Wellington Marinho de; MENDES NETA, Maria Adelina Hayne. **Metodologia científica**. Salvador: UFBA, Faculdade de Educação, Superintendência de Educação a Distância, 2017.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Lafonte, 2017.

ARMENTA, Luis León. **Metodologia del derecho**. México: Editora Porruá, 2011.

BALDUINO, Maria Clara de Jesus Maniçoba. O acordo de paris e a mudança paradigmática de aplicação do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**. Volume 13, 2020. Disponível em: file:///C:/Users/afanc/Downloads/21571-Texto%20do%20artigo-71078-3-10-20200804.pdf. Acesso em 05 de dezembro de 2021.

BARROSO, Luiz Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 240; 1-42, abr/jun.2005. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695. Acesso em: 09 de setembro de 2021.

BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. **Revista da EMERJ**, v.4, n. 15, 2001. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_11.pdf. Acesso em: 11 de setembro de 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Suffragium - **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará,** Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498. Acesso em: 28 de setembro de 2021.

BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BEZERRA, Fábio Luiz de Oliveira. Ética judicial: a dignidade da pessoa humana e os valores da verdade, justiça e amor. **Revista de Informações Legislativa**. Brasília, ano 47, n. 186, abril/junho, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Bauru SP: EDIPRO, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. 2007.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**. São Paulo: Ícone, 1995.

BOÉTIE, Etiene de la. **O discurso da servidão voluntária**. São Paulo: Martin Claret, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BIAGE, Milton. ALMEIDA, Helberte João. Desenvolvimento e impacto ambiental: uma análise da curva ambiental de Kuznets. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 45, nº 3, dez. 2015. Disponível em: https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1518. Acesso em: 01 de julho de 2021.

BIAGE, Milton. Relação entre crescimento econômico e impactos ambientais - uma análise da curva ambiental de Kuznets. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia (MG), 27 (1), p. 7-42, Jul./Dez. 2012a.

BIAGE, Milton. **Estatística econômica e introdução à econometria**. Florianópolis: Departamento de Ciências Econômicas/UFSC, 2012b.

BRASIL. **Decreto** nº 592 de 6 de julho de 1992.

BREGA FILHO, Vladimir. ALVES, Fernando de Brito. **Da liberdade religiosa como direito fundamental: limites, proteção e efetividade**. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF, 2008. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVII+Congresso+Nacional+-+Bras%C3%ADlia+(20%2C+21+e+22+de+novembro+de+2008).pdf. Acesso em: 22 de outubro de 2021.

BUNGE, Mario. **La investigación científica**. Barcelona: Colección Convivium, Ariel, 1969.

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. BARCELLOS, Igor Awad. O direito de viver a própria morte e sua constitucionalidade. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csc/2013.v18n9/2691-2698/. Acesso em: 12 de dezembro de 2021.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**. Belo Horizonte: Editora Plácido, 2020.

CANEPA, Carla. **Cidades sustentáveis**: o município como *locus* da sustentabilidade. Sã Paulo: RCS Editora, 2007.

CALIENDO, Paulo. **Limitações constitucionais ao poder de tributar com finalidade extrafiscal**. Revista Nomos – pós-graduação em direito da UFC. V.33, n.2, 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/issue/view/142>. Acesso em: 22 de agosto de 2021.

CASTILHO, Ana Flavia de Andrade Nogueira. A função promocional do direito na concepção de Norberto Bobbio e sua relação com o princípio da dignidade da pessoa humana. In: LAZARI, Rafael de; RAZABONI JUNIOR, Ricardo Bispo. **Dignidade humana e suas vertentes**. 1ª edição. Brasília: Coutinho, 2017.

CASTILHO, Ana Flávia de Andrade Nogueira. **A extrafiscalidade ambiental como instrumento ao desenvolvimento sustentável nos municípios**. Orientador Ricardo Pinha Alonso. 2018. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2018.

CARVALHO, Enyedja Mantins de Araújo. SILVA, Mônica Maria Pereira da. CARVALHO, José Ribamar Marques. **Percepção ambiental dos diferentes atores sociais de Vieirópolis, PB**. Revista eletrônica Qualit@s. Vol. 13, nº 1, 2012. Disponível em: http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/viewFile/1462/789. Acesso em: 16 de maio de 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Para uma teoria da norma jurídica**: da teoria da norma à regra matriz de incidência tributária. Disponível em: https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/06/Paulo-de-Barros-Carvalho-Para-uma-teoria-da-norma.pdf. Acesso em: 19 de julho de 2021.

CARVALHO, Aurora Tomazine de. **Teoria Geral do Direito** – o construtivismo lógico-semantico). 2009. 623 f. Tese de doutorado – PUC SP. Orientador: Paulo de Barros de Carvalho. São Paulo SP.

COP22 CUMPRE seu objetivo; agora cabe aos países avançar.2016. Disponível em: https://www.oc.eco.br/cop22-cumpre-seu-objetivo-agora-cabe-aos-paises-avancar/. Acesso em: 17 de agosto de 2021.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **As competências do município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Bastos, 2000.

DECLARAÇÃO DO RIO sobre meio ambiente. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 16 de agosto de 2021.

EMISSÕES DO Brasil sobem 9% em 2016. Disponível em: https://www.oc.eco.br/emissoes-brasil-sobem-9-em-2016/. Acesso em: 06 de junho de 2021.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186. Acesso em: 03 de março de 2022.

EPSTEIN, Richard A. **The Optimal Complexity of Legal Rules**. The law school the university of Chicago. April 2004. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics/552/. Acesso em: 25 de maio de 2022.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho. BICALHO, Guilherme Pereira Dolabella. Do positivismo ao pós-positivismo jurídico. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 48, 189, jan./mar. 2011. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242864/000910796.pdf?sequence. Acesso em: 12 de setembro de 2021.

FERRAZ Jr, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 2003.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costas. – Porto Alegre: Artmed, 2009.

FINCATO, Denise Pires; GILLET, Sérgio Augusto da Costa. **A Pesquisa Jurídica em Mistérios:** do Projeto de Pesquisa à Banca. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

FIORELLI, José Osmir. MANGINI, Cathya Ragazzoni. **Psicologia Jurídica**. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

FREUD, Sigmund. **O futuro de uma ilusão, o mal-estar da civilização e outros trabalhos**. Tradução da versão inglesa de 1928. Rio de Janeiro: Imago, 2009.

GIACOIA JÚNIOR, Oswaldo. Sustentabilidade: conceito e princípios. In: RAMIRO, Caio Henrique Lopes (organizador). **Direito e desenvolvimento**: estudos sobre a questão ambiental e a sustentabilidade. São Paulo: LiberArs, 2015, p. 13-29.

GUASTINI, Ricardo. **Das fontes às normas**. Tradução Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo de juízes**: a interpretação/aplicação do direito e os princípios. 10ª edição. São Paulo: Malheiros, 2021.

HESSE, Conrad. **A força normativa da constituição**. Traduzido por Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor: 1991.

HOLLEBEN, Luiz Setembrino Von. **Direito ambiental municipal**: competência legislativa dos municípios. Curitiba: Soluções Jurídicas, 2009.

IPEA. O que é? Índice de Gini. 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28#:~:text=O%20%C3%8Dndice%20de%20Gini%2C%20criado,apresentam%20de%20zero%20a%20cem). Acesso em: 04 de maio de 2021.

JHERING, Rudolf Von. **A finalidade do direito**. Campinas: Bookseller, 2002.

UN-HABITAT. Disponível em: https://unhabitat.org/about-us. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

HABITAT III. Disponível em http://diplomaciacivil.org.br/project-view/programa-da-onu-para-assentamentos-humanos/. Acesso em: 19 de agosto de 2021).

JOLLS, Christine e SUNSTEIN, Cass R., Debiasing Through Law .NBER nº w11738, 2005. Disponível em https://ssrn.com/abstract=842473. Acesso em 23 de maio de 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8ª edição. São Paulo: Editora Martins Fonte, 2009.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**. Petrópolis: Vozes, 1997.

KUZNETS, Simon. **Economic growth and income inequality**. The American economic review. Vol. XLV, nº 1, March, 1955.

LANE, Jan-Erik. Global warming: preventing irreversibility. Brasil. **J. Polit. Econ**. 38 (4), Out-Dez 2018. https://doi.org/10.1590/0101-35172018-2860.

LOCKE, John. **Segundo tratado do governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. São Paulo: Editora Vozes, 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MEDEIROS, Marcelo. **Medidas de desigualdade e pobreza**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Brasil vai buscar recursos na COP 25 para financiar preservação ambiental. 2019. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/informma/item/15663-brasil-vai-buscar-recursos-na-cop-25-para-financiar-preserva%C3%A7%C3%A3o-ambiental.html. Acesso em 17 de agosto de 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2018. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/comunicacao/itemlist/category/138-conven%C3%A7%C3%A3o-da-onu-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima.html. Acesso em: 17 de agosto de 2021.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espirito das leis**. Tradução de Cristina Muracheo. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios**. Brasília, IPEA, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9268. Acesso em: 19 de outubro de 2021.

MONASSA, Clarissa Chagas Sanches; NEVES, Samara Tavares Agapto das. In: RAMIRO, Caio Henrique Lopes (organizador). **Direito e desenvolvimento**: estudos sobre a questão ambiental e a sustentabilidade. São Paulo: LiberArs, 2015, p. 47-62.

NALINI, José. **Ética ambiental**. Campinas, SP: Millennium, 2010.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Revista Estudos Avançados**, volume 26 – número 74 – janeiro/abril, 2012.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. In: ESTUDOS avançados: dossiê sustentabilidade. **USP-SP**. vol. 26, n. 74, abril de 2012, p. 137-150. São Paulo: IEA, 2012.

NETTO, José Oliveira. **Dicionário jurídico universitário**. Leme/SP: EDIJUR, 2010.

OLIVEIRA, André Soares. **A Liderança dos Países Desenvolvidos no Acordo de Paris:** reflexões sobre a estratégia do Naming and Shaming dentro do Balanço-Global. Sequência (Florianópolis) (81) • Jan-Apr 2019. https://doi.org/10.5007/2177-7055.2019v40n81p155.

ONU-HABITAT. Relatório Cidades Sustentáveis. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/08/livro_cidades_sustentaveis_-_completo_0.pdf. Acesso em: 01 de agosto de 2021.

PARSONS, Talcott. **O sistema das sociedades modernas**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo, Pioneira, 1974.

PENA, Rodolfo F. Alves. **Índice de Gini**. Brasil Escola. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/geografia/indice-gini.htm. Acesso em 12 de junho de 2021.

PIGOU, Arthur Cecil. **The economics of welfare**. 4th ed. London: Macmillan, 1932.

PINHO, Diva Benevides. VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Manual de economia**. Equipe de professores da USP. São Paulo: Saraiva, 2004.

POPPER, Karl Raimund. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo/SP, Editora Cultrix, 1972.

REALE, Miguel. **Nomogênese jurídica**. Revista Páginas de Direito, Porto Alegre, ano 2, nº 50, 15 de março de 2002. Disponível em: https://www.paginasdedireito.com.br/artigos/139-artigos-mar-2002/4889-nomogenese-juridica.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. São Paulo: Saraiva, 1994.

REALE, Miguel. **Variações sobre o poder**. Disponível em: http://www.miguelreale.com.br/artigos/varpod.htm. Acesso em: 05 de outubro de 2021.

REIS, Sheila Cristina Gomes. Os Pressupostos Funcionalistas da Teoria da Modernização. **Revista Habitus**: Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p.07-28, 10 de nov. 2016. Semestral. Disponível em: www.habitus.ifcs.ufrj.br. Acesso em: 05 de julho de 2021.

RELATÓRIO DE BRUNDTLAND. Disponível em: http://www.inbs.com.br/ead/Arquivos%20Cursos/SANeMeT/RELAT%23U00d3RIO%20BRUNDTLAND%20%23U201cNOSSO%20FUTURO%20COMUM%23U201d.pdf. Acesso em 02 de janeiro de 2021.

RELATÓRIO RIO+20. Relator Ricardo Tripoli. 2013. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/arquivos/relatorio-final-da-subcomissao-rio-20. Acesso em: 05 de dezembro de 2021.

RIO+20. 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html. Acesso em 05 de dezembro de 2021.

ROCHA, Júlio César de Sá da. **Função ambiental da cidade: direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Revista Estudos Avançados**, Volume 26, nº 74. São Paulo: USP, 2012.

SECHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Jorge Luiz de Castro. FERNANDES, Maria Wilda. ALMEIDA, Rosa Lívia Freitas de. **Estatística e probabilidade**. Fortaleza: Eduece, 2015. Disponível em: https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/554261/2/Livro%20Estatistica%20e%20Probabilidade%20.pdf. Acesso em: 06 de junho de 2021.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Curso de Hermenêutica Jurídica Contemporânea** - do positivismo clássico ao pós-positivismo jurídico. Curitiba PR: Juruá, 2014.

SÍNTESE de indicadores sociais. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=o-que-e. Acesso em: 04 de maio de 2021.

SOUSA, Luciana Cristina Romeu. SOUSA, David Silva Pereira. Ricardo Bruno Nascimento. **Curva ambiental de Kuznets**: uma análise macroecômica entre crescimento econômico e impacto ambiental de 2005 a 2010. Rev. gest. sust. ambient., Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 227-246,out.2016/mar. 2017. Disponível em: http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/gestao_ambiental/article/view/3329#:~:text=O%20presente%20estudo%20tem%20o,vari%C3%A1veis%20explanat%C3%B3rias%20o%20PIB%20per. Acesso em: 21 de junho de 2021.

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cad. Saúde Pública** 35 (Suppl 2), 2019. https://doi.org/10.1590/0102-311X00046818. Acesso em: 10 de dezembro de 2021.

SOUZA, Eloisio Moulin de. **Pós-modernidade nos estudos organizacionais**: equívocos, antagonismos e dilemas. EDAPE.BR jun/2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/TmkfjwXQYCrDrxYznHnM5gr/?lang=pt#. Acesso em: 29 de setembro de 2021. Doi: https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000200003.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. São Paulo SP: Malheiros, 2008.

TOMKOWSKI, Fábio Goulart. **Direito tributário e heurísticas**. São Paulo: Almedina, 2017.

UNICEF. Objetivos de desenvolvimento sustentável. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel. Acesso em: 22 de agosto de 2021.

WOLF, Rayan et al . Estimativa da Curva de Kuznets ambiental para o Estado de Mato Grosso do Sul. **Investig. Agrar**., San Lorenzo , v. 21, n. 2, p. 124-135, Dec. 2019 . Available from http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2305-06832019000200124&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 de junho de 2021. https://doi.org/10.18004/investig.agrar.2019.diciembre.124-135.

VEIGA, José Eli da. Economia política da qualidade. **Rev. adm. empres**., São Paulo , v. 50, n. 3, p. 338-344, Sept. 2010 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902010000300009&lng=en&nrm=iso>. access on 04 May 2021. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902010000300009.

VIEIRA, Alexandre Alves. TEIXEIRA, Marcio Antônio. O princípio do poluidor-pagador, um importante instrumental para o desenvolvimento sustentável. In: RAMIRO, Caio Henrique Lopes (organizador). **Direito e desenvolvimento**: estudos sobre a questão ambiental e a sustentabilidade. São Paulo: LiberArs, 2015, p. 113-124.

ANEXOS

ANEXO 1. ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Estados	Nº municípios
Acre	22
Alagoas	102
Amapá	16
Amazonas	62
Bahia	417
Ceará	184
Espirito Santo	78
Goiás	246
Maranhão	217
Mato Grosso	141
Mato Grosso do Sul	79
Minas Gerais	853
Pará	144
Paraná	399
Pernambuco	184
Piauí	224
Roraima	15
Rondônia	52
Rio de Janeiro	92
Rio Grande do Norte	167
Rio Grande do Sul	497
Santa Catarina	295
São Paulo	645
Sergipe	75
Tocantins	139
Total	5345