

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA - UNIMAR

ANTONIO DE ABREU MARIANI

**QUESTÕES AMBIENTAIS NO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL  
(LEI N° 9.393/1996)**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ANTONIO DE ABREU MARIANI

**QUESTÕES AMBIENTAIS NO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL**  
**(LEI N° 9.393/1996)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Marília como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza e co-orientação da Profa. Dra. Adriana Migliorini Kieckhöfer.

MARÍLIA

2010

Autor: ANTONIO DE ABREU MARIANI

Título: QUESTÕES AMBIENTAIS NO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (LEI N° 9.393/1996)

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Marília, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza e co-orientação da Profa. Dra. Adriana Migliorini Kieckhöfer.

Aprovado pela Banca examinadora em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

---

Prof. Dr. Paulo Roberto Pereira de Souza

---

Profa. Dra. Adriana Migliorini Kieckhöfer

---

Prof. Dr. José Sebastião de Oliveira

Dedico este trabalho a minha mulher Maria Ester e também a minha filha Helena, que abdicaram graciosamente de parte de nosso convívio por compreender, desde o início, a importância que esta dissertação tem para o meu desenvolvimento profissional.

Agradeço a Deus pela oportunidade de retomar o compromisso com minha formação intelectual, bem como aos meus pais, que souberam transmitir a importância desse valor.

Agradeço também aos meus Professores Orientadores, pela competente e delicada firmeza ao apontar a melhor direção para o desenvolvimento deste trabalho.

Por fim, agradeço especialmente a todos que, de uma forma ou de outra, muito ou pouco, contribuíram para este êxito pessoal.

Ensinará você aos seus filhos o que nós ensinamos aos nossos filhos, que a terra é nossa mãe? O que acontece à terra acontece aos filhos da terra. Isso nós sabemos. A terra não pertence ao homem. O homem pertence à terra. Todas as coisas estão ligadas, como o sangue, que nos une a todos. O homem não tece a teia da vida; nela é apenas um fio. O que ele faz para a teia, fá-lo para si mesmo. Uma coisa nós sabemos: nosso Deus é também o seu Deus. A terra lhe é preciosa. E danificar a terra é desprezar o seu criador.

(Cacique Seattle, Canadá, 1854)

## **QUESTÕES AMBIENTAIS NO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (LEI N° 9.393/1996)**

Resumo: De acordo com a Constituição Federal de 1988, os princípios da defesa do meio ambiente e da função socioambiental da propriedade rural vinculam a Ordem Econômica e Financeira Nacional. Reconhece-se que os direitos ao desenvolvimento econômico e à propriedade privada estão vinculados ao direito fundamental das presentes e futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida. Portanto, cabe ao Estado brasileiro intervir para que a atividade empresarial se desenvolva em consonância com os diversos princípios ambientais expressos no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, dentre os quais o princípio do desenvolvimento sustentável. O objetivo deste trabalho é identificar como a Lei n° 9.393/1996 se tornou um instrumento apto a gerar a recuperação do meio ambiente nos imóveis rurais, comprovando que o tributo ambiental tem importante papel na tarefa da promoção da conservação do meio ambiente pelo Estado. Como uma opção às clássicas normas-sanção de natureza administrativa, civil e penal, o mecanismo da sanção premial é utilizado por ser coerente com a lógica empresarial. Neste sentido, a extrafiscalidade do Imposto Territorial Rural se manifesta quando isenta do imposto imobiliário as áreas de preservação permanente, reserva legal florestal, reservas particulares do patrimônio natural, dentre outras formas de proteção do patrimônio florestal discriminadas na Lei n° 4.771/1965 e na Lei n° 9.985/2000. Não obstante impor limitações uso, a legislação ordinária é coerente com os mandamentos constitucionais, ao oferecer alternativas econômicas para a utilização de tais áreas, desde que protejam os mananciais e promovam a conservação dos biomas. Contudo, muitas são as formalidades legais para o reconhecimento da isenção tributária, que dão margem a uma importante discussão na esfera administrativa suscitada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Busca-se demonstrar por meio de entendimentos jurisprudenciais que a solução de tais questões se dá pela aplicação das técnicas de solução de conflitos entre normas fundamentais, aptas a determinar a prevalência entre valores constitucionais relacionadas ao direito de propriedade, ao meio ambiente, ao devido processo legal e à dignidade do contribuinte.

Palavras chave: Extrafiscalidade; Imposto Territorial Rural; meio ambiente.

## **ENVIRONMENTAL ISSUES IN RURAL PROPERTY TAXATION (LAW N° 9.393/96)**

Abstract: According to the 1988 Brazilian Federal Constitution, the principles of environmental protection and socio-environmental function of rural property bind the National Economic and Financial Order. It is recognized that the right to economic development and private property is linked to the fundamental right of present and future generations to an ecologically balanced environment, essential to the quality of life. Therefore, the commitment of Brazilian State is to intervene so that business activity is developed in line with the various environmental principles expressed in Article 225 of the Federal Constitution of 1988, among them the principle of sustainable development. The objective of this paper is to identify how the Federal law No. 9.393/1996 becomes a tool able to generate the recovery of the environment in rural properties, proving that the tax environment has an important role in the task of promoting environmental conservation by the State. As an option to the Brazilian classic standards-sanction administrative, civil and criminal penalties, the premial mechanism is used and accepted because it is consistent with the business logic. In this sense, the taxation stimulating mechanism of the rural land tax is triggered when the tax exempt real estate legal set aside areas for environmental restoration, among other forms of protection of forest assets broken down in Federal laws No. 4.771/1965 and No. 9.985/2000. Despite limitations imposed on the use of the property, the referred legislation is consistent with the constitutional provisions, in order to provide economic alternatives to the use of such areas, as they protect the water sources and promote conservation of the biomes. However, there are many legal formalities for the recognition of tax exemption, which give rise to a major tax litigation at the administrative level raised by Brazilian Internal Revenue Service. It is demonstrated through jurisprudential understandings that the solution of such issues is by applying the techniques of conflict resolution among constitutional key standards, able to evaluate the prevalence among constitutional ideals related to property rights, environment protection, due process of law and dignity of the taxpayer.

Keywords: Environment; rural property taxation; taxation stimulating function (green tax).

## SUMÁRIO

<b><u>INTRODUÇÃO</u></b> .....	11
<b><u>1 TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE</u></b> .....	15
<b><u>1.1 ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL</u></b> .....	22
<b><u>1.2 PRESSUPOSTOS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ATIVIDADE ECONÔMICA.</u></b> .....	31
<b><u>1.3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL</u></b> .....	35
<b><u>2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O BEM AMBIENTAL</u></b> .....	41
<b><u>2.1 BEM AMBIENTAL</u></b> .....	45
<b><u>2.2 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS E O SISTEMA ECONÔMICO TRIBUTÁRIO</u></b> .....	49
<b><u>2.3.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável</u></b> .....	50
<b><u>2.3.2 Princípio da Solidariedade Intergeracional</u></b> .....	55
<b><u>2.3.3 Princípio da Prevenção e da Precaução</u></b> .....	58
<b><u>2.3.4 Princípio da Cooperação e Participação Comunitária</u></b> .....	61
<b><u>3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS INFORMADORES DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL</u></b> .....	65
<b><u>3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E TIPCIDADE</u></b> .....	69
<b><u>3.2 PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE</u></b> .....	73
<b><u>3.3 PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE</u></b> .....	74
<b><u>3.4 PRINCÍPIO DA IGUALDADE</u></b> .....	75
<b><u>3.5 PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA</u></b> .....	80
<b><u>3.6 EXTRAFISCALIDADE E IMPOSTO TERRITORIAL RURAL</u></b> .....	83
<b><u>4 IMPOSTO TERRITORIAL RURAL – LEI N° 9.393/1996</u></b> .....	88
<b><u>4.1 DEFINIÇÃO DE IMÓVEL RURAL</u></b> .....	91
<b><u>4.1.1 Sistema Nacional de Cadastro Rural</u></b> .....	94
<b><u>4.2 SISTEMÁTICA DE CÁLCULO DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL</u></b> .....	94
<b><u>4.2.1 Direito comparado</u></b> .....	98
<b><u>4.3 ÁREAS PASSÍVEIS DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA NO IMÓVEL RURAL</u></b> .....	100

<a href="#"><u>4.3.1 Lei nº 4.771/65 - Código Florestal</u></a> .....	101
<a href="#"><u>4.3.1.1 Justificativas para a proteção das áreas de preservação permanente e reserva legal</u></a> ..	109
<a href="#"><u>4.3.2 Lei nº 9.985/2000 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)</u></a> .....	115
<a href="#"><u>4.3.2.1 Regime jurídico das unidades de conservação, direito de propriedade e função socioambiental da propriedade rural</u></a> .....	120
<a href="#"><u>4.3.2.2 Desapropriação indireta e a prova na fiscalização do Imposto Territorial Rural</u></a> .....	124
<a href="#"><u>4.3.3 Florestas em regeneração (Lei nº 11.428/2006)</u></a> .....	127
<a href="#"><u>4.3.4 Áreas alagadas (Lei nº 11.727/2008)</u></a> .....	131
<a href="#"><u>4.4 ATO DECLARATÓRIO AMBIENTAL – ADA/IBAMA</u></a> .....	134
<a href="#"><u>4.4.1 Princípio da verdade material e o Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA)</u></a> .....	139
<a href="#"><u>4.5 CALAMIDADE PÚBLICA</u></a> .....	141
<a href="#"><u>4.6 FISCALIZAÇÃO DO ITR</u></a> .....	145
<a href="#"><u>4.6.1 Procedimento e prova no processo administrativo tributário de primeiro grau</u></a> .....	146
<a href="#"><u>4.6.2 Procedimento e prova no processo administrativo tributário de segundo grau</u></a> .....	149
<a href="#"><u>CONCLUSÃO</u></a> .....	153
<a href="#"><u>REFERÊNCIAS</u></a> .....	157
<a href="#"><u>ANEXO</u></a> .....	167

## INTRODUÇÃO

Desde a antiguidade clássica o progresso da humanidade esteve associado ao uso predatório do planeta, onde os recursos naturais compreendidos como infinitos estavam colocados a disposição do homem, numa clara visão antropocêntrica do meio ambiente natural. Na atualidade, a preocupação com a degradação causada pela atividade econômica vinculou a necessidade do desenvolvimento continuado à conservação do meio ambiente e ao uso racional dos recursos naturais, revelando uma nova orientação de natureza biocêntrica e ecocêntrica.

Esta mudança de paradigma justificou-se pelo enorme crescimento da produção e da população mundial, do qual resultou um aumento proporcional dos resíduos industriais e humanos. Verificou-se que as demandas formuladas pelo desenvolvimento da sociedade moderna contrastam com um preocupante estado de desequilíbrio ambiental do planeta, realidade que contribuiu para tornar comuns as tragédias climáticas e ambientais em nosso cotidiano.

A consciência em relação à necessidade de promover a sustentabilidade do desenvolvimento econômico foi despertada em 1972 pelo Relatório *Meadows* e pela Declaração de Estocolmo, quando a humanidade constatou que seus descendentes não teriam o privilégio de usufruir de uma qualidade ambiental compatível com os valores da dignidade humana, caso fossem mantidos os mesmos padrões de crescimento e consumo da civilização.

A importância conceitual do desenvolvimento sustentável forçou a atualização das mais tradicionais constituições democráticas contemporâneas e influenciou a nova redação das constituições dos países europeus recém egressos de regimes ditatoriais. Ao reescreverem seus diplomas constitucionais, diversas nações européias deram matiz constitucional ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental típico de terceira dimensão. Sob tais influências, a Constituição Federal de 1988 surge como a primeira providência da restauração do regime democrático no Brasil, inovando em relação às anteriores ao incorporar de forma moderna, concreta e objetiva a questão ambiental.

Dessa forma, o diploma constitucional brasileiro de 1988 consagrou no *caput* do artigo 225, o direito fundamental a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Porém, a preocupação do legislador constituinte não se restringiu a uma alusão genérica ao meio ambiente. Estabeleceu com objetividade os princípios ambientais, os conceitos interdisciplinares, os critérios e os instrumentos necessários para a realização dos valores constitucionais relacionados a um novo interesse público voltado à proteção do bem de natureza ambiental.

A sociedade como um todo percebe o problema socioambiental inerente à sustentabilidade da produção rural, pois o produto agrícola alcança todas as partes do país e do planeta. Questões como a poluição por agrotóxicos, dos efeitos dos transgênicos, da conservação dos recursos hídricos, florestais e da diversidade da biota, dentre inúmeros outros assuntos relacionados ao meio ambiente rural, permanecem sem uma solução satisfatória perante um mercado consumidor cada vez mais informado e consciente.

O objetivo deste trabalho é identificar como a legislação tributária consubstanciada na Lei do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96) contribui para modificar e estabelecer um novo paradigma de conservação ambiental no meio rural. Ressalta-se como a isenção fiscal outorgada às questões ambientais tem condições de incrementar o leque das estratégias de proteção do meio ambiente, frente a uma crescente demanda pela água e pelos recursos biológicos necessários à higidez presente e futura do meio ambiente natural.

Calcado em uma abordagem teórica, fundamentada em elementos de direito material, em princípios jurídicos constitucionais de natureza ambiental e tributária pertinentes ao tema, procura-se destacar por meio de uma metodologia hipotético-dedutiva como o Imposto Territorial Rural promove a preservação do meio ambiente natural inserto no meio rural. A orientação jurisprudencial emanada do controle administrativo e judicial relacionada à fiscalização desta espécie de imposto é utilizada não só como subsídio à pesquisa, mas também para ilustrar a solução das questões ambientais relacionadas ao tema.

No primeiro capítulo assinala-se a evolução histórica do papel do Estado na promoção “Da Ordem Econômica e Financeira”, bem como conduz-se uma análise de cada um dos princípios que norteiam esta mesma ordem, conforme está disciplinada no artigo 170 da Constituição Federal de 1988.

Em seguida são apontados os fundamentos que explicam porque a ordem econômica dirigente materializada na Constituição Federal de 1988 requereu que o constituinte disponibilizasse ao Estado brasileiro as condições para fiscalizar e regular a atividade econômica dos particulares, interferindo na livre iniciativa e delimitando o perfil de um Estado normativo e regulador capaz de assegurar, dentre outros direitos fundamentais, a preservação do meio ambiente.

Ao final desse primeiro tópico analisa-se ainda a função social da propriedade rural em seu viés ambiental, pois além de constituir um direito fundamental, a proteção do meio ambiente também foi relacionada como um princípio constitucional que limita, orienta e fundamenta a atividade econômica, constituindo, ainda, um dos requisitos cumulativos para que se constate a função social da propriedade rural (artigo 186, II e artigo 170, III da Constituição Federal de 1988).

No segundo capítulo são abordadas as qualidades que distinguem o novo bem ambiental que à Constituição Federal de 1988 interessa proteger, como também os atributos que lhe conferem a qualidade de um direito fundamental moderno, tipicamente difuso e coletivo, com um forte componente de solidariedade característico dos direitos de terceira dimensão e, portanto, completamente dissociado do regime liberal de apropriação privada dos meios de produção, consagrado anacronicamente pelo Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002).

Na continuação desse capítulo são identificados os princípios ambientais cujo conteúdo e peculiaridades aproximam o Direito Ambiental do Direito Tributário. Destarte, tais princípios preconizam a proteção de valores e estabelecem a adoção de condutas que justificam as políticas tributárias de cunho eminentemente extrafiscal, por meio das quais a promoção do meio ambiente é privilegiada em detrimento da arrecadação fiscal, tema que será analisado de forma mais detida em meio aos princípios específicos do Direito Tributário no terceiro capítulo.

No penúltimo capítulo será ressaltada a importância dos princípios jurídicos em relação às regras legais, como também das técnicas que viabilizam a resolução de eventuais conflitos entre os valores constitucionais de natureza fundamental. Após as considerações em relação às técnicas e tendências jurídicas de interpretação dos princípios constitucionais, são apontados os princípios jurídicos diretamente afeitos ao Direito Tributário e que estruturam a Lei do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96), aferindo-se de que forma os mesmos se manifestam concretamente na aplicação desse diploma legal.

Finalmente, o quarto e último capítulo da presente pesquisa apresenta uma análise detalhada de todas as questões ambientais relacionadas à Lei do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96), iniciando-se pela caracterização legal do imóvel rural para, em seguida, abordar a sistemática de cálculo do imposto, identificar as ocorrências ambientais passíveis de isenção fiscal, analisar a legalidade dos aspectos acessórios da obrigação tributária e, finalmente, apreciar a questão da prova das ocorrências ambientais no âmbito da fiscalização administrativa e judicial do referido imposto.

Em meio a tais conteúdos são apresentadas ainda as justificativas para que o mecanismo da tributação extrafiscal implícito na Lei do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96) seja considerado como uma forma eficiente de promover a proteção das áreas de preservação permanente e de reserva legal, como também para promover a criação de algumas espécies de unidades de conservação estabelecidas pela lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000). A exposição desta última legislação será acompanhada de algumas reflexões a respeito de seu regime jurídico e do conflito deste com o direito fundamental de propriedade.

## 1 TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE

A Revolução Francesa ao final do século XVIII acentuou as diferenças entre o público e o privado, confirmando a família como unidade produtiva; proclamou os direitos individuais como sagrados e absolutos, dentre os quais o direito à propriedade, à liberdade, à integridade física, em meio a outros denominados de primeira geração ou dimensão; aboliu o Estado Absolutista e os favores feudais da nobreza aristocrática; finalmente, proclamou a separação entre Igreja e Estado, estabelecendo a igualdade legal dos cidadãos, relacionada à livre manifestação da vontade para o exercício de seus direitos. O Código Civil francês de 1804 (Código Napoleônico) foi um dos instrumentos legais que consolidaram as reformas defendidas pela Revolução burguesa de 1789.

Surge um novo modelo de Estado constitucional, que passou a ser denominado Estado Democrático de Direito. Busca-se, então, constituir uma Nação juridicamente organizada em torno de uma Constituição e de leis, cujos representantes gozem de aprovação popular e tenham sua atuação disciplinada e limitada pelo ordenamento jurídico.<sup>1</sup>

O Estado liberal evolui na direção da Revolução Industrial iniciada na segunda metade do século XVIII. Na Inglaterra, onde os valores burgueses e as novas tecnologias de produção se desenvolveram com maior consistência, o novo sistema de produção industrial provoca o deslocamento das atenções de uma economia essencialmente agrícola para as fábricas, onde se verificou a formação de relações de trabalho iníquas, em desfavor dos trabalhadores.

A esta altura, um sistema jurídico individualista e liberal baseado essencialmente nos ideais de liberdade e de propriedade nos moldes do código francês, como também em uma ordem econômica inspirada na teoria do comportamento natural das leis de mercado de Adam Smith não se encontrava mais em condições de regular as transformações socioeconômicas da moderna sociedade industrial.

A lógica da nova organização industrial do final do século XIX e início do século XX estava alicerçada na concentração do capital e no abandono da produção familiar. Dessa realidade decorre um redimensionamento social com a estratificação de classes em função do capital, na condição de empresários e, em sua maioria, de proletários.

---

<sup>1</sup> FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *A evolução da ordem econômica no direito constitucional brasileiro e o papel das agências reguladoras*, 2009, p. 1. Disponível em: <[www.buscalegis.ufsc.br](http://www.buscalegis.ufsc.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

Neste contexto é elaborada a doutrina socialista de Karl Marx e Friedrich Engels, justificada em uma proposta econômica e social alternativa frente às injustiças que a ordem econômica liberal não era capaz de solucionar. Os postulados teóricos socialistas defendiam a possibilidade da igualdade entre as classes sociais viabilizada pela intervenção do Estado.

O modelo proposto pelo modo de produção socialista era totalmente centralizado pelo Estado, caracterizando-se pela existência de um único centro decisório. A intervenção do Estado é direta na promoção de um planejamento econômico vinculante e irresistível, enquanto detentor da titularidade de todos os meios de produção.<sup>2</sup>

A concretização do ideário socialista na Revolução Bolchevique de 1917 resulta no recuo do individualismo e numa nova postura dos Estados ocidentais, que passaram a ser mais assistenciais. É a publicização do privado, expressão que traduz a idéia de tornar públicas aquelas questões que eram consideradas afeitas somente ao particular, ou seja, a iniciativa do Estado de intervir para restabelecer o equilíbrio e a justiça do sistema, que foi viabilizada pelo reconhecimento dos direitos sociais denominados de segunda dimensão.

Assim, em face de um quadro de nítida degradação social, o Estado pós-industrial capitalista se ajustou às novas demandas sociais e teóricas com o sensível crescimento do serviço público e do controle da estrutura social. Deixou de ser um Estado meramente liberal, promovendo assistência social, inclusive com estratificação de novas normas de natureza social e econômica, voltados para o bem estar do cidadão trabalhador, tais como saúde, saneamento, habitação e educação.

O Estado aprimorou seu papel como empreendedor substituto, pela intervenção nos setores considerados estratégicos para o desenvolvimento, como no energético, na mineração e no siderúrgico. A política americana do *New Deal*, implementada durante a década de 1930, é considerada o modelo do *Welfare State*, cuja característica principal foi o intervencionismo estatal na economia, indo de encontro aos postulados clássicos do liberalismo econômico.<sup>3</sup>

Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social, cujo resultado não foi só o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos, mas também o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento, bem como os Estados Socialistas Soviético e Chinês, estes um resultado da aliança dos proprietários do capital com uma classe média burocrática em expansão.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 39-41.

<sup>3</sup> Idem, p. 59-61.

<sup>4</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, p. 10.

A Constituição mexicana (1917) e a Constituição alemã (1919) são as primeiras do século XX a trazer uma estruturação mais ou menos sistemática da ordem econômica em um capítulo próprio, razão pela qual receberam a denominação de “Constituição Econômica”.<sup>5</sup>

Eros Roberto Grau<sup>6</sup> ensina que a expressão “Constituição Econômica” foi empregada para designar o conjunto de normas constitucionais que instrumentalizam e conformam uma determinada ordem econômica, e que essa conformação constitucional ganhou corpo na doutrina alemã a partir do que dispôs a Constituição de *Weimar* (1919) sobre a vida econômica da nação.

Contudo, alerta o autor em destaque que a Lei Fundamental alemã não previu nem garantiu qualquer sistema econômico, estabelecendo somente os limites para a atuação do Estado e transferindo ao legislador uma significativa liberdade de atuação e direcionamento da política econômica sem, contudo, assumir um caráter diretivo, mas meramente estatutário.<sup>7</sup>

André Ramos Tavares define a Constituição Econômica como aquela parcela da Constituição diretamente relacionada ao econômico:

Esse designativo implica na identificação da base do sistema, identificação dos direitos que legitimam a atuação dos agentes econômicos, do conteúdo e limites desses direitos e das responsabilidades que são inerentes ao exercício da atividade econômica no país, bem como da finalidade que se pretende com determinado sistema.<sup>8</sup>

Gilberto Bercovici<sup>9</sup> pondera que a Constituição Econômica não é uma inovação do constitucionalismo social do século XX, porque esta preocupação também esteve presente em todas as constituições liberais dos séculos XVIII e XIX.

Esclarece que a visão predominante à época do liberalismo entendia que a ordem econômica era natural, dissociada da esfera política e da jurídica e, teoricamente, não necessitava ser garantida pela Constituição. Contudo, todas as Constituições liberais preocuparam-se em elaborar disposições econômicas em seus textos, destinados a sancionar os fundamentos da ordem econômico-liberal existente, ou seja, a liberdade de comércio, de indústria, do contrato e do direito de propriedade.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 33.

<sup>6</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica e a constituição de 1988*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 79.

<sup>7</sup> Idem, p. 84-85.

<sup>8</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 80.

<sup>9</sup> BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 32.

<sup>10</sup> MOREIRA, Vital, 1979, p. 95-100; GRAU, Eros Roberto, 1988, p. 60-63 apud BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 32.

Explica-se tal preocupação legislativa pelo fato do contrato liberal ser tido como instrumento de circulação de riquezas, constituindo-se em um legítimo mecanismo para que a classe burguesa em ascensão tivesse, à sua disposição, um meio legal para obter da classe aristocrática em decadência a tradição do bem jurídico mais importante para aquele sistema: o real imobiliário.<sup>11</sup>

Portanto, o Estado liberal nascido no ideário da Revolução Francesa também se consolidou via a promulgação de diplomas constitucionais, dentre as quais a Constituição americana de 1787, que constitui o maior exemplo de longevidade dentre as legislações liberais editadas ao final do século XVIII.<sup>12</sup>

Entretanto, as constituições econômicas do início do século XX diferiram das liberais porque positivaram tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir determinados objetivos. A ordem econômica de tais diplomas busca a configuração política do econômico, cuja concretização caberá ao Estado conduzir.<sup>13</sup>

Assim, segundo a Teoria da Constituição Dirigente consagrada a partir do início do século XX, a Constituição não é só a garantia do existente, mas também um programa para o futuro. A Constituição Dirigente é ao mesmo tempo uma Constituição estatal e social, pois fornece linhas de atuação para a política sem substituí-la, destacando a interdependência entre Estado e Sociedade.<sup>14</sup>

A introdução em nível constitucional de normas relacionadas à conformação da ordem econômica, ainda que se qualifique como intervencionista, está comprometida com a preservação do capitalismo. A feição social que lhe é atribuída não é uma mera concessão a um modismo, possuindo um conteúdo nitidamente ideológico.<sup>15</sup>

No Brasil, impulsionada pela crise econômica e financeira de 1929, a Revolução de 1930 rompe com o modelo oligárquico e busca estabelecer os valores de um novo Estado Social, em oposição ao Estado Liberal legitimado pela primeira Constituição Federal da República brasileira (1891). A nova ordem política institucionalizada pela Constituição Federal de 1934 reflete a oposição aos valores do liberalismo econômico que a Europa e os Estados Unidos da América já haviam compreendido serem os responsáveis pelas distorções e desequilíbrios sociais.

---

<sup>11</sup> NALIN, Paulo. *Do Contrato: Conceito Pós – Moderno em busca de sua formulação na perspectiva civil-constitucional*. Curitiba: Juruá, 2001, v II, p. 109.

<sup>12</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 32.

<sup>13</sup> Idem, p. 33-34.

<sup>14</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. p. 150-153 apud BERCOVICI, Gilberto. Op. cit., p. 35.

<sup>15</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica e a constituição de 1988*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 75.

Por tais razões é que a Constituição Federal de 1934 sofre nítida influência das Constituições mexicana (1917), da Constituição alemã de *Weimar* (1919) e da Constituição espanhola (1931). À semelhança de tais diplomas, a grande inovação introduzida pelo Estado Novo é a inclusão de um capítulo referente à Ordem Econômica e Social. Assim, a Constituição Federal de 1934 previa a intervenção na economia justificada pelos princípios da justiça e das necessidades da vida nacional (artigo 115), inclusive por meio do monopólio de natureza estatal, segundo o interesse público e condicionado à lei (artigo 116). A intervenção estatal também era justificada para regular a concorrência entre as empresas, de forma a assegurar o abastecimento, a estabilidade de preços e o desenvolvimento tecnológico. Outra grande inovação introduzida pela Constituição Federal de 1934 foi fixar pela primeira vez a repartição das competências concorrentes entre a União e os Estados Federados.<sup>16</sup>

Com a nova Constituição Federal de 1934, justificada no capítulo da ordem econômica e social, permitiu-se que a intervenção nos direitos de propriedade fosse regulada amplamente por lei ordinária – contexto em que surge o primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934) e o Código das Águas (Decreto nº 24.643 de 10.07.1934) –, possibilitando à administração pública estabelecer diretrizes mais amplas, concretas e eficientes para a promoção da economia nacional.<sup>17</sup>

Em razão do perfil econômico do Brasil, então um país pouco industrializado e tradicional fornecedor mundial de matérias primas, o intervencionismo do Estado Novo foi muito percebido no setor primário.

Durante toda a década de 1930, produziu-se um grande volume de normas destinadas a regular a produção e a utilização do microbem ambiental. Foram editadas normas regulatórias relacionadas ao cultivo e comercialização da produção agrícola, principalmente nas atividades cafeeiras, do açúcar e álcool, das frutas nacionais, do trigo, do algodão e da indústria madeireira do pinho nacional. Instituiu-se ainda no ordenamento uma farta legislação sobre produtos de origem animal, como o leite, ovos, manteiga, aves, couros, marca de fogo, como também o serviço de inspeção e a defesa sanitária animal e vegetal.<sup>18</sup>

As posteriores Constituições Federais de 1937, 1946 e 1967, bem como a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 mantiveram em seu texto o capítulo “Da Ordem Econômica e Social”, mantendo aberta a possibilidade de intervenção estatal na economia. No entanto, não

---

<sup>16</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 17-18.

<sup>17</sup> PEREIRA, Osny Duarte. *Direito florestal brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950, p. 162-163.

<sup>18</sup> Idem, p. 165-167.

trouxeram disposições específicas em relação à proteção do meio ambiente, tratando o tema de forma dispersa.

Luiz Carlos Bresser Pereira<sup>19</sup> ensina que a Grande Depressão da década de 1930 decorreu do mal funcionamento do mercado e a Grande Crise da década de 1980, por sua vez, do colapso do Estado Social do século XX. O esgotamento do modelo estatista de desenvolvimento na década de 1980 tem estreita relação com a crise fiscal originada da ineficiência gerencial da administração estatal, que se demonstrou incapaz de atender as demandas dos cidadãos-clientes do grande Estado Social. O Estado, antes agente do desenvolvimento, se transformava em seu obstáculo, frente à explosão do déficit público e da conseqüente perda de sua autonomia, bem como de sua capacidade de formular políticas macro econômicas em um contexto de máxima eficiência imposta pela globalização dos mercados.

Em decorrência do panorama de crises que se instalou por todo o mundo no final do século XX, se observa a mudança de parâmetros para a atuação do Estado, que se identifica no modelo denominado de neoliberal. Este modelo pode ser resumido como de cunho acentuadamente liberal, mas sem perder de vista a contextualização social.<sup>20</sup> A proposta neoliberal se identifica com um ajuste estrutural da economia, que se traduz em “transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento.”<sup>21</sup>

Busca-se com este modelo um retorno comedido aos ideais do liberalismo, sem abandonar a necessidade de sociabilidade dos bens essenciais, a fim de garantir a dignidade da pessoa humana.<sup>22</sup>

Contudo, a questão central que despertou os teóricos da modernidade foi como compatibilizar numa nova ordem econômica o equilíbrio ideal entre os valores liberais e sociais com a atuação do Estado, de forma a corrigir a ineficiência endêmica do Estado Social e proporcionar um novo surto de desenvolvimento econômico, sintonizado com os ideais e valores de todas as dimensões, conforme consagradas nas constituições modernas.

---

<sup>19</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997, p. 9-15.

<sup>20</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 62-64.

<sup>21</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Op. cit.*, p. 17.

<sup>22</sup> FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *A evolução da ordem econômica no direito constitucional brasileiro e o papel das agências reguladoras*, 2009, p. 3. Disponível em: <[www.buscalegis.ufsc.br](http://www.buscalegis.ufsc.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

Com a valorização das constituições contemporâneas, e com os valores da dignidade da pessoa humana e ideais de justiça social inseridas em muitas delas como princípios fundamentais, não havia mais como o Estado pretender o seu afastamento da economia e das prestações de natureza social. No entanto, o que se busca é uma forma de equilíbrio entre elementos liberais e capitalistas, de uma parte, e de outra, elementos socialistas, cujo objetivo ético é o desenvolvimento humano e de seus direitos fundamentais, dentre eles a liberdade, a livre iniciativa e a livre concorrência.<sup>23</sup>

Leonardo Vizeu Figueiredo<sup>24</sup> ensina que solução encontrada pelo Estado neoliberal consistiu em um movimento de transferência das funções de utilidade pública do setor público para o setor privado, ampliando dessa forma o leque de atuação deste, por meio de um setor público não estatal e da privatização. Ao novo Estado caberia uma mudança de parâmetros de seu foco de atuação, desempenhando seu papel por meio de poderes crescentes de regulação, de fiscalização e de planejamento da atividade econômica, sem prejuízo de sua capacidade de intervir na ordem econômica quando necessário.

Acrescenta ainda que no Brasil, aliadas aos clássicos instrumentos de intervenção estatal oriundos dos poderes administrativos do Estado, surgem também as agências reguladoras, cujo escopo é a intervenção em mercados específicos, consoante o modelo privatista adotado inicialmente pelo direito anglo-saxão para combater as distorções de mercado na Inglaterra e nos Estados Unidos da América.

O artigo 3º Constituição Federal de 1988 é a cláusula que impõe a transformação da realidade brasileira, explicitando o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la e, ainda, impedindo que a Constituição considere realizado o que ainda está por realizar. O mandamento constitucional em destaque implica na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social brasileira.<sup>25</sup>

A Constituição Federal de 1988 positivou o modelo econômico neoliberal. Portanto, as forças políticas nacionais devem manter-se conscientes da missão de conciliar uma realidade de intenso conflito entre valores sociais, econômicos e ambientais com a necessidade da promoção do desenvolvimento sustentado.

As diretrizes da ordem econômica expressas no diploma constitucional de 1988 estão comprometidas com o resgate de tais valores. Porém, por si só não bastam para resolver as

---

<sup>23</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 64-65.

<sup>24</sup> FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *A evolução da ordem econômica no direito constitucional brasileiro e o papel das agências reguladoras*, 2009, p. 3. Disponível em: <[www.buscalegis.ufsc.br](http://www.buscalegis.ufsc.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

<sup>25</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 36-37.

subversões existentes na sociedade brasileira, que somente serão superadas por meio da solidariedade social, econômica e ambiental entre seus diversos setores.

Resta constatar como o conteúdo do capítulo “Da Ordem Econômica e Financeira” na Constituição Federal de 1988 está organizado no sentido de promover os valores capazes de sustentar o desenvolvimento de uma economia moderna, na direção da promoção da dignidade humana e do Estado Democrático de Direito.

## 1.1 ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O fenômeno da globalização é entendido como o movimento que deu impulso à internacionalização das relações econômicas no mundo capitalista, resultando em uma interdependência entre as nações e as diferentes regiões do planeta. O livre fluxo financeiro e de mercadorias impacta as nações também no âmbito político, cultural, social, ambiental e das relações de trabalho. A Constituição Federal de 1988 é contemporânea e está atenta a esta nova ordem econômica mundial.

Na esteira dos modernos diplomas constitucionais do final do século passado o Título VII, denominado “Da Ordem Econômica e Financeira”, a Constituição Federal de 1988 vinculou nos artigos 170 a 192 os parâmetros que devem nortear o livre exercício da atividade econômica.

Conforme já indicado, foram os ideais propostos pela Revolução Francesa que primeiro estabeleceram os princípios da liberdade de iniciativa econômica e da propriedade privada dos meios de produção. Tais princípios, fundadores da sociedade burguesa, conduziram à formação de um direito positivo econômico, assim definido:<sup>26</sup>

Direito econômico é a normatização da política econômica como meio de dirigir, implementar, organizar e coordenar práticas econômicas, tendo em vista uma finalidade ou várias e procurando compatibilizar fins conflituosos dentro de uma orientação macroeconômica.<sup>27</sup>

Cristiane Derani<sup>28</sup> explica que a contradição inerente ao sistema econômico capitalista é pacificada pelo direito econômico, que por meio de normas procura ordenar os comportamentos dentro de um âmbito próprio. Assim, ainda que não seja possível prever todas as situações concretas que a realidade impõe, delimita-se um campo teórico com pilares

---

<sup>26</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 37.

<sup>27</sup> MERTENS, Hans-Joachim et al., 1978, p. 187-188 apud DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 37.

<sup>28</sup> DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 38-39.

bem definidos, restringindo-se as variáveis possíveis ao atendimento de princípios e valores de uma sociedade, conforme previstos na norma jurídica.

A autora em destaque adverte que deve existir necessariamente uma plasticidade nas normas jurídicas que dispõem sobre a ordem econômica, a fim de assegurar a inserção e o tratamento das tensões e divergências sociais no âmbito jurídico. Assim, a política econômica e o direito econômico relacionam-se de forma dinâmica para organizar e dirigir o processo econômico, limitados por normas que refletem os valores constitucionalmente construídos e que correspondem à estrutura do sistema econômico dominante em determinada sociedade.

No entanto, vale ressaltar que expressão ordem econômica pode ter três sentidos, dentre eles o jurídico, conforme ensina Eros Roberto Grau, quando cita a lição de Vital Moreira:

Em um primeiro sentido, ‘ordem econômica’ é o modo de ser empírico de uma determinada economia concreta; a expressão, aqui, é termo de um conceito de fato e não um conceito normativo ou de valor (é conceito do mundo do ser, portanto); o que o caracteriza é a circunstância de referir-se não a um conjunto de regras ou normas reguladoras de relações sociais, mas sim a uma relação entre fenômenos econômicos e materiais, ou seja, relação entre fatores econômicos concretos; conceito do mundo do ser, exprime a realidade de uma inerente articulação do econômico como fato; em um segundo sentido, a ‘ordem econômica’ é expressão que designa o conjunto de todas as normas (ou regras de conduta), qualquer que seja a sua natureza (jurídica, religiosa, moral etc.), que respeitam à regulação do comportamento dos sujeitos econômicos; é o sistema normativo (no sentido sociológico) da ação econômica; em um terceiro sentido, ‘ordem econômica’ significa ordem jurídica da economia.<sup>29</sup>

Consoante tais diferenciações semânticas, a ordem econômica sob o viés constitucional é entendida no âmbito de seu terceiro sentido, ou seja, como uma parcela da ordem jurídica. Como consequência, o conteúdo do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 deverá ser entendido como uma imposição de cunho normativo por força de sua inserção na ordem jurídica. Em outras palavras, o artigo em comento deverá ser lido e compreendido como um indicativo do modo como a economia brasileira deve ser e como a mesma deve se articular em torno dos objetivos propostos na Constituição Federal de 1988.<sup>30</sup>

Assim, a ordem econômica constitucional não é um simples conceito jurídico. Indica topologicamente as disposições que, em seu conjunto, institucionalizam as relações

<sup>29</sup> MOREIRA, Vital. 1973, p. 67-71 apud GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica e a constituição de 1988*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 66-67.

<sup>30</sup> GRAU, Eros Roberto. Op. cit., p. 67-68.

econômicas no texto constitucional, ressaltando que várias outras disposições relacionadas ao tema também se fazem presentes ao longo da Constituição Federal de 1988.<sup>31</sup>

André Ramos Tavares<sup>32</sup> entende que ordem econômica constitucional é o conjunto de normas que realizam uma determinada ordem econômica no sentido concreto, dispondo também acerca da forma econômica adotada. Observa ainda este mesmo autor que o conceito de ordem econômica não se confunde com o já mencionado conceito de Constituição Econômica, na medida em que esta incorpora as normas programáticas e, portanto, é mais abrangente que a primeira.

É nesse contexto jurídico que o artigo 170 da Constituição Federal de 1988 apresenta os princípios fundamentais da ordem econômica brasileira, que deverá se desenvolver fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (artigo 170 *caput* da Constituição Federal de 1988).

É conveniente ressaltar que os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa também figuram como fundamentos do Estado Democrático de Direito da República brasileira (artigo 1º, IV da Constituição Federal de 1988) e, portanto, são princípios que devem necessariamente subordinar toda a ação do Estado, inclusive no que disser respeito à ordem econômica.

Tão importante é a valorização do trabalho que o artigo 7º da Constituição Federal de 1988 foi totalmente consagrado a estabelecer o rol não exaustivo dos direitos dos trabalhadores. Não menos importante é o trabalho dos inventores e dos autores, cuja proteção foi estabelecida nos incisos XXVII, XXVIII e XXIX, todos do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. A rigor, o fundamento da proteção ao trabalhador e da valorização do trabalho do homem encontra fundamento na própria dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III da Constituição Federal de 1988).<sup>33</sup>

Não menos relevante é o princípio da livre iniciativa, que é a manifestação no campo econômico da doutrina favorável à liberdade, consagrando o direito de iniciativa ao particular de lançar-se à atividade econômica sem se deparar com as restrições impostas pelo Estado<sup>34</sup>,

<sup>31</sup> GRAU, Eros Roberto. 2007, p. 49-65 e 76-80 apud BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 30.

<sup>32</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 83-84.

<sup>33</sup> BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº 14, jun./ago., 2002, p. 3. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

<sup>34</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 19.ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 451.

salvo nos casos previstos em lei, conforme a ressalva contida no parágrafo único do artigo 170 da Constituição Federal de 1988.

Por fim, é certo que a afirmação constitucional da justiça social restringe o princípio da livre iniciativa, e deve ser adotada como um dos princípios de finalidade comunitarista expressos na Constituição Federal de 1988, interferindo na ordem econômica para implementar as condições de vida e de dignidade também afeitos ao caráter social da justiça.<sup>35</sup>

Em outras palavras, a produção privada de riqueza não pode ocorrer dissociada do proveito coletivo. É pelo respeito à dignidade humana que deve mover-se toda a ordem econômica, premissa esta que traz reflexos diretos na relação trabalhista, no relacionamento com o consumidor e no tratamento a ser dispensado ao meio ambiente.<sup>36</sup>

Uma última referência ao princípio da livre iniciativa e dos valores a ele inerentes deve ser feita para ressaltar como ocorre a sua interação com os demais princípios e valores informadores da ordem econômica:

*O princípio da liberdade de iniciativa tempera-se pelo da iniciativa suplementar do Estado; o princípio da liberdade de empresa corrige-se com o da definição da função social da empresa; o princípio da liberdade de lucro, bem como o da liberdade de competição, moderam-se com o da repressão do abuso do poder econômico; o princípio da liberdade de contratação limita-se pela aplicação dos princípios de valorização do trabalho e da harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; e, finalmente, o princípio da propriedade privada restringe-se com o princípio da função social da propriedade. (grifos no original)<sup>37</sup>*

Os demais princípios da ordem econômica que compõem o artigo 170 da Constituição Federal de 1988 estão listados nos incisos I a IX do referido artigo, que inclui a observância dos seguintes princípios: soberania nacional; propriedade privada; função social da propriedade; livre concorrência; defesa do consumidor; defesa do meio ambiente; redução das desigualdades regionais e sociais; busca do pleno emprego; tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

<sup>35</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 130-131.

<sup>36</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 241.

<sup>37</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. 1989, p. 28 apud BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n° 14, jun./ago., 2002, p. 6-7. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

Luís Roberto Barroso<sup>38</sup> assinala que não há uma homogeneidade funcional entre os princípios setoriais assinalados nos incisos do artigo 170 da Constituição Federal de 1988. Enquanto parte dos princípios se referem aos parâmetros básicos que os agentes da ordem econômica deverão observar (princípios de funcionamento), outros descrevem realidades materiais que o constituinte deseja sejam alcançadas (princípios-fins).

Ensina que os princípios de funcionamento estão relacionados nos incisos I a VI do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 e se referem à dinâmica das relações produtivas, às quais todos os agentes da ordem econômica deverão estar vinculados, principalmente o setor privado.

O primeiro princípio de funcionamento é o da soberania (inciso I), que em seu significado clássico indica o poder de mando em última instância numa sociedade política. Este princípio foi bastante afetado pela globalização, especialmente no campo econômico, ao impor um novo modelo de preservação da capacidade de autodeterminação do Estado, respeitando simultaneamente as normas supranacionais relacionadas à atividade econômica.<sup>39</sup>

Sob o ponto de vista do direito internacional o princípio da soberania expressa a igualdade e a não subordinação entre Estados soberanos. Sob o ponto de vista do direito interno proclama a supremacia da Constituição Federal e da lei, como também a superioridade jurídica do Poder Público na sua aplicação.<sup>40</sup>

A propriedade privada e dos meios de produção (inciso II) é um direito de primeira geração, ícone do liberalismo burguês e da livre iniciativa e está constitucionalmente assegurado dentre os direitos e garantias fundamentais no inciso XXII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, constitutivo da sociedade brasileira, fundada no modo capitalista de produção. A privação desse direito fundamental somente será possível mediante desapropriação vinculada a prévia e justa indenização, a ser promovida pelo Estado nas hipóteses configuradas no inciso XXIV do artigo 5º e nos artigos 182, § 3º e §4º e no artigo 184, todos da Constituição Federal de 1988. A expropriação sem indenização, na forma de sanção por ato ilícito, é admitida na hipótese única do artigo 243 da Constituição Federal de 1988.

Segundo Cristiane Derani, “o princípio da propriedade privada é pressuposto do princípio da função social da propriedade, e o exercício do domínio só será constitucional se

---

<sup>38</sup> BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n° 14, jun./ago., 2002, p. 8. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

<sup>39</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 140-142.

<sup>40</sup> BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., p. 8.

condisser com esta dupla característica da propriedade: domínio privado, frutos privados e sociais.”<sup>41</sup>

Assim, na sua essência, o exercício do direito de propriedade é abrandado pelo serviço que esta deve prestar à sociedade, ou seja, pela sua função social (inciso III). Este conceito denota a orientação capitalista e ao mesmo tempo social da ordem econômica constitucional, ao abrigar idéias centrais da utilização da propriedade imobiliária, como o aproveitamento racional e adequado; a utilização apropriada dos recursos naturais inseridos em seu perímetro e a preservação do meio ambiente; a observância das disposições relacionadas ao trabalho e o bem estar da comunidade, conforme estabelecido no artigo 186 da Constituição Federal de 1988.

No contexto do princípio da livre iniciativa também se encontra inserido o princípio da livre concorrência (inciso IV), caracterizado como a atividade concorrente e competitiva dos diversos agentes que levam à otimização dos recursos econômicos a preços justos, evitando-se lucros arbitrários ou os abusos do poder econômico.<sup>42</sup> A regulamentação da concorrência não destrói a liberdade do comércio ou da indústria, promove apenas a proibição ou regulamentação dos usos e abusos que a deturpam ou a destroem.<sup>43</sup>

Por sua vez, o princípio da defesa do consumidor (inciso V) situa-se no texto constitucional como princípio da ordem econômica e não se configura exclusivamente com um conteúdo proibitivo ou limitador da autonomia privada, mas com caráter interventivo e promocional da dignidade do consumidor, de efetivação dos preceitos constitucionais que o estabelecem como direito (artigo 5º, XXXII da Constituição Federal de 1988) e como princípio, assumindo um caráter conformador da ordem econômica.<sup>44</sup>

Trata-se não só de um princípio de funcionamento da ordem econômica, ao qual está vinculada a iniciativa privada, mas também de um dever do Estado em promover um Código que desse uma ampla e efetiva proteção ao consumidor (artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988), criando condições equitativas entre as partes naturalmente desiguais, ainda que de forma induzida, assegurando ainda as condições objetivas de boa-fé negocial.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 238.

<sup>42</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 19.ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 455.

<sup>43</sup> GOLDMAN, Berthold. 1992, p. 98 apud DERANI, Cristiane. *Op. cit.*, p. 240.

<sup>44</sup> GRAU, Eros Roberto. 2003, p. 260 apud MIRAGEM, Bruno. *Direito do consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 41.

<sup>45</sup> BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº 14, jun./ago., 2002, p. 10. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

Finalmente, muito embora somente tenha sido acrescentado ao artigo 170 da Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional n° 42 de 19.12.2003, apresenta-se como último princípio de funcionamento da ordem econômica a defesa do meio ambiente (inciso VI), condicionando seu livre exercício a uma intransigente preservação do bem ambiental, nos moldes em que este foi constitucionalizado no artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Observe-se que a preservação do meio ambiente também condiciona a função social da propriedade rural, conforme disposição do inciso II do artigo 186 da Constituição Federal de 1988. Portanto, a preservação do meio ambiente e o exercício da atividade econômica constituem valores fundamentais que se vinculam e se equilibram na direção do desenvolvimento sustentável, na forma do estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, objeto de abordagem específica do segundo capítulo deste trabalho.

Os princípios-fins do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 são aqueles declinados nos incisos VII, VIII e IX. Os princípios-fins são assim denominados porque determinam a política econômica estatal.<sup>46</sup>

O princípio da redução das desigualdades regionais e sociais (inciso VII) também está relacionado como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, III da Constituição Federal de 1988) e tem vinculação com o disposto do §7º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que os orçamentos fiscais e de investimentos também terão entre suas funções a redução das desigualdades regionais.

Este princípio é dirigido especialmente às políticas públicas federais, estaduais e municipais, que devem buscar a redução das diferenças entre as distintas regiões brasileiras, com o objetivo de alcançar melhorias concretas de ordem social e econômica. Enfatiza-se um Estado prestacional do qual se demanda uma atuação positiva no sentido da construção das condições materiais e sociais constitucionalmente requisitadas para se atingir tais melhorias.<sup>47</sup>

O princípio da busca do pleno emprego (inciso VIII) se harmoniza e caminha no sentido de concretizar o princípio da valorização do trabalho humano e da justiça social e, ainda, o compromisso com a construção de uma sociedade livre e igualitária. O compromisso com a promoção do pleno emprego não deve ser entendido como um compromisso de conduta impositiva do Estado para albergar ou assalariar toda a população ociosa, mas como um comprometimento do Estado na formulação de políticas públicas que objetivem

---

<sup>46</sup> BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n° 14, jun./ago., 2002, p. 11-12. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

incrementar a atividade econômica, melhorando os fundamentos da economia e fomentando, dessa forma, os níveis e a oferta de empregos particulares e públicos a toda população brasileira.<sup>48</sup>

Por fim, o inciso IX do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 estabelece o princípio do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Segundo Ives Gandra da Silva Martins<sup>49</sup>, tratamento favorecido para empresas de pequeno porte significa tratamento mais benéfico, com menos encargos, ônus e obrigações, com apoio, auxílio e suporte das autoridades, que não surgirá naturalmente das empresas concorrentes ou do setor privado. Virá do Poder Público, como exigiu o constituinte e nestes termos deverá a legislação se orientar.

Como é possível perceber todos os princípios estabelecidos nos incisos do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 são conformadores de diferentes aspectos da ordem econômica e têm individual e conjuntamente uma estreita relação com valores fundamentais de primeira, segunda e terceira dimensão constitucional, na direção da promoção da dignidade humana aliada uma sadia qualidade de vida.

Gilberto Bercovici<sup>50</sup> assinala que a ordem econômica da Constituição Federal de 1988 é um exemplo de Constituição Dirigente e tem uma Constituição Econômica voltada para a transformação das estruturas sociais, definindo fins e objetivos para o Estado e para a sociedade, inclusive determinando a realização de várias políticas públicas.

Sustenta que todos os demais artigos do Título VII “Da Ordem Econômica e Financeira” da Constituição Federal de 1988 estão nitidamente comprometidos com a transformação das estruturas sociais e econômicas no espaço e no tempo, a exemplo das disposições sobre política urbana (Constituição Federal de 1988, artigos. 182 e 183) e sobre política agrícola e fundiária (Constituição Federal de 1988, artigos 184 a 191) e, ainda, bem representada no dirigismo estatal para a promoção e proteção do meio ambiente sadio em todas as suas dimensões (artigo 170, VI e artigo 225, ambos da Constituição Federal de 1988).

É também neste mesmo capítulo da referida Constituição que são encontradas as normas programáticas, cuja natureza eminentemente principiológica faz com que nem sempre

---

<sup>47</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 204-205.

<sup>48</sup> TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 209-210.

<sup>49</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. 1992, p. 77 apud TAVARES, André Ramos. Op. cit., p. 219.

<sup>50</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 30-31 e 58.

sejam consideradas de aplicação imediata, a exemplo da cláusula de justiça social, mas que também têm a função de nortear o desenvolvimento econômico do Estado brasileiro.

No contexto das normas programáticas, o desenvolvimento econômico do Estado brasileiro previsto pela norma constitucional significa o aquecimento da atividade econômica, observando uma política de uso sustentável dos recursos naturais, cujo objetivo é o aumento da qualidade de vida, das condições materiais de bem estar, como também e equilíbrio na distribuição de renda da população. A inserção do capítulo do meio ambiente na Constituição Federal de 1988 implica que sejam considerados outros fatores na formação de políticas públicas, voltadas para a possibilidade de se usufruir de riquezas sociais e não só econômicas.<sup>51</sup>

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal confirma o caráter dirigente e ao mesmo tempo programático da Constituição Federal de 1988:

[...]

2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos vinculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170.<sup>52</sup>

No mesmo sentido a ADIN nº 3.512-6 ES<sup>53</sup>. Portanto, a imposição estatal de rígidos padrões e valores ambientais não implicará em ofensa aos princípios da livre concorrência e da livre iniciativa, uma vez que as atividades empresariais não podem se desenvolver sem a obediência a todos os demais princípios da ordem econômica brasileira.

A realização plena dos princípios constitucionais da ordem econômica, principalmente em seu viés ambiental, reclama do Estado brasileiro uma produção legislativa que não só obrigue os empreendedores a implementar ações que visem a preservação do meio ambiente, como também por meio de outras ações governamentais que estimulem sua conservação, onde se incluem os incentivos fiscais voltados para a preservação das ocorrências ambientais nos imóveis rurais.

<sup>51</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 226-227

<sup>52</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.950-3 SP*. Requerente: Confederação Nacional do Comércio – CNC. Requerido: Governador do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno em 03.11.2005. DJU 02.06.2006. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 21 dez. 2009.

<sup>53</sup> Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 21 dez. 2009.

## 1.2 PRESSUPOSTOS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ATIVIDADE ECONÔMICA

Na forma como foram contextualizados os objetivos e princípios na ordem econômica dirigente materializada na Constituição Federal de 1988, era necessário que o constituinte possibilitasse ao Estado brasileiro as condições para fiscalizar e regular a atividade econômica dos particulares, interferindo na livre iniciativa.

Os artigos 173 e 174 da Constituição Federal de 1988 delimitam nitidamente o papel de um Estado normativo e regulador, condicionador da atividade econômica, justificando a intervenção estatal por meio normativo, com o intuito de formular políticas econômicas que reflitam um mínimo planejamento e incentivo à atividade empresarial, bem como propiciem uma fiscalização efetiva das normas interventivas.

As normas jurídicas de intervenção devem garantir a livre iniciativa, mas compatibilizando-a com os direitos que preservem a segurança humana. As normas de incentivo podem ser tributárias (regime jurídico da extrafiscalidade) ou de outra natureza, desde que sua finalidade também seja contribuir para a segurança humana.<sup>54</sup>

Da análise do artigo 174 da Constituição Federal de 1988 entende-se que a intervenção nas relações econômicas pode se dar das seguintes formas:

[...] por intermédio da produção de normas de controle e incentivo à atividade econômica, de ações administrativas de fiscalização denominadas, em sentido estrito, de exercício de poder de polícia; de intervenção para o desenvolvimento sócio-econômico do Estado, conforme as diretrizes que constam em planejamentos econômicos, em normas reunidas sob o título de planos econômicos e em ações que compõem a política econômica.<sup>55</sup>

Gilberto Bercovici<sup>56</sup> justifica que os diplomas constitucionais dirigentes estabelecem normas cuja principal característica é a generalidade própria das normas constitucionais, mantendo a reserva ao legislador de certa liberdade e ao governo da discricionariedade, ambas necessárias ao papel da condução das políticas econômicas estabelecidas pela Constituição dirigente.

---

<sup>54</sup> BASSOLI, Marlene Kempfer. Intervenção do estado do domínio econômico em prol da segurança humana. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (org). *Empreendimentos econômicos e sustentabilidade*. Marília: Arte e Ciência; UNIMAR, 2008, p. 130-131.

<sup>55</sup> BASSOLI, Marlene Kempfer. Dever de intervenção do estado na ordem econômica por meio da função normativa. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (org). *Direito empresarial contemporâneo*. Marília: Arte e Ciência; UNIMAR, 2007, p. 242.

<sup>56</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 58-59.

A necessidade da intervenção do Estado na economia deve ser interpretada a partir da realidade particular do sistema econômico constitucional brasileiro que, embora tenha reconhecido a prevalência dos mecanismos de mercado, entendeu também que estes não poderiam ser absolutos e soberanos frente à imposição igualmente constitucional de uma economia social de mercado.<sup>57</sup>

Eros Roberto Grau<sup>58</sup>, analisando os artigos 173 e 174 da Constituição Federal de 1988, classifica em três as modalidades possíveis de intervenção do Estado na economia: intervenção por absorção ou participação, intervenção por direção e intervenção por indução.

Explica que na intervenção por absorção, o Estado intervém no domínio econômico, desenvolvendo ação direta no campo da atividade econômica como um verdadeiro agente econômico. A absorção se caracteriza quando o Estado assume o controle dos meios de produção em determinado setor da atividade econômica, atuando em regime de monopólio. Na intervenção por participação o Estado atua em regime de competição com empresas privadas, que permanecem operando nesse mesmo setor.

Acrescenta ainda que na intervenção por direção, o Estado exerce pressão sobre a economia estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica. Finalmente, na intervenção por indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção de acordo e na conformidade das leis que regem o mercado.

Os instrumentos do direito tributário em defesa do meio ambiente são característicos da forma de intervenção regulatória do Estado por direção ou por indução. No primeiro caso ocorrerá pela imposição direta de tributos sobre determinada atividade econômica a fim de modificar o comportamento dos empreendedores. No segundo caso o Estado intervirá por meio do mecanismo da extrafiscalidade, para estimular ou induzir os agentes econômicos a adotar comportamentos que conservem ou reduzam a deterioração dos recursos ambientais.<sup>59</sup>

Muito embora a responsabilidade pela preservação do meio ambiente seja de todos, inclusive dos particulares, é do poder público a responsabilidade primária de desenvolver ou estimular práticas redistributivistas ou assistencialistas. Poderá se desincumbir dessa tarefa por iniciativa própria ou estimulando comportamentos na iniciativa privada que conduzam a tais resultados, oferecendo vantagens fiscais, dentre outras formas de fomento.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 4.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000, p. 13.

<sup>58</sup> GRAU, Eros Roberto. 2002, p. 174 apud AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 46-47.

<sup>59</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. Op. cit., p. 47.

<sup>60</sup> BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n° 14, jun./ago., 2002, p. 16. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

Cristiane Derani<sup>61</sup> justifica as estratégias de intervenção estatal para conservar a qualidade de vida da população, observando que a qualidade de vida proposta na finalidade do direito econômico deve coincidir com a qualidade de vida almejada pela norma do direito ambiental, afirmando que estes dois aspectos devem se combinar no sentido de promover um nível mínimo de vida material capaz de proporcionar um bem estar físico e espiritual.

Por outro viés, também é necessário estabelecer quais os limites que estabelecem a legalidade e que podem autorizar a intervenção legítima do Estado na ordem econômica nacional.

Neste sentido, Luís Roberto Barroso<sup>62</sup> ensina que do exame sistemático da Constituição Federal de 1988 é possível identificar ao menos duas ordens de limitações à intervenção disciplinadora do estado sobre a ordem econômica, como também três conjuntos de fundamentos válidos que podem desencadear legitimamente essa intervenção.

Esclarece que os limites à intervenção correspondem aos princípios da livre iniciativa e, no âmbito deste, do princípio da livre concorrência, combinados com a correta aplicação do princípio da razoabilidade. No que diz respeito à livre iniciativa, no modelo capitalista brasileiro o Estado pode intervir no mercado somente para discipliná-lo, ou seja, para implementar políticas públicas, corrigir distorções e, sobretudo, para assegurar a própria livre iniciativa, promovendo seu aprimoramento. O limite da intervenção legítima do Estado está em não pretender substituir o mercado em seu papel central do sistema econômico.

Quanto ao princípio da razoabilidade, deve ser usado para limitar e controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Com base em tal princípio é possível ao judiciário invalidar os atos legislativos ou administrativos quando:

(a) não haja adequação entre o fim perseguido e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida tem maior relevo do que aquilo que se ganha.<sup>63</sup>

Segundo o autor, na aplicação deste princípio deve ser analisado a racionalidade e a razoabilidade entre a medida disciplinadora e o objetivo que se pretende alcançar, tendo em vista o pressuposto fático que dá fundamento à norma em análise, bem como uma

---

<sup>61</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 59.

<sup>62</sup> BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n° 14, jun./ago., 2002, p. 19-22. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

<sup>63</sup> BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., p. 21.

preocupação com a escolha de uma solução compatível com os direitos consagrados constitucionalmente.

Finaliza indicando os três fundamentos válidos que podem desencadear a intervenção estatal na economia: a reorganização da livre iniciativa e da livre concorrência, a valorização do trabalho humano e a realização dos princípios de funcionamento da ordem econômica, conforme delineados no artigo 170 da Constituição Federal de 1988.

É necessário frisar ainda que na promoção dos denominados princípios de funcionamento da ordem econômica, conforme delineados nos incisos I a VI do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 e comentados no item anterior, o poder público não poderá violar o conteúdo básico da livre iniciativa e nem implementar qualquer medida que não resista ao confronto com o princípio da razoabilidade.

Por sua vez, Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>64</sup> assinala que a autoridade pública ao intervir na ordem econômica deverá restringir-se às normatizações dos empreendimentos econômicos que digam respeito a exigências de segurança, salubridade, higidez do meio ambiente, qualidade mínima do produto em defesa do consumidor e outros bens jurídicos de interesse coletivo. No que diz respeito às limitações ambientais impostas ao exercício da atividade econômica, este é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. – A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter geral e de natureza constitucional objetivam atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável compromisso da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. 1999, p. 179 e 174 apud BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n° 14, jun./ago., 2002, p. 23. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

<sup>65</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540 MC/DF. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Julgamento 01.09.2005. Relator: Min. Celso de Mello. DJ 03.02.2006. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 21 dez. 2009.

Portanto, é possível afirmar que as normas ambientais de natureza tributária são instrumentos legítimos para amparar o intervencionismo estatal na ordem econômica. A extrafiscalidade na promoção da proteção do meio ambiente é justificada no ideal ético da construção de uma sociedade justa e solidária, preocupada com a preservação da qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A esta altura, cumpre justificar a necessidade do empreendedor econômico em observar o regramento estatal de intervenção para a preservação das ocorrências ambientais dos imóveis rurais, sobretudo frente à imposição da utilização adequada dos recursos ambientais e da preservação do meio ambiente, um dos requisitos cumulativos da função social da propriedade rural (artigo 186, II da Constituição Federal de 1988).

### 1.3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL

A concepção da função social da propriedade surgiu na transição do século XIX para o século XX. É contemporânea às transformações socioeconômicas que demandaram a mudança dos paradigmas liberais na moderna sociedade industrial capitalista, bem como da doutrina socialista de Karl Marx e Friedrich Engels.

Foi Leon Duguit que em 1912 sintetizou o conceito original de função social da propriedade. Sua inspiração encontrou respaldo na filosofia positivista de Augusto Comte, quem primeiro usou a expressão “função social”.<sup>66</sup>

Segundo Leon Duguit<sup>67</sup>, o direito de propriedade é uma instituição jurídica que se formou para responder a uma necessidade econômica do liberalismo. Os códigos civilistas fundados nos princípios do individualismo preocuparam-se fundamentalmente em vincular a riqueza a um fim particular, outorgando ao proprietário um direito subjetivo absoluto, tanto em sua duração, como em seus efeitos, cujo objetivo maior era garantir uma proteção adicional à liberdade do indivíduo.

O autor ensina que na concepção liberal o direito do proprietário era incondicional. O possuidor teria o direito de usar, de gozar e de dispor da coisa, como também o direito de não usá-la, de não dispor da mesma e, por conseguinte, de deixar suas terras agrícolas incultas, seus terrenos urbanos sem construir, suas casas de aluguel desocupadas, como também de manter seus capitais mobiliários improdutivos.

---

<sup>66</sup> LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Política ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 85.

<sup>67</sup> DUGUIT, Leon. *Las transformaciones del derecho publico y privado*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1975, p. 235-238.

Contudo, todo possuidor de uma riqueza deve ser capaz de realizar uma determinada contribuição à sociedade. Em razão do lugar que ocupa na mesma, tem o poder de aumentar a riqueza geral fazendo valer o capital que possui. Portanto, não só está obrigado socialmente a realizar tal tarefa como somente poderá ter seus direitos protegidos por esta sociedade na medida em que cumpra este desígnio. A propriedade não é, pois, um direito subjetivo do proprietário, mas a função social a que está obrigado o possuidor da riqueza.<sup>68</sup>

Leon Duguit<sup>69</sup> sustenta, em síntese, que a regra jurídica que se impõem aos homens não esta fundamentada no respeito e na proteção aos direitos individuais, pois a manifestação da vontade individual por si mesma não pode produzir nenhum efeito social. O fundamento da estrutura social está na necessidade de manter coesos entre si os diferentes elementos sociais para que cumpram, dessa forma, a função social que incumbe individualmente a cada um. É dessa forma que a concepção socialista do Direito substitui a concepção individualista liberal.

Percebe-se que o valor da solidariedade é entendida por Leon Duguit como a interdependência social para divisão do trabalho, que deve estar disseminado na sociedade para unir cidadãos com posturas diferentes, ajudando-se nas múltiplas tarefas para assegurar a satisfação de suas diversas necessidades.<sup>70</sup>

A Igreja Católica também teve expressivo papel na consolidação da doutrina da função social da propriedade. A primeira Encíclica que abordou o conceito foi a *Rerum Novarum* (1891) do Papa Leão XIII, opondo-se à doutrina socialista ao sustentar que a aquisição da propriedade móvel ou imóvel pela aplicação de uma poupança do trabalhador deveria receber a mesma proteção que a percepção de salários pelo trabalho.<sup>71</sup>

Seguiram-se a Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931) do Papa Pio XI, que comemorando os quarenta anos da Encíclica *Rerum Novarum* reconheceu expressamente o direito do Estado de determinar os deveres inerentes à propriedade, bem como os limites intrínsecos desse direito.<sup>72</sup> As Encíclicas *Mater et Magistra* (1961) do Papa João XXIII e *Populorum Progressio* (1967) do Papa Paulo VI também expressaram e reforçaram o caráter social do direito de propriedade.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> DUGUIT, Leon. *Las transformaciones del derecho publico y privado*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L., 1975, p. 240.

<sup>69</sup> Idem, p. 181.

<sup>70</sup> Idem, p. 182.

<sup>71</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005, p. 74.

<sup>72</sup> GONÇALVES, Aderbal da Cunha. 1979, p. 55 apud FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Op. cit., p. 74.

<sup>73</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 16-17.

A partir da segunda década do século XX a doutrina da função social da propriedade tem sua compreensão modificada, afastando-se da concepção originária de Leon Duguit, que a apresentava como um direito público de solidariedade social a ser cumprido pelo proprietário, com a tarefa de dar aos bens a melhor destinação em benefício da comunidade. Em sua evolução histórica considera-se que o conceito de função social recebeu a influência da doutrina católica e do constitucionalismo de *Weimar*, que conciliava a garantia da propriedade privada a um dever de uso social.<sup>74</sup>

Para dissipar qualquer dúvida sobre a natureza econômica – capitalista ou socialista – do conceito da função social da propriedade, reproduz-se o discurso de Orlando Gomes:

Se não chega a ser uma mentira convencional, é um conceito ancilar do regime capitalista, por isso que, para os socialistas autênticos, a fórmula função social, sobre ser uma concepção sociológica e não um conceito técnico-jurídico, revela profunda hipocrisia, pois ‘mais não serve do que para embelezar e esconder a substância da propriedade capitalística’. [...] A propriedade continua privada, isto é, exclusiva e transmissível livremente. Do fato de poder ser desapropriada com maior facilidade e de poder ser nacionalizada com maior desenvoltura não resulta que a sua substância se estaria deteriorando.<sup>75</sup>

A função social da propriedade é constitucionalizada pela primeira vez na Constituição mexicana de 1917 e na Constituição de *Weimar* de 1919. A maior crítica à Constituição alemã, fundada nos limites da justiça e da existência digna, foi a de não ter optado entre o modo de produção socialista ou capitalista. Contudo, é esta Constituição que primeiro estabelece a possibilidade de desapropriação da propriedade privada, eventualmente sem indenização. A partir daquele momento o direito de propriedade deixa de ser um direito inviolável e sagrado na Alemanha.<sup>76</sup>

Embora a doutrina da função social da propriedade tenha encontrado pouca aplicabilidade prática na jurisprudência alemã, o conceito expresso no texto do artigo 153 da Constituição alemã de 1919, qual seja, “a propriedade obriga” e “está a serviço do bem comum” repercutiu em todos os diplomas constitucionais do século XX.<sup>77</sup> O princípio da função social da propriedade foi confirmado na Constituição alemã de 1949 (artigo 14, alínea

---

<sup>74</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005, p. 74.

<sup>75</sup> GOMES, Orlando. 1999, p. 109 apud FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Op. cit., p. 77-78.

<sup>76</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 149-150.

<sup>77</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Op. cit., p. 77.

2), nos seguintes termos: “A propriedade obriga. O uso da propriedade deve concorrer também para o bem da coletividade.”<sup>78</sup>

Função é o poder de dar à propriedade determinado destino, vinculando-a a um objetivo. O adjetivo “social” indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse exclusivo do proprietário.<sup>79</sup> Contudo, a mera enunciação legal de que o princípio da função social da propriedade dos bens de produção é um poder-dever não basta para viabilizar tal princípio, que deve estar fundado na Constituição.<sup>80</sup>

A doutrina tem entendido que além de constitucionalizar o princípio é necessário também oferecer mecanismos jurídicos para a apropriação e até utilização dos bens que não o cumpram,<sup>81</sup> a exemplo dos artigos 182, §4º, do artigo 184 e do artigo 186, todos da Constituição Federal de 1988, bem como da Lei nº 8.629/93 (artigo 9º) e da Lei nº 6.938/81 (artigo 4º, I).

Influenciada pela Constituição de *Weimar*, a Constituição Federal de 1934 é quem inaugura a mudança da concepção do direito de propriedade no direito constitucional brasileiro, preceituando que o mesmo não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, reservando a determinação do conteúdo deste à lei (artigo 113). No mesmo sentido dispuseram a Constituição Federal de 1946 (artigo 147), a Constituição Federal de 1967 (artigo 157, III) e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (artigo 160).<sup>82</sup>

Antonio Herman Benjamin<sup>83</sup> pondera que o objetivo original da doutrina da função social da propriedade era viabilizar a intervenção do Estado na regulação do trabalho, das relações contratuais e do mercado em geral, iniciativa que teoricamente serviria como ponto de partida e apoio para que fossem realizados os ajustes reclamados pelo Estado Social. Assinala que somente as modernas Constituições nacionais do final do século XX passaram a considerar um direito ambientalmente qualificado no contexto da função social da propriedade.

Observa ainda que ao privilegiar o meio ambiente na Constituição Federal de 1988 o constituinte não só teve o intuito de instituir um regime de exploração limitada da propriedade

<sup>78</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 18.

<sup>79</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 147.

<sup>80</sup> GRAU, Eros Roberto. 1977, p. 24 apud FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005, p. 82.

<sup>81</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Op. cit., 2005, p. 79.

<sup>82</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. Op. cit., p. 29-35.

<sup>83</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 70-72.

condicionando-a à sua sustentabilidade, como também objetivou agregar ao conceito da função social da propriedade urbana e rural um forte e explícito componente ambiental. Os artigos 170,VI e 186, II da referida Constituição, rompem o paradigma clássico da exploração econômica não sustentável dos denominados bens ambientais.

De acordo com o autor em destaque, no novo perfil delineado pela Constituição Federal de 1988 o regime da propriedade privada no Brasil passa do direito pleno de explorar, respeitado apenas o direito de vizinhança, para o direito de explorar só e quando respeitados a saúde humana, os processos e funções ecológicas essenciais.

Segundo Eduardo Espínola<sup>84</sup> a função social da propriedade se subdivide em função social impulsiva e função social limite. A função social impulsiva atribui à lei a função de determinar as medidas que se destinam a considerar os fins sociais na atividade econômica, enquanto que a função social limite tem caráter negativo, cumprindo a missão de limitar diretamente a atividade do proprietário.

Assim, a dimensão ambiental da função social da propriedade, no direito brasileiro “volta-se tanto ao aspecto impulsivo (art. 170, CF) como ao limitativo (arts. 5º, XXIII, 182 e 186, CF), sendo em muitos casos possível localizar os dois aspectos numa única norma, como por exemplo no art. 2º da lei n. 4.771/65 (Código Florestal).”<sup>85</sup>

Acerca da interpretação das normas que impõem a preservação do meio ambiente limitando a atividade econômica nos imóveis rurais leciona Luciano de Souza Godoy:

Quanto à propriedade agrária, outro lado deve ser considerado. A preservação e a conservação dos recursos naturais não significa a não-utilização da área a ser preservada. A regra é justamente preservar e conservar utilizando; a não-utilização é exceção destinada às situações convenientes. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento sustentado é o de desenvolvimento com preservação ambiental.<sup>86</sup>

Portanto, as limitações de ordem econômica sobre as áreas ambientais da propriedade rural não tolhem o direito de propriedade. Apenas conformam seus elementos e seus fins de acordo com o atendimento de determinações de políticas públicas que promovem o bem-estar coletivo. Essa postura decorre do entendimento de que os direitos de propriedade estão vinculados a resultados individuais e sociais simultâneos, condizentes com os objetivos

<sup>84</sup> ESPÍNOLA, Eduardo. 1956, p. 165 apud FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005, p. 82.

<sup>85</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Op. cit., p. 82.

<sup>86</sup> GODOY, Luciano de Souza. 1998, p. 42 apud CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 39.

jurídicos propostos pela Constituição Federal de 1988.<sup>87</sup> A partir de tais premissas percebe-se que ao admitir a função social do direito de propriedade o legislador amplia o conceito legal e passa a considerar imóvel rural como um bem de produção e não mais como um bem patrimonial.

É neste sentido que a amplitude do princípio da função social da propriedade do imóvel rural se faz perceber para além do Direito Ambiental, manifestando-se também no Direito Civil, no Direito Urbanístico, no Direito do Trabalho, no Direito do Consumidor e no Direito Econômico,<sup>88</sup> vinculando a propriedade rural à satisfação de outros requisitos cumulativos elencados no artigo 186, incisos I, III e IV da Constituição Federal de 1988. O cumprimento dos elementos relacionados à produtividade do imóvel (inciso I) e à satisfação dos aspectos sociais dos trabalhadores e de seus proprietários (incisos III e IV) se agregam aos elementos ecológicos (inciso II) no diagnóstico constitucional da função social da propriedade rural.

A Constituição Federal de 1988 não reúne somente as já citadas naturezas Econômica, Dirigente ou Programática. Tem também que cumprir um inegável atributo ecológico, por força da caracterização do bem ambiental no artigo 225. Como não poderia deixar de ser, tal predicado tem que sobressair em todas as legislações infraconstitucionais que, de qualquer forma, digam respeito ao meio ambiente, inclusive as tributárias. A intervenção na ordem econômica de natureza ambiental está autorizada para inverter a lógica capitalista em favor da solidariedade ambiental.

Assim, o que interessa frisar é a relevância da legislação tributária como um dos instrumentos necessários para promover o desenvolvimento econômico e a correta utilização dos recursos ecológicos disponíveis no meio ambiente rural, em sintonia com os valores constitucionais e com a Lei de Política Agrícola (Lei nº 8.171/91).

---

<sup>87</sup> DERANI, Cristiane. 2002, p. 63 apud FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005, p. 89.

<sup>88</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Op. cit., p. 108.

## 2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O BEM AMBIENTAL

O direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado pela doutrina como um direito fundamental típico de terceira geração. As características de tais direitos, que se convencionou chamar de difusos e coletivos, são a transindividualidade, a indivisibilidade e a intensa litigiosidade interna.

Os direitos de terceira geração também incorporam um forte componente de fraternidade e solidariedade entre os detentores de sua titularidade, a exemplo do direito à paz, à proteção do meio ambiente e à qualidade de vida, ao desenvolvimento, à manutenção do patrimônio comum da humanidade, dentre inúmeros outros que traduzam este sentido.

Conveniente lembrar que o movimento revolucionário francês inspirado pelos valores iluministas já pregava a fraternidade dos povos, mas a filosofia política sempre preteriu este conceito em detrimento da liberdade e da igualdade, relegando-o a um plano secundário até os nossos dias.<sup>89</sup>

John Rawls<sup>90</sup> atribui este comportamento ao fato do conceito de fraternidade ser um conceito menos político, que não define nenhum dos direitos democráticos, bem como exigir do indivíduo determinadas atitudes mentais que contribuiriam para o enfraquecimento dos conceitos democráticos da liberdade e da igualdade. Acrescenta ainda como justificativa para que a doutrina democrática tenha negligenciado o ideal de fraternidade, o fato de este conceito envolver laços sentimentais que, entre membros da sociedade mais ampla, não seria realista esperar.

Direitos de terceira geração têm como sujeito não o indivíduo considerado isoladamente, mas os grupos humanos, como a família, o povo, a nação e a própria humanidade.<sup>91</sup>

Enrique Ricardo Lewandowski ensina que embora os direitos fundamentais tenham se desenvolvido ao longo de três gerações, não existe uma hierarquia entre os mesmos, mas sim uma grande interdependência e complementaridade de todas as dimensões de direitos para sua completa realização:

---

<sup>89</sup> CANTO-SPERBER, Monique, 2003, p. 668 apud GOMES, Daniela Vasconcellos. Considerações acerca do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 55, p. 34, jul.- set. 2009.

<sup>90</sup> RAWLS, John. Trad. Almiro Pisetta e Lenita Maria Rímoli Esteves, 2002, p. 112-113 apud GOMES, Daniela Vasconcellos. Op. cit., p. 34.

<sup>91</sup> LAFER, Celso, 1988, p. 131 apud SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. São Paulo: RT, 2004, v. 1, p. 400.

Todos eles têm o mesmo valor e são indivisíveis, pois não se pode dissociar, por exemplo, o direito à vida e à liberdade, que são de primeira geração, do direito a uma vida e liberdade digna, que só se materializam por meio dos direitos de segunda e terceira geração. É que todos os direitos, como ensina Comparato, têm como fundamento, indistintamente, a *dignidade substancial da pessoa humana*. Por esse motivo, Bonavides prefere falar em *dimensões* de direitos ao invés de gerações de direitos. (Grifos do autor)<sup>92</sup>

Apesar de já consagrado pela doutrina, o termo “gerações” tem sido melhor entendido pelo vocábulo “dimensões” na caracterização dos direitos fundamentais, uma vez que a dinâmica de reconhecimento dos novos direitos tem sempre o caráter de um processo cumulativo de complementaridade e não de alternância.<sup>93</sup>

Foi a Constituição de 1988 que trouxe à sociedade brasileira a plenitude dos direitos de terceira geração, materializado na legislação infraconstitucional pelo Código dos Direitos do Consumidor, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pelo Estatuto do Idoso, dentre outros.<sup>94</sup> Deve ainda ser acrescentado a este rol exemplificativo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à qualidade de vida, estabelecido como direito fundamental a partir da influência direta na Constituição Federal de 1988 da Conferência de Estocolmo (1972) e das Constituições grega (1975), portuguesa (1976) e espanhola (1978).<sup>95</sup>

Os direitos fundamentais nascem para o mundo do Direito somente quando os direitos considerados naturais e inalienáveis do indivíduo são reconhecidos formalmente pelo legislador e positivados por meio de normas e princípios de natureza constitucional, produzindo conseqüências jurídicas. Antes desse momento histórico e formal os direitos em si mesmos representam um nada jurídico, inobstante os valores que traduzam intrinsecamente.<sup>96</sup>

Antonio Herman Benjamin, referindo-se à constitucionalização do meio ambiente, explica que “na história do Direito poucos valores ou bens tiveram uma trajetória tão espetacular, passando, em poucos anos, de uma espécie de nada-jurídico ao ápice da hierarquia normativa, metendo-se com destaque nos pactos políticos nacionais.”<sup>97</sup>

<sup>92</sup> LEWANDOWSKY, Enrique Ricardo. A formação da doutrina dos direitos humanos. *Revista autônoma de direito privado*. Curitiba: Juruá, n.2, p. 167-168, jan./mar. 2007.

<sup>93</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. 2003, p. 50 apud GOMES, Daniela Vasconcellos. Considerações acerca do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 55, p. 30, jul.- set. 2009.

<sup>94</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2005, v. IV, p. 59.

<sup>95</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 61-62.

<sup>96</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 377.

<sup>97</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Op. cit., p. 61.

Este mesmo autor observa que o *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu um padrão antropocêntrico alargado, pois além de ser temporalmente mitigado pelo interesse das futuras gerações, o bem estar da raça humana é relativizado frente a compromissos de cunho biocêntrico, compreendidos na noção ética de preservação dos elementos bióticos e abióticos que compõem a base da vida no planeta. Acrescenta ainda que a atual Constituição brasileira estabeleceu um modelo ecocêntrico, fundado na equidade e na solidariedade intergeracional, a exemplo do que prevaleceu na linguagem da Declaração de Estocolmo (1972).<sup>98</sup>

Assim, o direito inviolável à vida (artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988), o compromisso constitucional com a promoção da dignidade humana (artigo 1º, III, da Constituição Federal) e com a garantia do desenvolvimento (artigo 3º, II da Constituição Federal de 1988), independentemente a qual geração pertençam, formam um único valor quando, inspirados na solidariedade social, promovem o acesso do cidadão a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

A Constituição Federal recepcionou a definição legal de meio ambiente contida no artigo 3º, I da Lei Federal nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente):

Art. 3º Para fins do previsto nesta Lei, entende-se por:

I- meio ambiente, 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.<sup>99</sup>

A primeira idéia que surge quando se procura conceituar a proteção ao meio ambiente é relacioná-la à conservação dos recursos naturais, da flora, da fauna, dos recursos hídricos e demais manifestações contidas na natureza. No entanto, o conceito é bem mais amplo, porque inclui não só os bens naturais, mas também todo o patrimônio cultural de uma sociedade.

José Afonso da Silva<sup>100</sup> identifica a redundância na expressão “meio ambiente”, mas pondera que o fato contribuiu para que se desse às leis a maior precisão possível e desejável em relação ao bem maior a ser protegido.

Explica que a combinação das duas palavras traduz melhor a conexão de dois valores: o primeiro (ambiente) seria o conjunto de elementos naturais e culturais pertencentes a uma

<sup>98</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 87, 110-111 e 141.

<sup>99</sup> BRASIL. Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

determinada comunidade e que condiciona o “meio” em que se vive. Assim, conceitua o “meio ambiente” como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.”<sup>101</sup>

O autor identifica ainda três aspectos do meio ambiente. Primeiramente o meio ambiente artificial, identificado no espaço organizado pelas aglomerações urbanas nas cidades. A segunda classificação alcança o meio ambiente cultural, onde se incluem o patrimônio artístico, histórico, turístico, paisagístico e arqueológico. Por fim, a última categoria seria o meio ambiente natural, constituído pelo solo, pelos recursos hídricos, o ar atmosférico e a flora, bem como a interação dos seres vivos com o meio (fauna).

Porém, acrescenta ainda uma quarta classificação de meio ambiente, que é o meio ambiente do trabalho, reconhecendo que o mesmo se insere no meio ambiente artificial, mas em virtude do tratamento especial pela Constituição Federal de 1988 (artigo 200, inciso VIII), merece abordagem diferenciada.

Finaliza, alertando que a qualidade do meio ambiente onde se vive, trabalha e nos divertimos influencia na própria qualidade de vida, podendo ser satisfatório e atrativo, contribuindo para o desenvolvimento individual, mas também pode ser nocivo, irritante e atroficante para o homem e o seu desenvolvimento.

Para Cristiane Derani<sup>102</sup>, o meio ambiente deve ser conceituado como o conjunto das condições necessárias à existência humana, cujo conteúdo integra e influencia a saúde, o desenvolvimento e o relacionamento entre os homens e a própria natureza. Alerta que este conteúdo se torna mais difícil de precisar na medida em que as sociedades tornam-se mais complexas e diferenciadas, afirmando que “pensar em proteção ao meio ambiente é uma clara opção pela continuidade desta sociedade. [...] Normatizando-se o modo de apropriação dos recursos naturais, são traçadas as linhas mestras com as quais [a ordem produtiva] trabalhará a aplicação do direito.”<sup>103</sup>

Percebe-se que o mundo contemporâneo promoveu mais que uma simples publicização da tutela estatal do bem ambiental, em decorrência direta do interesse público de estabelecer novos paradigmas para o domínio da coletividade sobre o mesmo. Também é perceptível que este interesse da humanidade vem relativizado por novos ideais constitucionais de caráter ecocêntrico e biocêntrico, fundamentais à sobrevivência do planeta.

---

<sup>100</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 20-24.

<sup>101</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 20.

<sup>102</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 52.

## 2.1 BEM AMBIENTAL

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), se encontra definitivamente superada a classificação doutrinária dos bens elaborada a partir do interesse público ou do interesse privado. Podemos depreender da leitura do parágrafo único do artigo 81 da Lei 8.078/1990 que os termos “coletivos” e “difusos” identificam um novo gênero de interesses protegidos pelo ordenamento jurídico, que não são públicos nem privados, dentre os quais está o bem ambiental.

A Constituição Federal de 1988, primeiro diploma constitucional brasileiro a contemplar a questão ambiental, colocou em termos inovadores a definição do bem ambiental que à nação brasileira interessa proteger.

No entanto, ainda é necessário superar a definição do bem ambiental, conforme oferecida pelo inciso I do artigo 66 do Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071/1916), que foi praticamente transcrito para o Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002, artigo 99, I):

Art. 66. Os bens públicos são:

I- de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças;  
[...]

Art. 99. São bens públicos:

I- os de usos comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;  
[..]<sup>104</sup>

É óbvio que não se poderia esperar do Código Civil de 1916 uma abordagem diferente sobre o bem ambiental, pois o referido código não foi fruto ou projeto do século XX, mas do século anterior. Sua base conceitual residiu numa proposta liberal da Constituição Imperial de 1824, que instituiu o modelo oligárquico no Brasil.<sup>105</sup>

Já foi mencionado que a relação entre liberdade e propriedade observada nos códigos individualistas era organizada dessa forma porque se baseava no entendimento de que “somente concedendo ao possuidor um direito subjetivo absoluto sobre o bem é que poder-se-

<sup>103</sup> Idem, p. 55.

<sup>104</sup> REVISTA DOS TRIBUNAIS. *Novo código civil brasileiro: estudo comparativo com o código civil de 1916*. TAPAI, Giselle de Melo Braga (Coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p.19.

<sup>105</sup> NALIN, Paulo. *Do Contrato: Conceito Pós – Moderno em busca de sua formulação na perspectiva civil-constitucional*. Curitiba: Juruá, 2001, v II, p. 40-41.

ia garantir a plenitude de sua autonomia individual. [...] A soberania do indivíduo justifica o caráter absoluto de seu direito de propriedade [...]”<sup>106</sup>

Por sua vez, a reprodução de uma definição considerada ultrapassada de bens públicos no Código Civil de 2002 se explica porque uma das diretrizes que nortearam os trabalhos da comissão encarregada da elaboração do projeto de lei foi preservar o Código Civil de 1916 sempre que possível. A inserção de novas matérias no novo código só deveria ser permitida se estivesse consolidada na doutrina ou se já tivesse sido objeto de relevante grau de experiência crítica.<sup>107</sup>

Considerando ainda o excessivo tempo de tramitação do projeto de lei que lhe deu origem – aproximadamente 27 anos –, pode-se dizer que o Código Civil de 2002 foi tão influenciado pelo Código Civil de 1916 e pelos ideais liberais nele contidos, que não foi capaz de traduzir satisfatoriamente as definições legais dos novos valores ambientais preconizados anos antes pela Constituição Federal de 1988.

José Rubens Morato Leite<sup>108</sup> confirma que o novo Código Civil brasileiro pouco inovou em matéria ambiental, deixando claro que o direito civil brasileiro ainda é de índole eminentemente individualista e deve percorrer um longo caminho de transformação de forma a viabilizar a tutela jurisdicional do meio ambiente. Contudo, destaca como inovações a imposição da preservação do equilíbrio ecológico no exercício do direito de propriedade e a introdução de forma expressa da responsabilidade civil objetiva (artigo 1.228, §1º e artigo 927 da Lei nº 10.406/2002).

Portanto, o que se entende é que o Código Civil define um bem de uso concreto, cuja natureza pode ser atribuída às pessoas jurídicas de direito público interno, cabendo a propriedade dos demais bens aos particulares. Assim, segundo o Código Civil de 2002, os regimes de domínio podem ser públicos, como o das águas, ou particulares, como o das florestas situadas nas propriedades privadas.<sup>109</sup>

Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Marcelo Abelha Rodrigues conseguem delinear as limitações conceituais da definição doutrinária entre bem público e do bem difuso:

<sup>106</sup> DUGUIT, Leon. 1975, p. 237 apud FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005, p. 72.

<sup>107</sup> REALE, Miguel. Visão geral do novo código civil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 92, v. 808, p. 13, fev. 2003.

<sup>108</sup> LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 162-167.

<sup>109</sup> GRANZIERA, Maria Lúcia Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 10.

Percebe-se, pois, com um mínimo de sensibilidade, que não há como se coadunar o conceito de bem público com o conceito de bem difuso, já que ou se alarga demasiadamente a definição de bem de domínio público e, portanto, acaba por descaracterizá-lo, ou então de admite uma transformação no sistema, de forma que os bens de domínio público seriam espécies de um gênero ‘bens da coletividade’, no qual se incluiriam os bens difusos.<sup>110</sup>

Na mesma linha de idéias, Rui Carvalho Piva<sup>111</sup> propõe que deveria ser acrescentado à divisão tradicional dos bens um “terceiro gênero”, qual seja, uma nova categoria de direitos denominada de direitos coletivos em sentido amplo, que pode ser subdividida em duas espécies: direitos difusos e direitos coletivos em sentido estrito. O direito individual homogêneo permaneceria como um direito individual, embora admita uma defesa coletiva.

Percebe-se que o meio ambiente constitucionalizado se caracteriza como um bem imaterial, de natureza bastante abstrata. Sua utilização no sentido mencionado pela norma constitucional só pode sugerir um significado não concreto e subjetivo, representando um direito de natureza diversa do significado civilista: um direito do povo de aproveitar e fruir do equilíbrio ambiental.<sup>112</sup>

Paulo Affonso Leme Machado<sup>113</sup> explica que a Constituição Federal, ao inserir a função social e ambiental da propriedade (artigos 5º, XXIII e 170, III e VI da Constituição Federal) como base da gestão do meio ambiente, estabeleceu um regime que ultrapassa o conceito de propriedade privada e pública. O poder público passa a figurar como um gestor que administra os bens da sociedade e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão ampliando, inclusive, a participação da sociedade civil na gestão dos bens ambientais, concretizando um Estado Democrático e Ecológico de Direito, fundamentado nos artigos 1º, 170 e 225 da Constituição Federal de 1988.

Sob a nova ordem constitucional o bem ambiental não é mais um mero recurso econômico submisso aos interesses humanos, mas um *macrobem* de uso comum do povo. Entende-se por *macrobem* – em oposição ao conceito de *microbem* – um bem abstrato com valor intrínseco, que não está ligado a ninguém isoladamente, mas é necessário para que todos possam atingir a qualidade de vida humana.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha, 1997, p. 92-94 apud PIVA, Rui Carvalho. *Bem ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 116.

<sup>111</sup> PIVA, Rui Carvalho. Op. cit., p. 27-30.

<sup>112</sup> GRANZIERA, Maria Lúcia Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 10.

<sup>113</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 131.

<sup>114</sup> LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 141.

Antonio Herman Benjamin<sup>115</sup> reforça tal posicionamento ao afirmar que ao constitucionalizar o meio ambiente, o legislador constituinte desmercantilizou os valores ambientais, colocando-os como *res communis omnium* e *res extra commercium*, portanto, imunes à apropriação individual. Ensina que a nova ordem pública é ambiental e veio a substituir a desordem ecológica que marcava as constituições anteriores. Assim, no sistema constitucional vigente, na hipótese de conflito de normas, omissão legal ou obscuridade da legislação constitucional – ou infraconstitucional –, buscar-se-á a referência no dever genérico da defesa e preservação do meio ambiente inserto no artigo 225, *caput* da Constituição Federal de 1988.

Acrescenta o autor em destaque que a ordem ambiental é pública porque é instituída em favor de todos e contra todos. Não é ditada pelo mercado ou pela autonomia da vontade individual. A ordem também é pública porque exprime um conjunto de regras jurídicas de interesse público, possíveis de serem aplicadas de ofício pelo juiz.

Neste contexto, leciona que os mecanismos tradicionais de controle ambiental vigentes antes da Constituição Federal de 1988 são ontológica e teleologicamente diversos dos que se filiam o atual Direito Ambiental, porque não se estruturavam de modo organizado e publicamente orientados, na forma de uma ordem pública ambiental. Entende o autor que na forma como eram concebidos tais mecanismos, vislumbra-se no máximo uma publicização do privado e por tal razão mantinham intocáveis em sua essência os atributos originais e primordiais da propriedade privada.

Verifica que a mudança introduzida pela Constituição Federal de 1988 é profunda, pois não faz uma simples releitura da ordem privada. Coloca o público-ambiental não como um limite externo ao privado-ambiental, mas como norteador da própria estrutura que dá legitimidade à exploração dos recursos naturais, resultando na posição lógica e prevalente do regime público do Direito ambiental.

Lembra ainda que no modelo clássico de direito, a possibilidade de buscar a tutela ambiental era baseada na desordem dos beneficiários da proteção, uma vez que vedada a representação coletiva na ação popular (Lei nº 4.717/65), observando como a nova ordem pública ambiental também se refletiu na modernização da tutela processual do direito ambiental:

---

<sup>115</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 122-125.

Na ordem pública ambiental, ao oposto, a desordem implementadora é substituída por um sistema integrado e multifacetário, que cumula democratização do domínio ambiental (= bem de uso comum do povo) com coletivização da representação do meio ambiente, na fórmula do um por todos (ação popular ambiental) ou do vários por todos (ONG's na ação civil pública ambiental, conforme a Lei n. 7.347/85).<sup>116</sup>

Assim, a natureza da proteção processual legislada em favor do bem ambiental confirma a existência de um direito de característica difusa, fundado em um direito fundamental de matriz constitucional e completamente dissociado do regime de apropriação privada dos meios de produção consagrado pelo Código Civil (Lei n° 10.406/2002).

## 2.2 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS E O SISTEMA ECONÔMICO TRIBUTÁRIO

Da leitura do capítulo “Do Meio Ambiente” na Constituição Federal de 1988 é possível identificar a constitucionalização de uma série de princípios ambientais consagrados na Declaração de Estocolmo de 1972 a na Declaração do Rio de 1992, todos intimamente relacionados à necessidade de promover-se um desenvolvimento econômico sustentado.

Cada um dos diferentes princípios afeitos ao direito ambiental recomenda uma ação particular para promover um determinado aspecto da proteção ambiental constitucional, revelando conteúdos que não raro se sobrepõem. Assim ocorre com o princípio da cooperação comunitária e da informação, cujos valores comuns constituem pressuposto de existência recíproca. Também não é possível isolar o princípio do desenvolvimento sustentável da função complementar e integradora dos princípios da correção na fonte, da precaução, da prevenção e do poluidor pagador.

Portanto, percebe-se que há entre os princípios ambientais aqueles que têm um significado mais expressivo, agregando os ideários contidos nos demais princípios em torno de postulados de maior abrangência.

Cristiane Derani<sup>117</sup> identifica esta idéia, apontando os princípios da cooperação, do poluidor-pagador e da precaução como os três princípios fundamentais do direito ambiental. Afirma que com base nesses princípios seria possível reconhecer e minimizar a tempo os efeitos colaterais indesejáveis do desenvolvimento econômico. Ressalta ainda que tais princípios não são exclusivos do direito ambiental, podendo ser encontrados em outros ramos

---

<sup>116</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 124.

<sup>117</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 140-141.

do direito, em especial no direito econômico, realidade que comprovaria o dinamismo do direito ambiental frente as demais manifestações da sociedade.

Por sua vez, José Rubens Morato Leite<sup>118</sup> atribui aos princípios da precaução, da prevenção, da participação, do poluidor-pagador e da responsabilização, a qualidade de princípios estruturantes do direito ambiental, sintetizados como base para a formação de uma maior equidade e justiça ambientais. A razão de se atribuir tal adjetivo a estes cinco princípios se deve ao fato de se referirem ao núcleo essencial do direito do ambiente.

Princípios estruturantes são aqueles constitutivos e indicativos das idéias diretivas básicas de toda a ordem constitucional. Estes princípios “ganham concretização através de outros princípios (ou subprincípios) que ‘densificam’ os princípios estruturantes, iluminando o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional, formando, ao mesmo tempo, com eles, um sistema interno.”<sup>119</sup>

Nesta linha de idéias deve ser justificada a importância dos princípios acima indicados, pois representam a estrutura jurídica sobre a qual repousam os valores que traduzem a essência do bem ambiental e de onde também decorrem os critérios para sua valoração, quando em conflito com os demais valores de ordem econômica e social na Constituição Federal de 1988.

### 2.3.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O relatório *The Limits of Growth*, publicado em 1972 por cientistas do *Massachusetts Institute of Technology (MIT)*, atraiu de imediato a atenção da comunidade internacional e despertou as preocupações de todos os segmentos sociais e empresariais para as conseqüências que o modelo de desenvolvimento adotado pela civilização ocidental imprimiria ao planeta no futuro.

Até a década de 1970, em decorrência direta dos fundamentos do liberalismo, o conceito de desenvolvimento esteve vinculado ao poder militar, estatal e econômico<sup>120</sup>, ou

---

<sup>118</sup> LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 154-155.

<sup>119</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 1159-1160.

<sup>120</sup> BARRAL, Welber. 2005, p. 32 apud OLIVEIRA, Carina Costa. Desenvolvimento sustentável e biossegurança. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (org). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2006, p. 161.

seja, considerava-se que o desenvolvimento econômico e a melhoria do nível de vida da população só eram possíveis de ocorrer a partir de políticas econômicas de Estado.<sup>121</sup>

Os objetivos das teorias do crescimento econômico de então era fazer com que os países subdesenvolvidos alcançassem o mesmo sistema econômico dos desenvolvidos. Tais teorias davam ênfase somente à ação deliberada da política econômica do Estado, sem considerar as condições ou conseqüências políticas, institucionais, sociais ou culturais desse crescimento econômico.<sup>122</sup>

O documento do *Massachusetts Institute of Technology (MIT)*, que tomou a denominação de Relatório *Meadows* em homenagem a um de seus autores, foi solicitado à instituição científica norte-americana pelo Clube de Roma, uma entidade não-governamental fundada em 1968, que tem por objetivo a discussão de temas de interesse mundial, de ordem política social, econômica, ambiental e cultural.<sup>123</sup>

O relatório diagnosticava o colapso do mundo em um horizonte próximo caso fossem mantidos os níveis de crescimento e consumo verificados à época. Provocou calorosos debates internacionais e diversas avaliações contrárias, mas seu impacto foi inequívoco: a partir daquele momento a questão ambiental passaria a ser encarada sob outra perspectiva pela economia, ou seja, não apenas como um simples insumo necessário ao desenvolvimento, mas também em relação às conseqüências das emissões sobre o meio ambiente e sobre o futuro da humanidade. As conclusões do Relatório *Meadows* podem ser assim resumidas:

Se se mantiverem as atuais tendências de crescimento da população mundial, industrialização, contaminação ambiental, produção de alimentos e esgotamento de recursos, este planeta alcançará os limites de seu crescimento no curso dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um súbito e incontrolável declínio tanto da população como da capacidade industrial.<sup>124</sup>

A repercussão do Relatório *Meadows* foi tão grande que motivou inclusive a edição da lei ambiental norte-americana, o *National Environmental Policy Act*<sup>125</sup>, cuja estrutura inspirou

<sup>121</sup> OLIVEIRA, Carina Costa. Op. cit., p. 161.

<sup>122</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 54.

<sup>123</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 31.

<sup>124</sup> MEADOWS, Donella L.; MEADOWS Dennis H.; RANDERS, Jorgen e BEHRENS, Willian W., 1972, p. 40-41 apud TAYRA, Flávio. A relação entre o mundo do trabalho e o meio ambiente: limites para o desenvolvimento sustentável. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. VI, n. 119 (72), ago. 2002. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-72.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>125</sup> SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Resíduos sólidos industriais: passivo e responsabilidade civil ambiental. In: RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Empreendimentos econômicos e sustentabilidade*. Marília: Arte e Ciência; UNIMAR, 2008, p. 134.

no Brasil a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

Em vista do Relatório *Meadows* e da óbvia degradação e poluição do meio ambiente, realizou-se em junho do ano de 1972, na cidade sueca de Estocolmo, a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, com a participação de 113 países, 250 organizações não-governamentais e organismos da ONU.<sup>126</sup>

O Brasil liderou o bloco dos países em desenvolvimento, sustentando que o crescente discurso ambientalista era uma estratégia dos países desenvolvidos – verdadeiros responsáveis pela degradação do planeta – para barrar a trajetória das nações do terceiro mundo na direção do progresso industrial e do desenvolvimento pleno.<sup>127</sup>

Os principais resultados dessa conferência foram a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano – chamada simplesmente de Declaração de Estocolmo – e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com o objetivo de pôr em ação os princípios da Declaração de Estocolmo e monitorar os problemas ambientais no mundo.

A Declaração de Estocolmo produziu vinte e seis princípios que influenciaram a elaboração do capítulo do meio ambiente da Constituição Federal de 1988, como também abriu o caminho para que outras Constituições supervenientes a ela reconhecessem em todo o mundo o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um dos direitos fundamentais do homem.<sup>128</sup>

A Declaração de Estocolmo tem a mesma importância fundamental que a Declaração dos Direitos do Homem estabelecida no ato de fundação da Organização das Nações Unidas (ONU). A efetiva aceitação dos princípios listados na Declaração de Estocolmo pelas nações em geral não cessou de evoluir em direção a novos acordos, protocolos e convenções internacionais voltadas para a proteção do meio ambiente.<sup>129</sup>

Apesar do impacto positivo que a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano provocou em todo mundo, não houve uma mudança imediata nos paradigmas ambientais das atividades econômicas, permitindo a ocorrência de uma série de desastres ambientais internacionais.

No Brasil da década de 1970, a legislação ambiental era incipiente, compactuando com um intolerável nível de degradação da qualidade de vida, como aquele verificado na

---

<sup>126</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do meio ambiente*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 1190.

<sup>127</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. 20 anos de cidadania ambiental. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, n. 281, p. 33, set. 2008.

<sup>128</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 69-70.

<sup>129</sup> LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Política ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 71.

cidade paulista de Cubatão e nas zonas industriais das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. A legislação federal, estadual e municipal então existente, era dispersa e não promovia um inter-relacionamento de todos os setores do meio ambiente, tornando a questão ambiental carente de uma visão global e sistematizada. A lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), primeiro marco da sistematização da proteção ambiental, só viria a ser editada em 1981.<sup>130</sup>

Portanto, é na década de 1980 que a questão do desenvolvimento passou a ser vista em todo mundo segundo uma nova perspectiva, ou seja, além do conceito de promoção de um crescimento meramente econômico. A necessidade de regular as degradações ambientais e as mazelas sociais causadas pelo crescimento e pelas desigualdades fez com que o modelo de desenvolvimento também passasse a considerar as questões sociais, o meio ambiente e o ser humano.<sup>131</sup>

Neste contexto, a Assembléia Geral das Nações Unidas (1983) instituiu a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, presidida pela então primeira-ministra norueguesa *Gro Harlem Brundtland*, que deu nome à mesma. Essa comissão deveria propor normas de cooperação internacional em torno do meio ambiente.

O relatório da Comissão *Brundtland* (1987), intitulado “Nosso Futuro Comum”, colocou pela primeira vez, de forma clara para o mundo, as bases conceituais do desenvolvimento sustentável. Este princípio foi incorporado expressamente pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 170, *caput* e inciso VI, como também no artigo 225, *caput*, cabendo ainda registrar que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) já o colocara entre seus objetivos (artigo 4º, I).

Contudo, a definição de desenvolvimento sustentável só veio a ser elaborada formalmente no relatório da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (1992), nos seguintes termos: “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades.”<sup>132</sup>

Cristiane Derani define o viés econômico do princípio do desenvolvimento sustentável:

<sup>130</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 36-41.

<sup>131</sup> OLIVEIRA, Carina Costa. Desenvolvimento sustentável e biossegurança. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (org). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2006, p. 161-162.

<sup>132</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 46 apud BARBIERI, José Carlos; CAJAZEIRA, Jorge Emanuel Reis. *Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 65.

Quando se usa a expressão ‘desenvolvimento sustentável’, tem-se em mente a expansão da atividade econômica vinculada a uma sustentabilidade tanto econômica quanto ecológica. Os criadores dessa expressão partem da constatação de que os recursos naturais são esgotáveis. Por outro lado, apóiam-se no postulado de que crescimento constante da economia é necessário para expandir-se o bem-estar pelo mundo. [...] Desenvolvimento sustentável implica, então, o ideal de um desenvolvimento harmônico da economia e ecologia que deve ser ajustado numa correlação de valores em que o máximo econômico reflita igualmente um máximo ecológico.<sup>133</sup>

O desenvolvimento sustentável é constituído por dois pactos geracionais. Primeiro um pacto intrageracional, celebrado entre as pessoas que constituem a geração existente, manifestado pelo atendimento das necessidades presentes. O segundo constitui um pacto intergeracional, instituído entre a geração do momento e as futuras, voltado para o não comprometimento das possibilidades das gerações futuras de proverem suas necessidades.<sup>134</sup>

O Relatório *Brundtland* criticou o modelo econômico adotado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, por ser insustentável e impossível de ser reproduzido pelos países que ainda estavam em desenvolvimento. Questionou também o consumo, valorizando a promoção de valores que mantivessem os padrões dentro dos limites das possibilidades ecológicas. Porém, não deixou de estabelecer a relação do desenvolvimento sustentável com a necessidade de se promover o progresso humano pela via da cooperação entre os povos, das relações multilaterais entre as nações, da eliminação da pobreza e satisfação das necessidades básicas de alimentação, de saúde e habitação de toda a população mundial, como também de alteração da matriz energética, da busca de fontes alternativas de energia e da inovação tecnológica.<sup>135</sup>

Cristiane Derani<sup>136</sup> explica que há limites ecológicos que permeiam toda a economia e que a escassez de recursos naturais é uma escassez social, fruto do consumo e da economia de mercado, ou seja, de uma específica forma de relação da sociedade com a natureza. Por outro lado, o bem-estar ideal não é possível de ser estendido a toda humanidade, da mesma forma que não é factível uma política ambiental voltada exclusivamente para a preservação de sistemas ecológicos.

<sup>133</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 112-113.

<sup>134</sup> BARBIERI, José Carlos; CAJAZEIRA, Jorge Emanuel Reis. *Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática*. São Paulo: Saraiva, 2009, p.65.

<sup>135</sup> TAYRA, Flávio. A relação entre o mundo do trabalho e o meio ambiente: limites para o desenvolvimento sustentável. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. VI, n. 119 (72), ago. 2002. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-72.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

<sup>136</sup> DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 128-131.

Assim, a autora ensina que o alicerce legal para impor a promoção do desenvolvimento sustentável pode ser encontrado nos princípios constitucionais, que fixam valores bases para a realização de uma ética econômica geral e vinculante, “justa e solidária”, conforme expressa no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, justificando políticas específicas de coordenação dos diversos aspectos existentes nas atividades econômicas, voltadas para aumentar o grau de satisfação da sociedade com a economia.

No entanto, não se deve esperar por condições ideais nos planos nacionais e internacionais para se começar a praticar um desenvolvimento sustentável: é necessário pensar globalmente e agir localmente. Cada constituinte da sociedade, agindo em suas respectivas áreas de abrangência, deve adotar práticas que contribuam para dar efetividade às duas espécies de pactos geracionais anteriormente referidos.<sup>137</sup>

Portanto, ao admitir o conceito de desenvolvimento sustentável a coletividade passa a aceitar que o desenvolvimento econômico não representa mais uma opção aberta, com possibilidades amplas para o mundo. Deve tomar consciência de que as grandes catástrofes ambientais e sociais demonstram que há um limite para o progresso material da humanidade, onde a proposta de crescimento constante representa uma impossibilidade material.

### 2.3.2 Princípio da Solidariedade Intergeracional

O conceito de sustentabilidade requer a satisfação das necessidades das comunidades, preservando as condições para que as gerações futuras possam dispor do mesmo patrimônio social, econômico e ambiental que se encontra disponível para a geração atual.

Cristiane Derani<sup>138</sup> denomina o conceito de “redistribuição entre gerações”, acrescentando seu ineditismo até a Constituição Federal de 1988 e o fato de ter sido a primeira vez que se prescreve um direito para quem ainda não existe. Assegura que as gerações futuras também estão ligadas às garantias fundamentais, pois têm interesses relevantes que devem ser considerados no presente.

Ensina que o princípio da “justiça distributiva entre as gerações” foi manifestado pela primeira vez em 1789 pelo então Embaixador americano na França revolucionária, Thomas Jefferson. Em carta ao seu conterrâneo James Madison – ambos liberais e futuros presidentes americanos –, Thomas Jefferson sustentou seu posicionamento contrário ao aumento dos

<sup>137</sup> BARBIERI, José Carlos; CAJAZEIRA, Jorge Emanuel Reis. *Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 67-69.

<sup>138</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 257-259.

limites do endividamento estatal francês, frente às enormes dívidas contraídas pelos monarcas absolutistas:

A cada geração pertence a terra em seu tempo completamente e o seu próprio direito. Quando uma geração pode apenas as próximas com suas dívidas, então pertencerá a terra dos mortos e não à geração viva. Nenhuma geração deve contrair dívidas, que sejam maiores que a capacidade de sua quitação durante o seu tempo de vida.<sup>139</sup>

A autora entende que a questão da contaminação irreversível dos recursos naturais assemelha-se ao endividamento externo das nações e observa que as normas objetivo têm importante função em relação à opção a ser feita no presente, frente às conseqüências que produzirão sobre as gerações futuras. Em outras palavras, toda atividade estatal de planejamento e de alcance dilatados no tempo traz conseqüências às gerações que não puderam influenciar a tomada de decisões no presente.

Vânia Senegalia Morete Spagolla justifica a intervenção do Estado para promover a aplicação do princípio em destaque:

Esta intergeracionalidade, inédita [na Constituição] até então, requer uma atitude intervencionista no Estado capaz de gerar, além das medidas que busquem resultados imediatos, voltadas para o presente e que envolvam o uso racional e adequado dos recursos naturais, um planejamento de atividades realizado com o intuito de garantir os interesses e o bem-estar das gerações seguintes.<sup>140</sup>

Cristiane Derani<sup>141</sup> observa ainda que o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 indica ao Estado um fim a ser perseguido, preceituando algumas medidas fundamentais a serem observadas na busca de satisfazer esta obrigação. Contudo, o caminho propriamente dito está aberto, devendo o Estado instituir políticas e normas ordinárias que especifiquem em que medida o objetivo pode e deve ser alcançado.

Porém, alerta que a relação do Estado e do indivíduo no Estado Social não é uma via de mão única. Assim, também se impõem à coletividade o dever de cooperar solidariamente na defesa e preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, implicando na necessidade do Estado produzir normas que viabilizem esta participação.

<sup>139</sup> HAVERKATE, 1992, p. 327 apud DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p.258.

<sup>140</sup> SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. Tributação ambiental e sustentabilidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (org.). *Empreendimentos econômicos e sustentabilidade*. Marília: Arte e Ciência; UNIMAR, 2008. p. 216.

<sup>141</sup> DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 250-252.

Pondera que a plena compreensão do significado do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado só será possível durante sua efetivação, na medida em que o cidadão trabalhe pela sua efetividade material e que o Estado planeje e incentive condutas no pleno exercício de seu poder de polícia.

Não há dúvida que em razão da natureza difusa dos direitos ambientais cumpre ao Estado a elaboração de políticas públicas adequadas à sua proteção, seja para a obtenção de resultados no presente como no futuro. Políticas públicas são sistematizações das ações governamentais voltadas para a consecução de determinados objetivos setoriais ou gerais entre a sociedade, o Estado e o mercado, sejam tais objetivos de natureza social, políticos ou econômicos.<sup>142</sup>

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou em relação à distribuição das responsabilidades pela preservação da integridade do meio ambiente:

A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral.<sup>143</sup>

Contudo, cabe reproduzir o alerta de Ana Cláudia Bento Graff<sup>144</sup>, quando adverte que a meta de proteger o planeta para as próximas gerações não faz sentido para um sexto da população mundial considerada pobre pela Organização das Nações Unidas (ONU), uma vez que sua preocupação prioritária é com a própria sobrevivência. Assim, na falta de uma racionalidade absoluta, enquanto para alguns setores da sociedade a exploração de determinados recursos naturais pode ser considerada coerente, para outros ela poderá ser considerada completamente irracional.

<sup>142</sup> DIAS, Jean Carlo, 2003, p. 120-121 apud GOMES, Daniela Vasconcellos. Considerações acerca do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 55, p. 34, jul.- set. 2009.

<sup>143</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540 MC/DF, Tribunal Pleno, julgamento 01.09.2005, rel. Min. Celso de Mello, DJ 03.02.2006 apud GOMES, Daniela Vasconcellos. Op. cit., p. 45-46.

<sup>144</sup> GRAFF, Ana Cláudia Bento. 2003, p. 23 apud FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 3.ed. São Paulo: RT, 2005, p. 239.

Américo Luís Martins da Silva<sup>145</sup> sustenta que os efeitos da globalização resultaram numa frenética competitividade econômica mundial, cujos resultados econômicos negativos tendem a superar em muito os efeitos positivos, resultando no agravamento da miséria, da pobreza, do subconsumo e da exclusão social, dentre outras mazelas do mundo moderno.

Este autor confirma que é tarefa muito difícil conscientizar as populações carentes da necessidade de empenhar-se na preservação do meio ambiente para as futuras gerações. Em outras palavras, sustenta que a preservação do meio ambiente no Brasil não se harmoniza com um estado social de inviabilidade econômica, que deve ser superado. Assim exemplifica:

Entre sobreviver e matar um animal silvestre é evidente que o ser humano (“sem alimento”), levado inclusive pelo instinto de sobrevivência, muito natural em todas as espécies de seres vivos, optará pela caça do animal silvestre, esteja ele incluído ou não na relação dos que se encontram em “extinção”. [...] Qual a eficácia da norma contida no art. 25 da Lei 9.985, de 18.07.2000, nas localidades em que os socialmente excluídos não têm onde morar [...] e precisam cortar árvores, mesmo sem autorização do poder público, nas zonas de amortecimento das áreas de preservação permanente?<sup>146</sup>

Não obstante, após a constitucionalização do bem ambiental, elevado à categoria de um bem difuso de interesse público com todas as características que impedem sua apropriação senão pela coletividade, justificam-se todas as posturas que promovam os direitos fundamentais de terceira dimensão, como também aquelas ações voltadas para traduzir concretamente o compromisso dessa geração com as futuras.

Estes dois valores complementares – intergeracionalidade e interesse público – de inspiração tardia e nitidamente solidária, compelem o Estado e a sociedade a partilhar a responsabilidade pela promoção da defesa e da preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, declarado principalmente na obrigação de promover a sustentabilidade da produção, das relações econômicas e do consumo.

### 2.3.3 Princípio da Prevenção e da Precaução

Como já assinalado, a doutrina é unânime em atribuir a estes dois princípios a maior importância dentre todos os outros relacionados à proteção do bem ambiental. Os objetivos gerais de precaução e prevenção do dano ambiental permeiam todos os demais princípios

---

<sup>145</sup> SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. São Paulo: RT, 2004, v.1, p. 461-467.

ambientais, posto que a reparação do dano ambiental, quando possível, é sempre muito mais dispendiosa que as ações voltadas para evitá-lo.

Embora os vocábulos prevenção e precaução sejam sinônimos na língua portuguesa, o princípio da prevenção não se confunde com o princípio da precaução. Este, mais abrangente, se inspira em argumentos de prudência, ante as conseqüências incertas de um evento pretendido. Aquele, mais restrito, se baseia em critérios de antecipação diante de um resultado certo, já conhecido, mas não querido. Portanto, precaução e prevenção se interpenetram, realizando com plenitude a intenção normativa ambiental, principalmente no plano da atividade jurisdicional, mediante o manejo das ações civis públicas e das tutelas que visam as obrigações de fazer e não fazer.<sup>147</sup>

Paulo Affonso Leme Machado<sup>148</sup> adverte que o emprego puro do princípio da precaução como justificativa para obstar uma atividade, sem embutir em seu conteúdo o dimensionamento do risco por meio de sua avaliação criteriosa, soa vazio e sem significado real. A situação de risco pode não estar plenamente delineada, mas sua percepção, ainda que imprecisa, deve ser fundamentada com razoabilidade para justificar a abstenção no agir.

Quanto a prova do risco da atividade, este autor considera normal e lógico que o poder público preveja a autorização como meio de controle administrativo nos casos de potencial ou de manifesta periculosidade da atividade em questão, ressaltando que a existência de um sistema legal de autorizações e a exigência prévia do estudo de impacto ambiental significa a inversão do ônus da prova em desfavor da atividade virtualmente perigosa.

No entanto, pondera que as decisões das autoridades competentes são tomadas baseadas em certo grau de incerteza e que a ausência de respostas científicas em determinado momento tem caráter provisório. Por tal razão, entende que tais decisões podem ser mantidas ou modificadas no futuro, pois, caso contrário, haveria um grave desestímulo às pesquisas científicas e tecnológicas destinadas a eliminar ou diminuir a incerteza.

Em que pese poder ser identificado em quase todos os incisos do artigo 225, §1º da Constituição Federal de 1988, é no inciso IV que o princípio da prevenção está nitidamente materializado, ao estabelecer a obrigatoriedade do estudo de impacto ambiental para instalação de obra ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

---

<sup>146</sup> SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. São Paulo: RT, 2004, v.1, p. 466.

<sup>147</sup> COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 72-74.

O princípio da precaução também pode ser identificado no inciso V do §1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que impõe ao poder público o dever de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, para a qualidade desta ou do meio ambiente. Na legislação infraconstitucional este inciso se materializa na Lei da Biossegurança (Lei nº 11.105/2005) e na Lei de Agrotóxicos (Lei nº 7.802/1989), como também na Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), que tipifica como crime de perigo a omissão em se adotar medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível.

Cristiane Derani<sup>149</sup> ensina que enquanto o princípio da precaução busca evitar os perigos ambientais e busca por uma qualidade ambiental favorável, os princípios do poluidor-pagador e da cooperação se relacionam a fins secundários ou complementares, quais sejam, distribuir a responsabilidade pela proteção ambiental e viabilizar os aspectos instrumentais da proteção.

Acrescenta que o princípio do poluidor-pagador e o da cooperação integram um relacionamento potencialmente tenso, cuja solução, nos casos específicos, cabe ao legislador. Já o princípio da precaução tem uma dimensão pacificadora, com postulado de atuar preventivamente contra um risco, por meio do planejamento e controle prévio de produtos.<sup>150</sup>

No entanto, a referida autora pondera que não há antagonismo entre os mencionados princípios ambientais, mas uma total complementaridade entre os mesmos:

Na verdade, o princípio da precaução necessita do respeito aos outros dois princípios para concretizar-se plenamente. Ele assume, fundamentalmente, o sentido de linha orientadora dos objetivos da política de proteção ambiental. Entretanto, para a concretização deste princípio geral, coloca-se na estrutura do Estado Social a prática do indispensável princípio da cooperação, seguida pela correção aportada por práticas calcadas no princípio do poluidor-pagador.<sup>151</sup>

A referência que se encontra implícita nos princípios da precaução e da prevenção é a ação na direção da conquista do bem comum. Todos os atores da atividade econômica devem compreender que nem esta nem o consumo constituem um fim em si mesmo, mas tem como objetivo primordial a preservação do ecossistema e a manutenção da vida.

---

<sup>148</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Princípio da precaução e a avaliação de riscos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 856, p. 43-49, fev. 2007.

<sup>149</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 150-151.

<sup>150</sup> KLÖPFER, Michael. 1970, p. 74 apud DERANI, Cristiane. Op.cit., p. 151.

<sup>151</sup> DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 151.

### 2.3.4 Princípio da Cooperação e Participação Comunitária

O princípio da cooperação parte da premissa de que o meio ambiente não é tarefa apenas do Estado isoladamente, mas também de todos os cidadãos. É por tal motivo que o princípio da cooperação encontra-se claramente vinculado à participação comunitária, uma vez que o engajamento dos titulares do direito difuso ambiental é fundamental nos processos de definição e execução das políticas ambientais.

O *caput* do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 trás implicitamente o dever de cooperação, na medida em que impõe ao Poder público e à coletividade o dever de defender e proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. No inciso VI do artigo 23 da Constituição Federal de 1988 também se observa este espírito de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na promoção conjunta da defesa do meio ambiente e no combate a todas as formas de poluição.

Cristiane Derani<sup>152</sup> ensina que o princípio da cooperação não é exclusivo do direito ambiental, decorrendo da estrutura do Estado Social. Também orienta o desenvolvimento de outras políticas relacionadas à promoção do bem comum, por meio das quais se pretende uma maior composição das forças sociais, construindo a estabilidade no relacionamento entre liberdade individual e necessidade social.

Indica que a concretização deste princípio no direito ambiental ou no direito econômico, ao qual também atribui estreita ligação, ocorre, por exemplo, quando se determina a divisão dos custos de uma política ambiental, implicando uma negociação constante entre as atividades estatais e o cidadão.

José Rubens Morato Leite<sup>153</sup> defende que a Constituição de 1988 é extremamente aberta em um sentido democrático ambiental, na medida em que busca a participação de todos na defesa e na preservação do meio ambiente. Conseqüentemente, todo problema de política ambiental só poderá ser resolvido quando a unidade entre cidadãos, meio ambiente e Estado for reconhecida e, ainda, forem garantidos os instrumentos de ação conjunta. Esses instrumentos são obtidos pela pressão e exigências da coletividade sobre o Estado, no sentido de que sejam legisladas normas contemporâneas, voltadas para concretizar esta cooperação estabelecida expressamente na Constituição.

---

<sup>152</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 141-142.

<sup>153</sup> LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 162-163.

Justifica este posicionamento no fato de que o bem ambiental não é público, mas de interesse público. Dessa forma, a gestão, a administração e o uso desse bem de uso comum devem ser compartilhados solidariamente com toda a comunidade, inspirados pelo perfil de democracia ambiental.

Esta democracia, grande sonho dos homens, não deve ser política apenas. Deve ser aquela que permita o uso da palavra por todos, possibilitando a convivência harmônica entre os homens, a flora e a fauna, como também entre todas as nações.<sup>154</sup>

Celso Antonio Pacheco Fiorillo<sup>155</sup> ressalta que a participação popular se completa com a promoção da informação e da educação ambiental. A informação ambiental está legalmente prevista na lei da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 6º, §3º e artigo 10 da Lei nº 6.938/81) e diretamente do inciso VI do §1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988. O direito à informação ambiental é corolário do direito a ser informado (artigos 220 e 221 da Constituição Federal de 1988).

Como exemplos da ação comunitária direta nos processos decisórios, podemos apontar, por exemplo, a participação em audiências públicas nos procedimentos de licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente degradadoras (Decreto nº 99.274/90, artigo 17), os mecanismos de participação comunitária previstos na Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional das Unidades de Conservação), como também o manejo de todas as tutelas ambientais disponíveis para anular os atos lesivos ao meio ambiente, compelir a administração a dotar medidas de proteção ambiental e, ainda, de exigir a abstenção de uma conduta prejudicial ao meio ambiente.

A participação cívica na conservação do meio ambiente é um processo político ainda em construção. Há fundamentos constitucionais, infraconstitucionais e processuais bem lançados, mas carentes de protagonistas para o seu exercício, seja sob o ponto de vista cultural como do econômico.

O princípio da cooperação também se apresenta em sua dimensão internacional. O inciso IX do artigo 4º da Constituição Federal de 1988 preceitua que dentre outros princípios o Brasil orienta suas relações internacionais pelo princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A legislação infraconstitucional que dispôs sobre as sanções penais e administrativas derivadas das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº

---

<sup>154</sup> FAGUNDEZ, Paulo Ronay Ávila, 2002, p. 216 apud GOMES, Daniela Vasconcellos. Considerações acerca do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 55, p. 47, jul.- set. 2009.

<sup>155</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 57-59.

9.605/1998) regulamentou no Capítulo VII (artigos 77 e 78) os termos da cooperação internacional relacionada a assuntos do meio ambiente. Há inúmeros outros acordos e tratados internacionais reconhecidos pelo Governo brasileiro e incorporados à legislação nacional.

Os efeitos da globalização são percebidos sob o ponto de vista ambiental. A obscura perspectiva de suprimento e de utilização futura da água, os problemas climáticos resultantes do aquecimento do planeta, o desflorestamento indiscriminado, o controle da poluição, a conservação da biodiversidade e a geração limpa e renovável de energia para manter o crescimento econômico representam desafios comuns a serem superados pela humanidade.

Desde a Declaração de Estocolmo de 1972, faz parte integrante do ideal de efetivação da cooperação internacional, o dever de informação entre os Estados nas situações passíveis de causar prejuízos transnacionais e a respeito de projetos que possam trazer danos aos países vizinhos; o dever de assistência mútua entre países nas hipóteses de catástrofes ecológicas; o dever de impedir a transferência para outros Estados de atividades ou substâncias que causem degradação ambiental.<sup>156</sup> José Rubens Morato Leite assim resume como deve ser compreendido o princípio da cooperação internacional:

A cooperação deve ser entendida como política solidária dos Estados, tendo em mente a necessidade intergeracional de proteção ambiental. [...] A cooperação pressupõe ajuda, acordo, troca de informações e transigência no que toca a um objetivo macro de toda a coletividade. Mais do que isso, aponta para uma atmosfera política democrática entre os Estados, visando ao combate eficaz à crise ambiental.<sup>157</sup>

Portanto, o princípio da cooperação internacional busca fortalecer a democracia e a solidariedade dos povos por meio da superação das fronteiras políticas internacionais. Está alicerçado na premissa de que não há em nenhum outro assunto tanta interdependência entre os países, gerando-se a necessidade cada vez maior de estimular-se a integração entre os povos em relação às estratégias de proteção do meio ambiente.

É o princípio da informação que viabiliza a existência dos princípios da cooperação, razão pela qual recebem tratamento conjunto no mesmo item. Cristiane Derani ilustra a importância e necessidade da informação para a mobilização da coletividade na tarefa de proteger o meio ambiente:

---

<sup>156</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. 1996, p. 123 apud LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 168-169.

<sup>157</sup> LEITE, José Rubens Morato. Op. cit., p. 169.

Uma ampla informação e esclarecimento dos cidadãos, bem como um trabalho conjunto entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústria, comércio e agricultura, é fundamental para o desenvolvimento de políticas ambientais efetivas e para a otimização da concretização de normas voltadas à proteção do meio ambiente.<sup>158</sup>

No Brasil, o direito à informação, tal qual o direito ao meio ambiente, constitui direito fundamental, conforme declinado no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988 (regulamentado pela Lei nº 11.111/2005), que reconhece a todos o direito de receber, dos órgãos públicos, informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, possibilitando o controle popular da administração pública e do direito difuso ambiental. Exceções ao direito de informação só serão admitidas em matérias que envolvam segredo industrial ou de Estado.

Por sua vez, o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 também estabelece a obrigatoriedade da publicidade dos atos públicos. Como a quase totalidade das atividades relacionadas ao meio ambiente dependem de autorização legal para operação, é natural que se exija a publicação de tais atos para possibilitar a manifestação oportuna da comunidade.

Sem um bom acesso à informação ficaria inviabilizada, por exemplo, a participação comunitária nas audiências públicas para discussão de estudos prévios de impacto ambiental, o manejo da ação popular ambiental e, ainda, a realização das metas ligadas à educação ambiental e à conscientização pública para a conservação do meio ambiente, nos termos do §1º, inciso VI do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

A democracia ambiental, exercida legitimamente por uma sociedade organizada, consciente e informada do valor do bem difuso ambiental, é o caminho mais viável para a conquista do bem comum.

---

<sup>158</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 142.

### 3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS INFORMADORES DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

A importância dos princípios jurídicos está em estabelecer a orientação geral para a elaboração da regra jurídica. Contudo, na grande parte das vezes os princípios jurídicos estão estabelecidos nas Constituições de forma inteiramente aberta e abstrata, necessitando de uma regra infraconstitucional que lhes viabilize a aplicação prática.

É o que ocorre, por exemplo, com o já mencionado princípio da precaução, norma geral constitucional (artigo 225, §1º, IV da Constituição Federal de 1988). A regra específica que viabiliza este princípio é encontrada no artigo 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), que estabelece a necessidade de licença ambiental como forma de prevenir os danos das atividades potencialmente poluidoras.

É conveniente estabelecer a distinção entre princípios e regras, que são espécies do mesmo gênero, denominado de norma jurídica. A diferenciação entre princípios e regras pode ser resumida da seguinte forma:

*Regras* são, normalmente, relatos objetivos, descritivos de determinadas condutas e aplicáveis a um conjunto delimitado de situações. Ocorrendo a hipótese prevista no seu relato, a regra deve incidir, pelo mecanismo tradicional da *subsunção*: enquadram-se os fatos na previsão abstrata e produz-se uma conclusão. A aplicação de uma regra se opera na modalidade do *tudo ou nada*: ou ela regula a matéria em sua inteireza ou é descumprida. Na hipótese do conflito entre duas regras, só uma será válida e deverá prevalecer. *Princípios*, por sua vez, contêm relatos com maior grau de abstração, não especificam a conduta a ser seguida e se aplicam a um conjunto amplo, por vezes indeterminado, de situações. Por essa razão, sua aplicação deverá se dar mediante *ponderação*: à vista do caso concreto, o intérprete irá aferir o peso que cada princípio deverá desempenhar na hipótese, mediante concessões recíprocas, e preservando o máximo de cada um, na medida do possível. (Grifos do autor)<sup>159</sup>

No entanto, é certo que determinados tipos de normas constitucionais (normas-objetivo) podem, pelo seu conteúdo, ser imediatamente aplicadas, sobretudo aquelas atributivas de direitos sociais e econômicos, assumindo um novo papel transformador da ordem social. Pretender vincular a eficácia das normas-objetivo a uma futura regulamentação

<sup>159</sup> BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*, p. 11. Disponível em: <[www.professorallan.com.br](http://www.professorallan.com.br)>. Acesso em: 05 jan. 2008.

significa promover a subjunção de norma constitucional à norma ordinária, subvertendo a hierarquia das normas jurídicas. As normas-programáticas não teriam a mesma eficácia, pois, diferentemente das normas-objetivo, estipulam programas e princípios de eficácia contida, dependendo necessariamente da regulamentação ordinária.<sup>160</sup>

Portanto, não é difícil perceber porque a violação de um princípio é muito mais grave que a contrariedade a uma regra jurídica. Ao exercer um papel de balanceamento de interesses e de vinculação entre normas e preceitos, o princípio possui uma dimensão axiológica que, uma vez abalada, repercute em todo o sistema.<sup>161</sup>

Superada a diferenciação entre princípios e regras, surge a necessidade de estabelecer a sistemática de interpretação que definirá a precedência de um princípio sobre o outro, frente a uma eventual colisão de valores constitucionais.

Nada impede que surjam conflitos entre o direito ao meio ambiente e outros direitos fundamentais, tais como o direito de propriedade ou de natureza econômica e tributária. Ao interpretar caberá decidir qual dos interesses é prevalente em relação ao outro, e tal exercício de análise deverá ser feito à luz dos valores constitucionais, avaliando qual dos bens em questão, no caso concreto, é mais importante que o outro para a sociedade.

A isenção tributária total e incondicional do Imposto Territorial Rural sobre as áreas ambientais dos imóveis rurais é um exemplo de que ao Estado brasileiro interessa mais proteger o bem ambiental do que tributar a propriedade imobiliária ou, ainda, aumentar a arrecadação fiscal.

Como norteador dessa análise se apresenta o princípio da unidade da constituição, um princípio interpretativo que traduz a igual dignidade das normas contidas numa constituição formal. Significa que a constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições entre as suas normas. O princípio da unidade da constituição obriga o intérprete a considerá-la na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar.<sup>162</sup>

No que concerne o conflito entre valores constitucionais frente a outros valores de mesma dimensão é certo que o meio ambiente tem precedência. Destaque-se a interpretação do Supremo Tribunal Federal:

---

<sup>160</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 191-192.

<sup>161</sup> COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 34.

<sup>162</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 1209.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. – O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.<sup>163</sup>

Esta necessidade de optar por um ou por outro valor é conformada pela realidade e não deve ser entendida como um antagonismo, mas como uma polaridade estrutural, considerando que a existência simultânea de valores fundamentais em oposição é inerente ao mundo da vida, por estarem essencialmente ligados entre si.<sup>164</sup>

Luis Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos<sup>165</sup> discorrem sobre as várias tendências atuais da nova interpretação constitucional. Ensinam que a interpretação constitucional tradicional assenta-se em um modelo de regras, aplicáveis mediante subsunção, que ainda continua de grande utilidade para a solução de boa parte dos problemas jurídicos, mas nem sempre é suficiente para resolver as questões constitucionais relacionadas à colisão de direitos fundamentais.

Contudo, explicam que a nova interpretação constitucional assenta-se em um modelo de princípios, aplicáveis mediante a técnica da ponderação, baseada no resgate de valores, distinção entre princípios e regras, na centralidade dos valores fundamentais e na reaproximação entre o Direito e a ética. Esta técnica inclui a seleção de normas e dos fatos relevantes, avaliados em um mecanismo de concessões recíprocas, procurando preservar na maior intensidade possível os valores contrapostos.

Segundo tais autores, a teoria da argumentação também surge no contexto das novas técnicas de interpretação constitucional, nos casos em que a solução de determinado problema

---

<sup>163</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540 MC/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Julgamento 01.09.2005. Relator: Min. Celso de Mello. DJ 03.02.2006. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 21 dez. 2009.

<sup>164</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 23.

não se encontra previamente estabelecida pelo ordenamento, dependendo de valorações subjetivas a serem feitas pelo magistrado à vista do caso concreto. Esta teoria transfere a atuação judicial para um processo argumentativo capaz de demonstrar racionalmente a vontade constitucional.

Finalmente, acrescentam que o princípio da dignidade da pessoa humana começa a ganhar densidade jurídica e a servir de fundamento para as decisões judiciais nas questões constitucionais. Ao seu lado, o princípio instrumental da razoabilidade funciona como justa medida de aplicação de qualquer norma, tanto na ponderação feita entre princípios quanto na dosagem dos efeitos das regras.

É necessário frisar que parte da doutrina nacional não estabelece qualquer diferença entre o já mencionado princípio da razoabilidade e o princípio da proporcionalidade, considerando-os sinônimos.

No entanto, o princípio instrumental da proporcionalidade diz respeito a ação do Estado para assegurar que nenhuma restrição a direitos fundamentais tome dimensões desproporcionais e tem como objetivo estabelecer a coerência do sistema constitucional.<sup>166</sup>

Com este princípio nasce também um novo Estado de Direito cuja solidez constitucional resulta, sem dúvida, da necessidade de instaurar em toda ordem social os chamados direitos de segunda e da terceira geração, a saber, os direitos sociais, econômicos e culturais, a par dos direitos da comunidade, quais, por exemplo, a autonomia, a proteção ao meio ambiente, o desenvolvimento, a fraternidade.<sup>167</sup>

Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira<sup>168</sup> ensinam que o conteúdo do princípio da proporcionalidade é diverso do princípio da razoabilidade. Explicam que a razoabilidade é um princípio capaz de tão somente evidenciar que dado ato administrativo não cumpre sua finalidade, por se caracterizar como absurdo ou arbitrário, enquanto que o princípio da proporcionalidade é um mandamento de otimização do respeito máximo a todo direito fundamental, quando em conflito com outros da mesma magnitude.

No direito estrangeiro, operam de acordo com o critério da razoabilidade o ordenamento norte americano e o argentino. Os ordenamentos europeus, sobretudo o alemão e

---

<sup>165</sup> BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*, p. 44-46. Disponível em: <[www.professorallan.com.br](http://www.professorallan.com.br)>. Acesso em: 05 jan. 2008.

<sup>166</sup> SILVA, Luís V. A. 2002, p. 23-50 apud MACHADO, Paulo Affonso Leme. Princípio da precaução e a avaliação de riscos. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 856, p. 43-49, fev. 2007.

<sup>167</sup> BONAVIDES, Paulo, 1994, p. 358 apud DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 26-27.

o francês, utilizam o princípio da proporcionalidade, juntamente com a Corte de Justiça da União Européia.<sup>169</sup>

Mais do que nunca as comunidades realizam que a ausência de qualidade ambiental compromete a sadia qualidade de vida. Portanto, ao se considerar que o planeta não tem mais condições de sustentar o padrão e o nível atual da atividade econômica, contata-se que o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado deve receber primazia quando em conflito com os demais direitos fundamentais.

Todos devem ter uma vida digna. A possibilidade real de acesso a esta condição de dignidade passa necessariamente pelos princípios que orientam a preservação do meio ambiente na promoção da exploração racional dos insumos disponíveis e, ao mesmo tempo, rejeitam a exploração descontrolada e inadvertida dos recursos naturais.

### 3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E TIPICIDADE

Nada mais emblemático para a dignidade do cidadão do que a certeza do exercício da liberdade dentro de valores pré-estabelecidos, cuja definição e amplitude é reconhecida por todos.

O princípio da legalidade está consignado na Constituição Federal de 1988 no artigo 5º, inciso II, mas sob o ponto de vista do Direito Tributário sua expressão está registrada no artigo 150 da Constituição Federal de 1988: “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I- exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; [...].”<sup>170</sup>

Assim, a legalidade tributária (*nullum tributum sine lege*) transmite a idéia de que somente a lei poderá ser o veículo introdutor da regra tributária no ordenamento jurídico, fato que visa garantir a participação do povo, por meio da representação parlamentar, como também o valor da segurança na tributação.<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Direito ambiental tributário*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 130-131.

<sup>169</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 158.

<sup>170</sup> BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

<sup>171</sup> NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. *Fundamentos do dever tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 84.

Sacha Calmon Navarro Coelho<sup>172</sup> ensina que onde houver Estado de Direito, haverá também o respeito ao princípio da legalidade em matéria tributária. Por consequência, onde prevalecer o arbítrio tributário certamente inexistirá Estado de Direito.

Em decorrência desse mesmo Estado de Direito o respeito à legislação tributária inclui necessariamente o atendimento aos preceitos constitucionais de proteção ambiental.<sup>173</sup>

Luciano Amaro<sup>174</sup> ensina que este princípio teve como objetivo básico transferir das mãos do monarca inglês João Sem Terra o poder ilimitado de instituir tributos. Os barões ingleses impuseram com a Magna Carta (1215) a necessidade de obtenção prévia de aprovação dos súditos para a cobrança de tributos (*no taxation without representation*).

Contudo, este autor adverte ainda que não se trata apenas de autorizar o Estado a cobrar o tributo. A lei deve esgotar abstrata e concretamente todos os elementos necessários à identificação do fato gerador da obrigação tributária e à quantificação do tributo, sem que reste à autoridade qualquer discricionariedade na aplicação da lei. Para ser possível a materialização do fato gerador já deve estar na própria norma legal a completa descrição dos fatos, dos quais decorrerá necessariamente o nascimento da obrigação tributária, no montante a ser apurado segundo os critérios de medida postos na lei. Dessa forma, a obrigação tributária, quando configurada a hipótese de incidência, não dependerá da vontade da autoridade fiscal, nem do desejo do administrador.

Portanto, no entendimento do autor em destaque o princípio da legalidade tributária encontra-se diretamente ligado o princípio da tipicidade tributária, assim definido:

Deve o legislador, ao formular a lei, definir, de modo *taxativo (numerus clausus) e completo*, as situações (tipos) tributáveis, cuja ocorrência será *necessária e suficiente* ao nascimento da obrigação tributária, bem como os critérios de *quantificação* (medida) do tributo. Por outro lado, ao *aplicador da lei* veda-se a interpretação extensiva e a analogia, incompatíveis com a taxatividade e determinação dos tipos tributários. À vista da impossibilidade de serem invocados, para a valorização [sic] dos fatos, elementos estranhos aos contidos no tipo legal, atipicidade tributária costuma qualificar-se de *fechada ou cerrada*, [...]. (Grifos do autor)<sup>175</sup>

Paulo Henrique do Amaral<sup>176</sup> explica que existem duas formas de elaborar o tipo tributário: o tipo aberto e o tipo fechado. No primeiro há uma enumeração não exaustiva de

<sup>172</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. 1987, p. 187 apud AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 72.

<sup>173</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. Op. cit., p. 73.

<sup>174</sup> AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 111-112.

<sup>175</sup> Idem, p. 113.

<sup>176</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 76-78.

seus elementos, onde o intérprete tem certa liberdade para solucionar as lacunas por meio da analogia. No tipo fechado, o intérprete está subordinado aos elementos da lei tributária, não podendo interpretá-lo extensivamente, mas apenas restritivamente.

Ensina que o tipo adotado pela legislação tributária brasileira é o fechado, objetivando alcançar a estabilidade jurídica e social, como também realizar os princípios da legalidade e da segurança jurídica, mas defende que o tipo aberto é o mais adequado à proteção dos valores ambientais. Na defesa do tipo aberto sustenta que a tributação ambiental deve ter elementos flexíveis e amplos para fazer frente aos avanços tecnológicos sempre imprevisíveis.

No Imposto Territorial Rural é clara a adoção do tipo fechado para estabelecer a legalidade no procedimento de reconhecimento da isenção fiscal outorgada às áreas ambientais dos imóveis rurais. No caso da reserva legal florestal o texto legal impõe uma condição clara para a outorga da isenção tributária ao sujeito passivo, que é a sua averbação à margem da matrícula do imóvel, imposição esta que foi estabelecida originalmente pela lei florestal (artigo 15, §8º da Lei nº 4.771/65).

Contudo, no procedimento administrativo fiscal de segundo grau verificam-se efeitos do §7º, do art. 10, da Lei nº 9.393/96, incluído pela Medida provisória nº 2.166-67/2001, que veiculou regra mais benéfica ao contribuinte para futura comprovação das áreas ambientais do imóvel rural. Assim, mesmo que o contribuinte não tenha observado a necessidade da averbação da reserva legal à época da declaração do imposto, prevalecerá a realidade fática por ocasião da fiscalização de sua declaração, ou seja, a reserva legal será reconhecida mesmo que sua averbação tenha ocorrido após o fato gerador do imposto ou, até mesmo, pela simples apresentação de termo de compromisso de preservação de floresta firmado em conjunto com o órgão ambiental estadual, mas ainda não levado a registro à margem da matrícula do imóvel.

A declaração do órgão ambiental estadual competente somente é exigida para a comprovação das áreas de interesse ecológico para proteção dos ecossistemas e para aquelas imprestáveis para qualquer exploração agrícola (alíneas “a” a “b” do inciso II do §1º do artigo 10 da lei nº 9.393/96).

Para as áreas de preservação permanente do imóvel rural (artigo 2º da Lei nº 4.771/65) a lei tributária não exige qualquer declaração do poder público ou do contribuinte (alínea “a” do inciso II do §1º do artigo 10 da lei nº 9.393/96).

Contudo, com base na Lei nº 10.165 de 17.12.2000, que alterou o artigo 17-O à Lei nº 6.938/81, a Secretaria da Receita Federal do Brasil impõe a necessidade de tempestiva apresentação do Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA) para a outorga da isenção sobre as mesmas. Embora questionável a legalidade de tal exigência, como será analisado adiante, a

imposição de tal obrigação acessória não constitui um obstáculo intransponível ao contribuinte.

Luciano Dias Bicalho Camargos<sup>177</sup> identifica que o §3º do artigo 10 da Lei nº 9.393/96 (Lei do Imposto Territorial Rural) está em descompasso com os princípios da legalidade e da tipicidade tributária, este último referido pelo autor como princípio da determinação legal precisa:

Art. 10. A apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, nos prazos e condições estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal, sujeitando-se a homologação posterior.

§1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á:

[...]

V- área efetivamente utilizada, a porção do imóvel que no ano anterior tenha:

- a) sido plantada com produtos vegetais;
- b) servido de pastagem, nativa ou plantada, observados índices de lotação por zona pecuária;
- c) sido objeto de exploração extrativa, observados os índices de rendimento por produto e a legislação ambiental;

§3º Os índices a que se referem as alíneas “b” e “c” do inciso V do §1º serão fixados, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola, pela Secretaria da Receita Federal, que dispensará sua aplicação aos imóveis com área inferior a:

[...] <sup>178</sup>

O autor em destaque argumenta que a definição dos índices de lotação por zona pecuária e de rendimento da exploração extrativa têm absoluta importância na apuração da alíquota que será utilizada no cômputo do imposto final a pagar e, por consequência, para definir o valor a ser recolhido por cada contribuinte.

Como o poder executivo goza de ampla autonomia para estabelecer e modificar tais índices por simples ato normativo, este autor afirma que o disposto no §3º do artigo 10 da Lei nº 9.393/96 não obedeceria aos princípios constitucionais da legalidade e da tipicidade, já que somente a lei em seu sentido formal poderia instituir ou majorar a alíquota que incidirá sobre a base de cálculo do tributo (Código Tributário Nacional - Lei nº 5.172/66, artigo 97, IV).

Ensina ainda que o princípio da praticidade poderia ser invocado para defender a aplicação dessa sistemática para o cálculo do imposto. Explica que este princípio, que está implícito da Constituição Federal de 1988, busca promover a execução das leis da forma mais

<sup>177</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 85-90.

<sup>178</sup> BRASIL. Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

simples e viável. Assim, como o constante ganho de produtividade do agronegócio impõe a necessidade de que tais índices de produtividade sejam revistos continuamente, este mecanismo possibilitaria a consequente atualização da cobrança do imposto.

Contudo, este autor entende que o Imposto Territorial Rural não figura entre as espécies tributárias que se incluem no campo de atuação do princípio da praticidade, mas tão somente do princípio da legalidade e da tipicidade tributária. O princípio da praticidade estaria restrito àquelas espécies tributárias cujas alíquotas o poder executivo estaria autorizado a alterar pela Constituição Federal de 1988, quais sejam, o imposto sobre a importação, a exportação, a produção industrial, o crédito, o câmbio, o seguro e a guerra.

Portanto, os princípios da legalidade e da tipicidade dos tributos asseguram um direito constitucional nitidamente de primeira geração, voltados para assegurar a liberdade do cidadão contra o livre arbítrio na criação e majoração não autorizada dos tributos.

### 3.2 PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE

O princípio da anterioridade tributária consiste na impossibilidade de se instituir tributo no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada lei que os criou ou majorou (artigo 150, inciso III, “b” da Constituição Federal de 1988).

O conceito de exercício financeiro coincide com o ano civil, conforme dispõe o artigo 34 da Lei nº 4.320/64. A matéria de direito financeiro é de competência de lei complementar (artigo 165, §9º, I da Constituição Federal de 1988) e, portanto, a Lei nº 4.320/64 tem essa eficácia, a exemplo do que ocorreu com o Código Tributário Nacional (Lei nº Lei nº 5.172/66).<sup>179</sup>

O princípio da anterioridade está baseado na necessidade da manutenção da segurança jurídica nas relações entre o fisco e o contribuinte, que poderá planejar suas atividades de acordo com os tributos vigentes no exercício financeiro imediatamente anterior ao atual.<sup>180</sup>

É importante assinalar que a modificação dos índices de produtividade referidos no item anterior em relação ao §3º do artigo 10 da Lei nº 9.393/96 por simples ato normativo só terá validade no exercício financeiro subsequente, pois o Imposto Territorial Rural está adstrito ao princípio da anterioridade.

---

<sup>179</sup> AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 120-121.

<sup>180</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 91.

O Imposto Territorial Rural também não se enquadra em nenhuma das exceções constitucionais ao princípio da anterioridade (Artigo 153, incisos I, II, IV, V; Artigo 154, II; Artigo 148, I; Artigo 195, §6º, todos da Constituição Federal de 1988).

### 3.3 PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE

O princípio constitucional da irretroatividade da lei tributária está materializado na impossibilidade de cobrança de tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado (artigo 150, inciso III, “a” da Constituição Federal de 1988).

O que a Constituição Federal de 1988 pretende é vedar a aplicação da lei nova, que cria ou aumenta tributo, ao fato pretérito, que continua sendo fato não-gerador de tributo, ou permanece como gerador de menor tributo, segundo a lei da época de sua ocorrência.<sup>181</sup>

Assim, a modificação dos índices de produtividade referidos no §3º do artigo 10 da Lei nº 9.393/96 (item 3.1 supra) por simples ato normativo também só terá validade em relação ao fato gerador do exercício financeiro subsequente, pois o Imposto Territorial Rural está adstrito ao princípio da irretroatividade da lei tributária.

O aplicador da lei não pode reduzir ou dispensar o tributo em relação aos fatos pretéritos sob o argumento da modificação da legislação. Contudo, a lei não está proibida de reduzir ou dispensar o pagamento do tributo em relação a determinados fatos do passado, desde que o faça de maneira expressa.<sup>182</sup>

Neste último caso temos o exemplo da dispensa de comprovação da produtividade do imóvel rural na hipótese de ocorrência de calamidade pública, consoante o artigo 10, §6º, I da Lei nº 9.393/96. O imóvel terá toda sua área considerada para efeitos fiscais, cadastrais e tributários como efetivamente utilizada naquele exercício, pagando o imposto pela alíquota mínima.

Por fim, deve ser ressaltada diferença entre fato gerador da obrigação tributária e o período de apuração do Imposto Territorial Rural. Consoante o artigo 1º da Lei nº 9.393/96 o fato gerador do imposto é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel rural em 1º de janeiro de cada ano, cuja declaração é efetuada no mês de setembro do mesmo ano. Contudo,

---

<sup>181</sup> AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 118-119.

<sup>182</sup> Idem, p. 119.

o período de apuração (PA) do imposto será aquele correspondente ao exercício financeiro anterior.

### 3.4 PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O valor da igualdade entre os homens foi defendido com maior vigor a partir da Revolução Francesa, quando juntamente com o princípio da legalidade procurou afirmar o acesso de todo e qualquer cidadão aos valores da liberdade e da igualdade perante a lei.

Consagrado pela Declaração dos Direitos do Homem em 1948, o princípio da igualdade está inserido dentre os direitos fundamentais dos brasileiros no *caput* do artigo 5º, bem como no artigo 19, III, ambos da Constituição Federal de 1988.

Sob o aspecto tributário, o princípio da igualdade está materializado no artigo 150, II da Constituição Federal de 1988, que impõe os limites do poder de tributar:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios:

[...]

II- instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente de denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;<sup>183</sup>

O princípio da igualdade tributária deve ser interpretado sob dois pontos de vista diferentes. Quando dirigido ao aplicador da lei traduz a idéia de que toda e qualquer pessoa que se enquadre em uma hipótese legalmente descrita ficará sujeita ao mandamento legal, sem a possibilidade de distinção sob qualquer pretexto. Quando dirigido ao legislador, veda que ele dê tratamento diverso para situações iguais ou equivalentes.<sup>184</sup>

Geraldo Ataliba assim sintetiza a natureza desse princípio fundamental:

Com efeito, por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desigualdades [sic] fortuitas ou injustificadas. Para se atingir esse bem, este valor absorvido pelo direito, o sistema normativo concebeu fórmula hábil que interdita, o quanto possível, tais resultados, posto que, exigindo igualdade, assegura que os princípios

<sup>183</sup> BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

<sup>184</sup> AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 133.

genéricos, os abstratos e atos concretos colham a todos, sem especificações arbitrárias [...]<sup>185</sup>

Porém, não é possível afirmar que o princípio da igualdade é absoluto. Para a realização plena do Estado Social, permitiu-se relativizar o princípio em determinadas situações.

Na clássica lição de Rui Barbosa, “a regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem.”<sup>186</sup> Assim, como no mundo fático não existe a igualdade absoluta, justifica-se a relativização do princípio da igualdade na medida em que constitui dever do Estado empreender ações que busquem minimizar as desigualdades ilegítimas, assim consideradas à luz dos enunciados constitucionais.<sup>187</sup>

A atuação do Estado deve buscar não só uma igualdade de direitos meramente formal, mas também deve se ocupar em promover as condições mínimas para que ocorra uma igualdade material, mediante a disponibilização equitativa de oportunidades destinadas à redução das desigualdades sócio-econômicas. Tributos que combatam a concentração de renda e riqueza, programas de educação e cultura destinados a mitigar as barreiras de classe são alguns dos instrumentos a disposição do Poder Público para a promoção dessa igualdade material.<sup>188</sup>

Segundo Heleno Taveira Torres<sup>189</sup>, as exceções ao princípio da igualdade tributária devem se fundar em valores de similar relevância, que justifiquem o regime de exceção ao princípio da isonomia tributária. As isenções somente podem ser concedidas para atender a um objetivo fundamental do Estado ou a um interesse público relevante, fundado nos princípios constitucionais que a Constituição Federal de 1988 recepcionou.

A proteção ambiental constitui um interesse público relevante, que comportará o afastamento dos limites da isonomia tributária, tanto para isentar ou beneficiar contribuintes que não agridem o meio ambiente, com também para tributar aqueles que provocam a perda do conteúdo desse direito fundamental.<sup>190</sup>

<sup>185</sup> ATALIBA, Geraldo. 1998, p. 160 apud FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Direito ambiental tributário*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p 134.

<sup>186</sup> BARBOSA, Rui. 1949, p. 33-34 apud CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 183.

<sup>187</sup> CARRAZA, Elizabeth Nazar. 1999, p. 27 apud CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. Op. cit., p. 181.

<sup>188</sup> RAWLS, John. 1997, p. 83 apud CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. Op. cit., p. 185.

<sup>189</sup> TORRES, Heleno Taveira. 2001 apud AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 82-83.

<sup>190</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. Op. cit., p. 83.

É com base no princípio da igualdade tributária que se ampara a Lei do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96), quando concede isenção irrestrita às áreas ambientais do imóvel rural, excluindo-a totalmente da sistemática de cálculo do grau de utilização (GU) e da área tributável do imóvel (artigo 10, §1º II e VI da Lei nº 9.393/96). É possível afirmar que não há qualquer tributação sobre as áreas ambientais do imóvel rural, desde que observadas as formalidades legais e as obrigações acessórias exigidas pela legislação tributária.

Contudo, é necessário identificar uma flagrante inconstitucionalidade, como também uma ofensa ao princípio da igualdade tributária na fixação da base de cálculo do Imposto Territorial Rural como tem sido feita pelo fisco nos últimos dois anos.

A Lei do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96) prevê em seu artigo 17, I a possibilidade de celebrar acordo com os órgãos de administração tributária das unidades federadas, visando delegar competência para a cobrança e o lançamento do imposto. Na hipótese da celebração desse tipo de convênio o total da arrecadação pertencerá ao município e não somente a metade, conforme a disposição expressa do artigo 158, II da Constituição Federal de 1988.

Com base nesse permissivo constitucional, regulamentado pela Lei nº 11.250/2005 e pelo Decreto Federal nº 6.433/2008, a Secretaria da Receita Federal do Brasil editou a Instrução Normativa RFB nº 884/2008 celebrando diversos convênios com municípios em todo o Brasil para a fiscalização, lançamento e cobrança do Imposto Territorial Rural.

No final do ano de 2009 e no início de 2010, com o objetivo de aumentar a arrecadação do imposto, os municípios editaram decretos e leis municipais fixando o valor a ser declarado como da terra nua (VTN) dos imóveis rurais e têm orientado os produtores rurais a adotá-las como único parâmetro para fixar a base de cálculo do imposto.

No mês de setembro de 2009, após celebrar acordo com a Secretaria da Receita Federal do Brasil e às vésperas de expirar o prazo para a declaração do Imposto Territorial Rural, o município de Rio Verde/GO estabeleceu unilateralmente valores para a terra nua dos imóveis ali situados, que representaram um aumento de 400% em relação ao ano de 2008.<sup>191</sup>

No mês de dezembro de 2009 a Câmara Municipal de Brasilândia/MS aprovou emenda estabelecendo o valor da terra nua (VTN) com base na tabela usada para a cobrança do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis, indexando-o à Unidade Fiscal do

---

<sup>191</sup> FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DE GOIÁS. *ITR sobre até 400% no sudoeste e sul*. 27 set. 2008. Disponível em: <[www.faeg.com.br](http://www.faeg.com.br)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

Município, que é atualizada pelo índice geral oficial de correção monetária medido pelo Índice Geral de Preços de Mercado da Fundação Getúlio Vargas (IGPM/FGV).<sup>192</sup>

Por sua vez, o Prefeito de Aral Moreira/MS promulgou o Decreto Municipal n° 09/2009 para estabelecer o que se segue:

Art. 1° Fica fixado, nos termos Lei 11.250/2005 e na Instrução Normativa n° 919 de 18 de fevereiro de 2009, cláusula VI, inciso VII da Receita Federal do Brasil, o valor mínimo da terra por hectare, para fins de atualização do Sistema de Preços de Terras da Receita Federal para lançamento de crédito tributário e cobrança do Imposto territorial Rural (ITR) no âmbito do município.

PARÁGRAFO ÚNICO: O valor mínimo a que se trata o “caput” deste artigo é fixado em R\$ 3.478,25 (três mil, quatrocentos e setenta e oito reais e vinte e cinco centavos) a hectare [sic].

Vale salientar que as terras cujos valores por hectares forem superiores ao valor acima fixado não é necessário a alteração.<sup>193</sup>

No entanto, o §1° do artigo 14 da Lei 9.393/1996 estabelece que as informações sobre preços de terras obedecerão os critérios estabelecidos no §2° do artigo 12 da Lei 8.629/1993, que preconiza a inclusão no cálculo do valor do imóvel das florestas naturais, matas nativas e de qualquer outro tipo de vegetação natural. Os critérios de avaliação deverão considerar ainda os levantamentos de preços de terras realizados pelas Secretarias de Agricultura das Unidades Federadas e dos Municípios, não podendo superar o valor de mercado do imóvel.

Além dos critérios apontados, é importante ressaltar que a Secretaria da Receita Federal do Brasil e o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF), admitem há muito tempo a validade de laudo técnico de avaliação do imóvel rural no âmbito do processo administrativo-tributário de primeiro e segundo grau, como prova hábil para estabelecer o valor da terra nua (VTN) do imóvel rural.

Entretanto, o laudo deverá ser elaborado segundo as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e por profissional habilitado, emitido com anotação de responsabilidade técnica (ART/CREA) e ser capaz de demonstrar de maneira inequívoca o valor fundiário do imóvel conforme declarado pelo sujeito passivo:

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL – ITR  
Exercício: 2001, 2002 ITR. DO VALOR DA TERRA NUA.  
SUBAVALIAÇÃO AFASTADA. Para fins de revisão do VTN arbitrado pela fiscalização, com base no VTN/ha apontados no SIPT, exige-se que o Laudo Técnico de Avaliação emitido por profissional habilitado, atenda os

<sup>192</sup> HOJE MS. *Vereadores aprovam projeto de lei do ITR*. 09 dez. 2009. Disponível em: <[www.hojems.com.br](http://www.hojems.com.br)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

<sup>193</sup> ARAL MOREIRA/MS (Município). Decreto n. 09 de 07 de agosto de 2009. Arquivo do autor.

requisitos essenciais das Normas da ABNT (NBR 8799/85), demonstrando, de forma inequívoca, o valor fundiário do imóvel, bem como, a existência de características particulares desfavoráveis em relação aos imóveis circunvizinhos. [...].<sup>194</sup>

Segundo a NBR 14.653-3:2004, versão mais atualizada da NBR 8.799/85, na avaliação de imóveis rurais o avaliador deve considerar como variáveis as características físicas do imóvel (área, classes de solo e capacidade de uso das terras, entre outros), sua situação geográfica (acesso, localização, distância a centro de referência, entre outros) e econômicas (oferta ou transação, época, condição do negócio). O valor de mercado do imóvel rural é a quantia mais provável pela qual se negociaria voluntária e conscientemente um bem, numa determinada data e dentro das condições de mercado vigentes.<sup>195</sup>

Portanto, ao impor unilateralmente a adoção de um valor estático para as terras agrícolas e pecuárias, o município contraria o direito líquido e certo do proprietário de efetuar o lançamento tributário para posterior homologação, adotando livremente critérios mais abrangentes e adequados para particularizar a realidade intrínseca de cada imóvel rural, inclusive sob a ótica das oscilações de preço e do mercado.

Por outro lado, Vittorio Cassone e Maria Eugenia Teixeira Cassone<sup>196</sup> observam que o auto lançamento do Imposto Territorial Rural pelo contribuinte caracteriza o imposto como um lançamento por homologação (artigo 147 e 150, ambos da Lei n° 5.172/66) e não como um lançamento de ofício (artigo 149, I da Lei n° 5.172/66), em que o montante do tributo é apurado exclusivamente pelo fisco, sem direta colaboração do contribuinte, a exemplo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Ensinam que quando a Fazenda Pública não reúne as condições de apurar, diretamente, o valor devido pelo contribuinte em razão de determinado imposto em vista da multiplicidade de fatos geradores que diariamente ocorrem, delega por meio de lei ao sujeito passivo a atividade de constituir o crédito por lançamento (artigo 142 da Lei n° 5.172/66), limitando-se a homologar o auto lançamento por ele efetuado (artigo 150 da Lei n° 5.172/66).<sup>197</sup>

<sup>194</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 337919*. Requerente: Gameleira Pecuária Ltda. Processo n° 13606.001176/2005-54. Acórdão n° 303-35345 da 3ª Câmara. Data da sessão 20.05.2008. Relator Conselheiro Haroldo Bahr Neto. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2009.

<sup>195</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR 14653-3:2004. Disponível em: <[www.dec.ufms.br/lade/docs/ap/14653-3.pdf](http://www.dec.ufms.br/lade/docs/ap/14653-3.pdf)>, p. 8. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>196</sup> CASSONE, Vittorio; CASSONE, Maria Eugenia Teixeira. *Processo tributário: teoria e prática*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 30-31.

<sup>197</sup> Idem, p. 39-40.

Portanto, o ato municipal que estabelece o tabelamento da base de cálculo do Imposto Territorial Rural é ilegal e inconstitucional, pois além de ferir a expressa disposição legal da Lei nº 9.393/96 (artigo 10, *caput*) contraria diretamente o estabelecido para a apuração dessa espécie de imposto pelo Código Tributário Nacional (artigo 150 da Lei nº 5.172/66), que é Lei Complementar à Constituição Federal de 1988.

Finalmente, cumpre ainda acrescentar que a iniciativa dos municípios também ofende o princípio da igualdade, pois na imensa maioria dos municípios brasileiros onde não foram celebrados os referidos convênios para a cobrança do Imposto Territorial Rural, o sujeito passivo permanece livre para efetuar o lançamento do imposto consoante os critérios de valor de mercado, conforme já enumerados.

### 3.5 PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

O princípio da capacidade contributiva tem como escopo estabelecer um justo equilíbrio entre os limites da capacidade de contribuir sem comprometer a renda suficiente para assegurar a manutenção de um padrão de vida condizente com a dignidade humana e que estimule a atividade econômica, nos termos dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil declinados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

O princípio da capacidade contributiva está estabelecido no §1º do artigo 145 da Constituição Federal de 1988:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

§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.<sup>198</sup>

Este princípio encontra-se exposto na Constituição Federal de 1988 em reconhecimento ao princípio da igualdade, atribuindo ao legislador o dever de distinguir as desigualdades e quantificar o tributo segundo a capacidade contributiva de cada um, enquanto

---

<sup>198</sup> BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

impõe a necessidade de tributar de forma idêntica aqueles que tiverem a mesma capacidade contributiva.<sup>199</sup>

Luciano Amaro caracteriza o princípio da capacidade contributiva:

O princípio da capacidade contributiva inspira-se na ordem natural das coisas: onde não houver riqueza é inútil instituir imposto, do mesmo modo que em terra seca não adianta abrir poço à busca de água. Porém, na formulação jurídica do princípio, não se quer apenas preservar a eficácia da lei de incidência (no sentido de que esta caia no vazio, por falta de riqueza que suporte o imposto); além disso, quer-se preservar o contribuinte, buscando-se evitar que uma tributação excessiva (inadequada à sua capacidade contributiva) comprometa seus meios de subsistência, ou o livre exercício de sua profissão, ou a livre exploração de sua empresa, ou o exercício de outros direitos fundamentais, já que tudo isso relativiza sua capacidade econômica.<sup>200</sup>

Assim, sob o ponto de vista tributário a igualdade material é verificada quando são tratados com igualdade aqueles que têm igual capacidade contributiva, e com desigualdade os que revelam níveis de riqueza diferentes e, portanto, uma capacidade diferente de contribuir. No entanto, deve também ser estabelecida uma distinção no tratamento de situações que não revelem capacidade contributiva (com isenções ou incidência tributária menos gravosa), em relação a outras que mereçam um tratamento fiscal adaptado à sua menor expressão econômica.<sup>201</sup>

As isenções sobre as áreas ambientais do imóvel rural e a não incidência tributária sobre imóveis sob o regime de produção familiar são exemplos de uma tributação menos gravosa e de tratamento fiscal adaptado à promoção do bem ambiental e à menor expressão econômica da propriedade rural, com o nítido objetivo de promover outros valores que não os exclusivamente tributários.

Paulo Henrique do Amaral<sup>202</sup> sustenta que a utilização de tributos com fim distinto do arrecadatório nas questões ambientais cumpre sua função extrafiscal. Neste sentido, o princípio da capacidade contributiva não constitui o fundamento da tributação ambiental, mas apenas o seu limite. Assim, a proteção ambiental constitui uma exceção aos limites da capacidade contributiva, ficando vinculada apenas ao respeito aos direitos fundamentais do contribuinte, bem como ao não-confisco e ao respeito ao mínimo vital.

---

<sup>199</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 191.

<sup>200</sup> AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 137.

<sup>201</sup> Idem, p. 134.

<sup>202</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 97-99.

Luciano Dias Bicalho Camargos<sup>203</sup> ensina que no Imposto Territorial Rural o princípio constitucional da capacidade contributiva tem sua aplicação mitigada em função de determinações também constitucionais que prevêm sua aplicação com objetivos extrafiscais. Como o imposto foi concebido de forma a coibir a manutenção da propriedade agrária como reserva de capital em detrimento dos anseios da sociedade, a obediência estrita ao princípio da capacidade contributiva poderia inviabilizar a finalidade de também influenciar a estrutura fundiária brasileira.

Sustenta que se a tributação imposta fosse totalmente compatível com a capacidade contributiva não geraria a necessária atitude por parte dos contribuintes na direção da utilização adequada da propriedade rural. Este autor observa que a capacidade contributiva cede espaço ao princípio da função social da propriedade e ao caráter extrafiscal do Imposto Territorial Rural, legitimando uma tributação agressiva com este fim.

A questão que se coloca é se esta forma de tributar o imóvel rural não iria de encontro à vedação constitucional de instituir tributos com efeito de confisco (artigo 150, IV da Constituição Federal de 1988), ofendendo o direito fundamental à propriedade privada.

Frente ao conflito de princípios justifica-se a tributação severa do imóvel rural improdutivo em até vinte por cento (artigo 11 da Lei nº 9.393/96) por razões de política agrária, de forma a pressionar o proprietário rural a assumir uma conduta condizente com outros valores constitucionais, tais como a função social da propriedade.

Sacha Calmon Navarro Coelho admite que é válida “a tributação exacerbada, por razões extrafiscais e em decorrência do poder de polícia (gravosidade que atinge o próprio direito de propriedade).”<sup>204</sup>

Por sua vez, Lídia Maria Lopes Rodrigues Ribas confirma que “a lei do Imposto Territorial Rural, quando faz incidir exação mais gravosa para imóveis de baixa produtividade ou até inexplorados, está atendendo finalidades de ordem sócio-econômica antes de incrementar a receita.”<sup>205</sup>

A inconstitucionalidade da tributação pelo efeito do confisco somente restaria configurada se houvesse previsão de uma tributação fundamentada na alíquota máxima do imposto, embora o imóvel rural estivesse cumprindo satisfatoriamente a função social da

---

<sup>203</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 192-194.

<sup>204</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. 1993, p. 330 apud SCHOUERI, Luis Eduardo. Normas tributárias indutoras em matéria ambiental. In: TORRES, Heleno Taveira (org.). *Direito Tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 248.

<sup>205</sup> RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. Defesa ambiental: utilização de instrumentos tributários. In: TORRES, Heleno Taveira (org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 712.

propriedade, com bons níveis de produtividade e utilização satisfatória sob o ponto de vista ambiental, social e da legislação trabalhista (Constituição Federal de 1988, artigo 186).

Por outro lado, o princípio da capacidade contributiva se materializa no Imposto Territorial Rural quando estabelece não só maiores alíquotas como também a progressividade das mesmas para cálculo do imposto em função da extensão dos imóveis rurais, mesmo que produtivos (artigo 11 da Lei nº 9.393/96). O princípio também é percebido ao regulamentar a imunidade tributária conferida às pequenas glebas rurais exploradas em regime familiar, conforme estabelecido pelo §4º do artigo 153 da Constituição Federal de 1988 (artigo 2º da Lei nº 9.393/96).

### 3.6 EXTRAFISCALIDADE E IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

A extrafiscalidade constitui a forma como o Estado, enquanto indutor da atividade econômica, vislumbra promover outros valores que não os exclusivamente arrecadatários, manifestando-se com muita eficácia na promoção do bem ambiental.

Embora não diretamente voltado para a questão ambiental, a obrigatoriedade de se estabelecer estratégias que destacassem a função extrafiscal do Imposto Territorial Rural foi estabelecida explicitamente pela Constituição Federal de 1988:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre

[...]

VI- propriedade territorial rural;

[...]

§4º O imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.<sup>206</sup>

Contudo, a Lei nº 8.171/91 (Lei de Política Agrícola) estabeleceu no artigo 104 a isenção tributária de cunho extrafiscal das áreas de reserva legal, preservação permanente e de interesse ecológico para proteção dos ecossistemas do imóvel rural, conforme previstas na Lei nº 4.771/65 e na Lei nº 7.803/89.

De forma geral, o tributo tem uma função eminentemente fiscal e arrecadatória, destinada a promover o custeio do aparato estatal e à prestação de serviços aos cidadãos. Além dessa função fiscal, o tributo também poderá se revestir de uma natureza extrafiscal,

<sup>206</sup> BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

quando tiver a função política de influenciar o comportamento dos cidadãos a adotarem determinadas atitudes perante a realidade social concreta.<sup>207</sup>

Lídia Maria Lopes Rodrigues Ribas<sup>208</sup> ensina que por meio de medidas ordinatórias o Estado utiliza deliberadamente os instrumentos tributários de forma intervencionista, a fim de alcançar finalidades regulatórias de condutas sociais, seja em matéria econômica, ambiental, política (administrativa, demográfica, sanitária, cultural) ou social. Assim a autora sintetiza a questão da extrafiscalidade:

Não é o tributo que é extrafiscal; concretiza-se a extrafiscalidade com uma série de medidas que influenciam o comportamento humano, visando a determinados fins. O legislador, levando em conta esses fins, caracteriza os critérios definidores do tributo, mexendo no sistema de alíquotas, base de cálculo, outorgando isenções e outros benefícios. A justiça social com sentido dinâmico se sobrepõe à justiça fiscal, entendida estaticamente, razão pela qual se justificam os benefícios fiscais, cujos fins são objeto de preceitos constitucionais com o mesmo grau hierárquico dos princípios que sustentam a tributação e, como tal, a extrafiscalidade pode ser considerada como instrumento de uma ordem econômico-social mais justa, até pela possibilidade de correção de situações econômicas ou sociais anômalas.<sup>209</sup>

A proteção do direito fundamental a um meio ambiente sadio e equilibrado não decorre simplesmente de sua previsão constitucional, nem pode ser garantida exclusivamente pelo recurso ao judiciário, como ocorre no caso de outros direitos sociais que admitem serem defendidos individualmente pelo cidadão, a exemplo do direito à saúde e à educação. A proteção ao direito ao meio ambiente depende em muito da atuação do Estado para garantir sua efetividade, por meio de políticas públicas que estruturam meios e instrumentos para a consecução dos objetivos e metas determinados na Constituição Federal de 1988.<sup>210</sup>

Terence Dornelles Trennepohl<sup>211</sup> ensina que a escolha da extrafiscalidade tributária induz o percurso que a economia deve seguir e que o uso da função extrafiscal dos tributos sempre foi aceita como forma de intervenção legítima do Estado na condução do mercado e da economia, assinalando a imposição de tarifas aduaneiras com esta finalidade na Cidade-Estado de Veneza no século XVIII.<sup>212</sup>

<sup>207</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 194.

<sup>208</sup> RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. Defesa ambiental: utilização de instrumentos tributários. In: TORRES, Heleno Taveira (org.). *Direito Tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 688.

<sup>209</sup> RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. Defesa ambiental: utilização de instrumentos tributários. In: TORRES, Heleno Taveira (org.). *Direito Tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 691.

<sup>210</sup> NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Compensação de reserva legal. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 48, p. 32, out.- dez. 2007.

<sup>211</sup> TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Incentivos fiscais no direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 92.

<sup>212</sup> BALEEIRO, Aliomar. 1995, p. 178 apud TRENNEPOHL, Terence Dornelles. Op. cit., p. 93.

Ao analisar as possibilidades que o Imposto Territorial Rural oferece para a promoção de valores constitucionais ambientais e da função social da propriedade deve se ter em mente que as características constitucionais próprias do imposto impedem que o produto de sua arrecadação esteja vinculado ou relacionado diretamente a uma atividade estatal. Esta vinculação somente é possível de se enquadrar na definição da taxa.

Assim, não se pode associar certo serviço prestado pelo Estado aos contribuintes de determinado imposto. Tampouco o produto da arrecadação proveniente da receita dos impostos pode ser destinado ou afetado a determinado aparelhamento estatal ou para-estatal, nem a entidades privadas que persigam finalidades de interesse público<sup>213</sup>, mesmo que seja a proteção do meio ambiente.

É por tais razões é que a função extrafiscal do imposto tem que se realizar por meio indireto, como quando o Estado formula políticas públicas de incentivo fiscal voltadas à preservação ambiental. Neste sentido, o artigo 174 da Constituição Federal de 1988 justifica a intervenção do Estado para salvaguardar o interesse geral sempre que a proteção do bem ambiental deva ser priorizada no desenvolvimento de determinada atividade econômica.

Helena Taveira Torres<sup>214</sup> defende a ampla introdução de um “interesse ecológico” em toda a legislação tributária, vinculando a concessão de subvenções ou isenções fiscais que estimulem o cumprimento da legislação ambiental. Justifica este posicionamento na obrigação do Estado administrar todos os meios a sua disposição para garantir o que reclama objetivamente o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, visando à manutenção de um meio ambiente adequado para as pessoas e gerações futuras.

As normas de incentivo fiscal são mais bem recebidas que as sanções, pois estão firmadas sob os pilares da intervenção estatal no domínio econômico, por meio da extrafiscalidade inerente à tributação moderna.<sup>215</sup>

Não resta dúvida que “o prêmio se encontra mais presente no Estado intervencionista e a sugestão, estanque, de força e coação, represália e punição, do Direito, não mais representa o único meio de orientação social.”<sup>216</sup>

Os mecanismos de proteção ambiental utilizados pelo Estado são três: as sanções penais, as medidas administrativas de comando e controle e os instrumentos econômicos. As

<sup>213</sup> AMARO, Luciano. 1999, p. 80 apud FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Direito ambiental tributário*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 57.

<sup>214</sup> TORRES, Helena Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – Os limites dos chamados “tributos ambientais”. In: TORRES, Helena Taveira (org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 109-111.

<sup>215</sup> BORGES, José Souto Maior. 1998, p. 51 apud TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Incentivos fiscais no direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 100

sanções penais representadas pela Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98) resultam em pouca ou nenhuma efetividade para promover a proteção ambiental. As medidas administrativas também são repressivas e têm cunho ordenatório.<sup>217</sup>

Por sua vez, os instrumentos econômicos na forma de incentivos de natureza tributária aparecem como uma estratégia altamente eficaz, pois além de proporcionar ao Estado recursos para agir por meio da tributação fiscal, estimula condutas não poluidoras e ambientalmente corretas.<sup>218</sup>

O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (artigo 155, II da Constituição Federal de 1988) é um exemplo de tributo que tem sido usado de forma eficiente para a preservação do meio ambiente. Embora seja um imposto de competência dos Estados federados e do Distrito Federal, 25% do produto de sua receita cabe aos municípios localizados em seus territórios (artigo 158, IV da Constituição Federal de 1988), que poderão dar a destinação que entenderem à quarta parte desse valor (6,25%), mediante lei estadual (artigo 158, parágrafo único, II da Constituição Federal de 1988).

De acordo com tal direcionamento constitucional, vários Estados (Paraná – 1991; Mato Grosso e Mato Grosso do Sul – 1991; São Paulo – 1993; Minas Gerais – 1995; Rondônia – 1996; Amapá – 1996; Rio Grande do Sul – 1997; Pernambuco – 2001; Tocantins – 2002; Rio de Janeiro – 2007) instauraram um critério ambiental de redistribuição da referida parcela do imposto, criando o “ICMS ecológico” e gerando uma elevada conscientização municipal pela necessidade de uma conservação ambiental. Evoluindo de uma condição inicial de compensação pelos recursos despendidos na conservação dos mananciais e das unidades de conservação, as legislações estaduais atualmente repassam aos municípios um benefício fiscal vinculado direta e indiretamente à preservação das áreas verdes situadas nos limites geográficos da municipalidade, bem como no gerenciamento dos recursos hídricos e no tratamento do lixo, dentre outros critérios.<sup>219</sup>

Assim, a concessão de benefícios fiscais em favor do meio ambiente, mesmo quando provoca eventual diminuição na arrecadação do imposto, proporciona benefícios ao Estado por meio da consequente diminuição de despesas com a reparação dos danos ambientais,

---

<sup>216</sup> TRENNEPOHL, Terence Dornelles. Op. cit., p. 110.

<sup>217</sup> Idem, p. 80-81.

<sup>218</sup> OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. 1995, p. 26 apud TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Incentivos fiscais no direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 81.

<sup>219</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Direito tributário ambiental*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 116-120.

como também na questão da saúde da população, pela diminuição das despesas hospitalares e com medicamentos.<sup>220</sup>

Cláudia Alexandra Dias Soares<sup>221</sup> confirma a suposição de que a eficácia dos tributos de natureza ecológica está ligada necessariamente à evolução decrescente de sua capacidade arrecadatória. Afirmar que quanto mais eficaz se mostrar o funcionamento do regime fiscal ecológico, menor será a sua potencialidade para também gerar um dividendo para os cofres públicos. Assim, observa que o principal dividendo almejado pela tributação ecológica deve ser o dividendo ambiental.

A extrafiscalidade do sistema tributário consiste em criar mecanismos incentivadores para que o indivíduo contaminador, orientado pela sua própria conveniência econômica, busque vias alternativas e menos poluentes para o entorno natural. Em consequência, o Estado assume o controle de uma política ambiental de baixo custo, grande efetividade, mas sem deixar de arrecadar.<sup>222</sup>

Na questão do Imposto Territorial Rural propriamente dito, é interessante distinguir progressividade fiscal da progressividade extrafiscal: a progressividade fiscal procura graduar o imposto de forma a compatibilizá-lo com o princípio da capacidade contributiva. A progressividade extrafiscal procura influenciar a atuação do contribuinte, em direção a determinada meta constitucionalmente prevista.<sup>223</sup>

Assim, a Lei n° 9.393/96 estabelece a progressividade das alíquotas em relação à dimensão do imóvel (quanto maior o imóvel, maior a alíquota aplicável) e a regressividade em relação ao grau de utilização do imóvel (quanto maior o grau de utilização, menor a alíquota aplicável). A correlação entre estes dois fatores é que fixa a alíquota aplicável a cada caso específico. Apesar da função nitidamente extrafiscal o Imposto Territorial Rural não deixa de exercer uma função fiscal, arrecadando recursos para o Estado.<sup>224</sup>

Portanto, a possibilidade da utilização do imposto para fins extrafiscais ocorre de maneira muito clara no caso do Imposto Territorial Rural. Verifica-se neste tributo o sentido de promover a mudança da estrutura fundiária pela tributação máxima da propriedade

---

<sup>220</sup> RIBAS, Lúcia Maria Lopes Rodrigues. Defesa ambiental: utilização de instrumentos tributários. In: TORRES, Heleno Taveira (org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 692.

<sup>221</sup> SOARES, Cláudia Alexandra Dias. O imposto ecológico – contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do meio ambiente. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra. Studia Jurídica* 58. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 534-535.

<sup>222</sup> HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. *El tributo como instrumento de protección ambiental*. Granada: Editorial Comares, 1998, p. 90-91.

<sup>223</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 197.

<sup>224</sup> Idem, p. 200.

improdutiva, ao mesmo tempo em que outorga benefícios e estímulos ao sujeito passivo que produz. A isenção total do imposto sobre as áreas de ocorrências ambientais (artigo 10, II, “a” a “f” da Lei n° 9.393/96), quando devidamente comprovadas e conservadas tem igual contribuição para a plena realização dos ideais ambientais constitucionais.

#### **4 IMPOSTO TERRITORIAL RURAL – LEI N° 9.393/1996**

A competência constitucional para instituir tributos sobre a propriedade territorial rural é da União, conforme dispõe expressamente o inciso VI do artigo 153 da Constituição Federal de 1988.

Segundo o inciso II do artigo 158 também da Constituição Federal de 1988, cabe aos municípios a metade do produto da arrecadação do imposto. No entanto, segundo estas mesmas disposições constitucionais e, ainda, o inciso III do §4° do artigo 153 da Constituição Federal de 1988, o município fará jus à totalidade da receita caso opte por fiscalizar e cobrar o Imposto Territorial Rural, conforme já oportunamente comentado.

Embora a tributação da propriedade territorial rural tenha sido objeto de diversos projetos de lei durante o Império, somente foi efetivamente instituída após a proclamação da República. A Constituição Federal de 1891 atribuiu esta competência inicialmente aos Estados-membros da recém criada República Federativa do Brasil. No mesmo sentido dispuseram as Constituições Federais de 1934, 1937 e 1946. Esta competência veio a ser modificada pela Emenda Constitucional n° 5 de 21.11.1961, transferindo-a para os municípios por um curto espaço de tempo. Por meio da Emenda Constitucional n° 10 de 9.11.1964, ratificada pela Emenda Constitucional n° 1 de 1969, foi instituído um sistema misto, onde a competência tributária passou a ser da União, cabendo a receita do imposto ao município de situação do imóvel rural.<sup>225</sup>

A justificativa para a modificação da competência em relação a cobrança do Imposto Territorial Rural em favor da União no ano de 1969 se deve à impossibilidade de se implementar uma reforma agrária com os poderes de política agrária concentrados na

---

<sup>225</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 47-48.

municipalidade, obedecendo a critérios que iam de encontro ao estabelecido pelo recém promulgado Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64). Para a realização da reforma agrária havia a necessidade de unidade de leis e de planos em todos os setores relacionados à atividade, que só poderia ter êxito quando centralizada pela União.<sup>226</sup>

Assim, o Imposto Territorial Rural adquiriu relevância como instrumento de política agrícola no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), ainda em vigência e considerado o principal diploma legal do Direito Agrário brasileiro. Por também estabelecer questões afeitas à propriedade, a posse da terra, bem como todas as formas de sua utilização, criou as bases para o exercício de uma política ampla, verdadeiramente agrária<sup>227</sup>, que somente veio a ser posta em prática anos mais tarde.

É no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e em sua posterior alteração (Lei nº 6.746/79) que se faz pela primeira vez expressa referência à obrigatoriedade de se fixar critérios de regressividade e progressividade do Imposto Territorial Rural (artigos 48 a 52). Segundo a previsão do Estatuto da Terra, o referido imposto deveria ser apurado consoante diversos parâmetros, dentre os quais o valor da terra nua, a área e grau de utilização do imóvel<sup>228</sup>, bem como das diferentes classificações das terras e culturas existentes em seu perímetro.

A Constituição Federal de 1988 trouxe novas referências para a utilização da propriedade rural. Como a exploração da atividade agropecuária constitui um dos mais importantes setores da economia nacional, o empreendimento rural também está incluído no capítulo “Da Ordem Econômica e Financeira” e, por consequência, no âmbito do artigo 170 da Constituição Federal de 1988, devendo observar os princípios da função social da propriedade (inciso III) e da defesa do meio ambiente (inciso VI).

O capítulo do meio ambiente nas constituições brasileiras era inédito até a Constituição Federal de 1988. Contudo, a expressão “função social da propriedade” já esteve presente em termos diversos nos textos constitucionais desde a Constituição Federal de 1934, mas sua grafia literal foi inaugurada somente na Constituição Federal de 1967. Não obstante, foi no artigo 2º do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) onde primeiro se caracterizou o instituto, cuja definição veio a ser parcialmente modificada pela Constituição Federal de 1988.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> OPTIZ, Oswaldo; OPTIZ, Silvia Carlinda Barbosa. *Curso completo de direito agrário*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 225.

<sup>227</sup> LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. 1978, p. 207 apud LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Política ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 82-83.

<sup>228</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 49.

<sup>229</sup> LANFREDI, Geraldo Ferreira. Op. cit., p. 82-83.

José Afonso da Silva ressalta os três requisitos para o preenchimento da função social da propriedade rural, conforme dispõe o artigo 186 da Constituição Federal de 1988:

O aproveitamento racional e adequado (requisito econômico) significa, em última análise, o uso sustentável da terra agrícola, a prática do manejo agrícola que preserve o solo com o patrimônio nacional desta e das futuras gerações. O segundo requisito (ecológico) é taxativo no sentido de que a proteção ambiental e dos recursos ambientais constitui um objetivo indeclinável da política agrícola, revelando-se aí o aspecto ecológico da função social da propriedade imobiliária rural. O terceiro (social) também diz respeito ao tema na medida em que implica ordenar a exploração agrícola no sentido do bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.<sup>230</sup>

Como já comentado, o §4º do artigo 153 da Constituição Federal de 1988 reforçou a utilização do Imposto Territorial Rural como instrumento de política agrária, determinado que este imposto deve ter suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, ao mesmo tempo que estabeleceu a imunidade tributária das pequenas glebas rurais exploradas em regime familiar, conforme definidas em lei.

Por sua vez, o artigo 187 da referida Constituição determinou que lei ordinária estabelecesse as diretrizes da política agrícola nacional, materializada pela Lei nº 8.171/91 (Lei de Política Agrícola), revogando esta parte específica do Estatuto da Terra. Dentre os objetivos e ações previstas na Lei de Política Agrícola está a proteção do meio ambiente, por meio de medidas que garantam o seu uso racional e estimulando a recuperação dos recursos naturais (artigo 3º, inciso IV e artigo 4º, inciso IV, ambos da Lei nº 8.171/91).

Os artigos 19 a 26 compõem o Capítulo VI da Lei nº 8.171/91, descrevendo ações específicas de proteção do meio ambiente e da conservação dos recursos naturais, determinando ao poder público e à coletividade a iniciativa de empreender ações de integração, fiscalização, promoção, recuperação e preservação de áreas, como também de estratégias voltadas à educação ambiental. Percebem-se ao longo dessa lei todos os princípios ambientais que informam o artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Finalmente, o artigo 104 da Lei de Política Agrícola estabelece ainda a isenção tributária do Imposto Territorial Rural para as áreas dos imóveis rurais consideradas de preservação permanente e de reserva legal, consoante os critérios definidos no Código Florestal (Lei nº 4.771/65) e suas posteriores modificações. Esta isenção tributária também foi estendida às áreas da propriedade rural de interesse ecológico para proteção dos ecossistemas, assim declarados pelo poder público.

---

<sup>230</sup> SILVA, José Afonso da. 1997, p. 154 apud LANFREDI, Geraldo Ferreira. Op. cit., p. 87.

Até 12 de abril de 1990 a competência para recolhimento do Imposto Territorial Rural era do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, conferindo um caráter de extrafiscalidade ao imposto. Com a edição da Lei nº 8.022/1990 a competência para cobrança do imposto deslocou-se para a então denominada Secretaria da Fazenda Nacional.<sup>231</sup>

Após a Constituição Federal de 1988, a tributação do imóvel rural foi regulamentada diretamente pela Lei nº 8.847/94, revogada dois anos mais tarde pela Lei nº 9.393/96, atualmente em vigor.

#### 4.1 DEFINIÇÃO DE IMÓVEL RURAL

Inicialmente é necessário conceituar o imóvel rural para estabelecer a hipótese de incidência do Imposto Territorial Rural, conforme definida no artigo 29 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), que somente se aplica à propriedade, o domínio útil ou à posse de imóvel localizado fora da zona urbana do Município. Esta mesma disposição também consta do artigo 1º da Lei nº 9.393/96.

Por sua vez, a definição do conceito de zona urbana está consignada no artigo 32, §1º do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), que é aquela definida em lei municipal, observado o requisito mínimo de ao menos duas benfeitorias discriminadas nos incisos I a V do referido artigo. No entanto, o §2º desse mesmo artigo prescreve que a lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas no §1º do mesmo artigo.

A doutrina estabelece duas teorias para definir se a natureza do imóvel é urbana ou rural. O primeiro é o critério da destinação, ou seja, é rural o imóvel destinado à pecuária ou à agricultura e urbano aquele destinado à moradia, comércio ou indústria. O segundo critério é o da localização, que atribui a classificação de urbano àquele imóvel que se situa no perímetro da zona urbana das cidades. Conseqüentemente, recebe a definição de rural o imóvel que se situa fora do perímetro urbano.<sup>232</sup>

Em que pese o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) e a Lei do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96) terem observado o critério da localização, a lei que

---

<sup>231</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 50.

<sup>232</sup> FREITAS, Alfranio de; SILVA, Mateus Santiago Santos. Conhecimentos de Direito Agrário como fatores necessários à compreensão da reforma agrária. *Diké - Revista jurídica do curso de direito da UESC/Universidade Estadual de Santa Cruz*. Ilhéus: Editus, 2006, p. 168.

regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária (artigo 4º, I da Lei nº 8.629/93) acompanhou o Estatuto da Terra (artigo 4º da Lei nº 4.504/64), adotando o critério da destinação e definindo o imóvel rural como “o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.”

Luciano Dias Bicalho Camargos<sup>233</sup> ensina que antes da Constituição Federal de 1988, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal já havia decidido que o critério da localização deveria prevalecer em relação ao critério da destinação, quando reconheceu o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) como Lei Complementar à Constituição Federal de 1967. Assim, frente a tal decisão, todas as leis ordinárias ou decretos que estabeleceram posteriormente o critério da destinação (Decreto nº 59.428/66; Decreto-lei nº 57/66; Lei nº 5.868/72) não poderiam revogar a lei complementar constitucional, pacificando a polêmica em torno da definição da aplicabilidade do critério da localização para fins tributários.

Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº 140.773/SP, DJU de 04.06.99 e Recurso Especial nº 472.628, DJU 27.09.2004), mudou este posicionamento, por entender que o Decreto-lei nº 57 de 18.11.1966 também foi recepcionado com *status* de lei complementar à Constituição de 1967 e modificou o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) antes mesmo de sua vigência (01.01.1967), estabelecida pelo artigo 218 da Lei nº 5.172/66.<sup>234</sup>

Dessa forma, ao entrar em vigor em 01.01.1967, o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) já incorporara a alteração introduzida pelo Decreto-lei nº 57 de 18.11.1966, no sentido da prevalência do critério da destinação sobre o critério da localização.

O Superior Tribunal de Justiça, em decisão mais recente, entendeu que o artigo 15 do Decreto-lei nº 57/66 não poderia ter sido revogado pela Lei nº 5.868/72 e decidiu pela vigência do critério da destinação:

TRIBUTÁRIO – IPTU – ITR – FATO GERADOR – IMÓVEL SITUADO NA ZONA URBANA – LOCALIZAÇÃO – DESTINAÇÃO – CTN, ART. 32 – DECRETO-LEI Nº 57/66 – VIGÊNCIA

1. Ao ser promulgado, o Código Tributário Nacional valeu-se do critério topográfico para delimitar o fato gerador do imposto sobre a Propriedade

<sup>233</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 93.850/MG, Rel. Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, Julgamento 20.05.1982, DJ 27/08/1982, p. 8.180 apud CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 131-132.

<sup>234</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 492.869/PR. Recorrente: Município de Ponta Grossa. Recorrido: Oscar Diedrichs. Relator Ministro Teori Albino Zavascki. 1ª Turma. DJU 07.03.2005. Disponível em: <[www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br)>. Acesso em: 12 mar. 2010.

Territorial Rural (ITR): se o imóvel estivesse situado na zona urbana, incidiria o IPTU; se na zona rural, incidiria o ITR.

2. Antes mesmo da entrada em vigor do CTN, o Decreto-lei nº 57/66 alterou esse critério, estabelecendo estarem sujeitos à incidência do ITR os imóveis situados na zona rural quando utilizados em exploração vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

3. A jurisprudência reconheceu validade ao DL nº 57/66, o qual, assim como o CTN, passou a ter status de lei complementar em face da superveniente Constituição de 1967. Assim, o critério topográfico previsto no art. 32 do CTN deve ser analisado em face do comando do art. 15 do DL nº 57/66, de modo que não incide o IPTU quando o imóvel situado na zona urbana receber quaisquer das destinações previstas nesse diploma legal.

4. Recurso especial provido.<sup>235</sup>

Paulo Torminn Borges<sup>236</sup> também se posiciona pela plena vigência do critério da destinação. No entanto, fundamenta sua convicção no artigo 4º, I da Lei nº 8.629/93, mesmo reconhecendo o fato do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) ter sido recepcionado como Lei Complementar pela Constituição Federal de 1988.

Por sua vez, Celso Ribeiro Bastos defende a inconstitucionalidade do artigo 4º, I da Lei nº 8.629/93, pois entende que a Constituição Federal de 1988 adotou implicitamente o critério da localização:

[...] o legislador ordinário andou de forma equivocada, sem perceber que a Constituição Federal traz, de forma implícita, a definição de imóveis rurais e urbanos, utilizando-se, para tanto, o critério da localização. De fato, da leitura dos capítulos Da Política Urbana e Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, ambos do título Da Ordem Econômica e Financeira, é o que se tira. A Constituição vinculou a expressão propriedade urbana à cidade, prevendo que deve atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor aprovado pela Câmara Municipal. Quando a Constituição se refere a imóvel rural, por sua vez, o faz em contraposição a imóvel urbano. Assim, descabida, na regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, adotar-se outro critério que não o topográfico.<sup>237</sup>

Kiyoshi Harada<sup>238</sup> também se posiciona pela leitura constitucional do critério da localização. Ensina que a adoção do critério da destinação do imóvel impossibilitaria ao Município o cumprimento de sua missão de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (artigo 182 da Constituição Federal de 1988), uma vez que desapareceria a

<sup>235</sup> Idem. Disponível em: <[www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br)>. Acesso em: 12 mar. 2010.

<sup>236</sup> BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 30.

<sup>237</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. 1997, p. 95 apud FREITAS, Alfranio de; SILVA, Mateus Santiago Santos. Conhecimentos de direito agrário como fatores necessários à compreensão da reforma agrária. *Diké - Revista jurídica do curso de direito da UESC/Universidade Estadual de Santa Cruz*. Ilhéus: Editus, 2006, p. 168-169.

<sup>238</sup> HARADA, Kiyoshi. *Imóvel Cultivado em zona urbana: IPTU, ITR ou incentivo fiscal?* Disponível em: <[www.jus2.uol.com.br](http://www.jus2.uol.com.br)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

fronteira entre as zonas rurais e urbanas, mesclando imóveis de natureza distinta ao longo da área do Município. Nessa realidade o Município estaria impedido de conferir a função social à propriedade imobiliária urbana, uma vez que em nada poderia influenciar o imóvel rural, cuja promoção da função social cabe apenas à União (artigo 186 da Constituição Federal de 1988).

Portanto, em vista da polêmica e visando a melhor caracterização do imposto, cabe ao município estabelecer por meio de lei os limites da área urbana das cidades para incidência do Imposto Predial e Territorial Urbano, realizando ao menos duas das benfeitorias listadas nos incisos I a V do artigo 32 do §1º do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66). Outra estratégia é estabelecer a proibição de atividades rurais nas zonas urbanas das cidades, restando, por exclusão, a área rural que constitui o fato gerador do Imposto Territorial Rural, consoante a Lei nº 9.393/96 e o Código Tributário Nacional (artigo 29 da Lei nº 5.172/66).

#### 4.1.1 Sistema Nacional de Cadastro Rural

O Sistema Nacional de Cadastro Rural foi instituído pela Lei nº 5.868/72, alterada pela Lei nº 10.267/2001, que criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, base comum de informações gerenciada conjuntamente pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

A prestação de informações e declaração de cadastro é obrigatória para todos os proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis rurais que sejam ou possam ser destinados à exploração agrícola, pecuária extrativa vegetal ou agroindustrial (artigo 2º da Lei nº 5.868/72).

A responsabilidade pela emissão do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR), bem como de arrendatários e parceiros rurais é do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. A apresentação desse certificado é imprescindível para obtenção de financiamentos rurais, atos que impliquem na alienação do domínio do imóvel rural ou para quaisquer outros atos que devam ser anotados à margem da matrícula do imóvel rural no registro imobiliário, conforme relacionados no artigo 167 da Lei de Registro Públicos (Lei nº 6.015/73).

## 4.2 SISTEMÁTICA DE CÁLCULO DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

A nova lei do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96) trouxe significativa mudança na forma de cálculo do imposto do imóvel rural, privilegiando a comprovação de sua exploração e produtividade, bem como a preservação de suas áreas ambientais.

Com a promulgação da Lei nº 9.393/96 o Imposto Territorial Rural passou a ser declarado e apurado diretamente pelo proprietário rural, por meio da Declaração do Imposto Territorial Rural – DITR, composto de duas partes. A primeira parte é o Documento de Informação e Atualização Cadastral – DIAC (artigo 6º da Lei nº 9.393/96), destinado à coleta de informações cadastrais do imóvel rural, que podem ser fiscalizadas mediante convênio de cooperação com outras autarquias federais, tais como o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária – INCRA e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, dentre outros (artigo 16 da Lei nº 9.393/96). A segunda parte é o Documento de Informação e Apuração do Imposto Territorial Rural – DIAT (artigo 8º da Lei nº 9.393/96), destinado à apuração do imposto a pagar.

Conforme já mencionado e de acordo com o artigo 10 da Lei nº 9.393/96, o Imposto Territorial Rural é um imposto cujo sujeito passivo tem o dever de efetuar espontaneamente o lançamento do crédito tributário, sem prévio exame ou notificação da autoridade administrativa. Não obstante, segundo o artigo 150 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) o lançamento do crédito tributário do Imposto Territorial Rural pelo contribuinte está sujeito a fiscalização e sua homologação ocorre de pleno direito após cinco anos contados da ocorrência do fato gerador, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação. No mesmo sentido dispõe o artigo 14 da Lei nº 9.393/96, prevendo o lançamento de ofício do imposto no caso de subavaliação do imóvel rural ou prestação de informações inexatas, incorretas ou fraudulentas.

Em linhas gerais o cálculo do Imposto Territorial Rural está baseado em “alíquotas progressivas, definidas em razão direta ao tamanho da propriedade e em função inversa ao grau de utilização da área aproveitável.”<sup>239</sup>

O grau de utilização do imóvel (GU) é o percentual que corresponde à parcela das terras efetivamente utilizadas nas atividades agropecuárias em relação a área total do imóvel, excluídas desse total as áreas inaproveitáveis; de preservação permanente e de reserva legal florestal; de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas; sob regime de servidão florestal ou ambiental; cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio de

---

<sup>239</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 54.

regeneração e as áreas alagadas para fins de constituição de reservatórios de usinas hidrelétricas (artigo 10, §1º, II da Lei nº 9.393/96).

Para fazer jus a tais isenções, a Secretaria da Receita Federal do Brasil exige, com base na Lei nº 10.165/2000, que o sujeito passivo declare as mencionadas áreas ambientais formalmente em ato declaratório ambiental (ADA), a ser protocolizado junto ao Instituto Brasileiro dos Recursos naturais Renováveis – IBAMA.

Para graus de utilização (GU) do imóvel inferiores a oitenta por cento o imposto é progressivo, até a alíquota máxima de vinte por cento, calculado sobre o valor da terra nua tributável (VTNt) apurada pelo proprietário. Acima de oitenta por cento de utilização a alíquota aplicável do imposto é a mínima, que vai variar progressivamente em função da extensão territorial do imóvel.

O coeficiente ou grau de utilização (GU) do imóvel que é utilizado para o cálculo do imposto territorial é idêntico ao índice que determina o grau de utilização da terra (GUT), utilizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para determinação da área aproveitável do imóvel rural fiscalizado. Em ambos os casos a utilização do imóvel deverá ser superior a oitenta por cento da área útil da propriedade rural.

No entanto, para que o imóvel rural seja considerado como aproveitado de forma racional e adequada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), cumprindo dessa forma sua função social (artigo 186, I da Constituição Federal de 1988), também deverá ter um grau de eficiência na exploração (GEE) superior a cem por cento. Este índice se refere aos rendimentos agrícolas e pecuários de produtividade que devem ser atingidos pelo imóvel, conforme tabela da autarquia, e não se aplica ao Imposto Territorial Rural.

O valor da terra nua (VTN), base de cálculo do imposto, é o valor venal fundiário do imóvel, ou seja, seu valor de mercado depois de subtraído o valor de suas benfeitorias, tais como construções, pastagens, estradas, cercas, florestas plantadas e investimentos no melhoramento das terras agrícolas, seja pela construção de curvas de nível ou por meio da adubação e correção do perfil do solo agrícola (artigo 10, §1º, I da Lei nº 9.393/96).

O valor da terra nua tributável (VTNt) é obtido pela multiplicação do valor da terra nua (VTN) pelo coeficiente obtido pela divisão da área tributável do imóvel (artigo 10, §1º, II da Lei nº 9.393/96) e sua área total (artigo 10, §1º, III da Lei nº 9.393/96).

Finalmente, o valor do imposto a pagar é obtido pela multiplicação do valor da terra nua tributável do imóvel (VTNt) pela alíquota correspondente do Imposto Territorial Rural, conforme indicado na tabela que compõe o anexo referido no artigo 11 da Lei nº 9.393/96.

Estas alíquotas estão estabelecidas em função do cruzamento de dois parâmetros básicos: o tamanho da propriedade em hectares e de seu grau de utilização (GU).

Portanto, se o proprietário do imóvel rural não possuir investimentos em benfeitorias (artigo 10, §1º, I da Lei nº 9.393/96), áreas ambientais devidamente comprovadas (artigo 10, §1º, II da Lei nº 9.393/96) e não for capaz de comprovar a plena utilização econômica da propriedade na pecuária, silvicultura ou agricultura (artigo 10, §1º, V da Lei nº 9.393/96), pagará o Imposto Territorial Rural pela alíquota máxima, aplicada diretamente sobre o valor de mercado do imóvel. Assim, a lógica do imposto é desestimular a especulação imobiliária, principalmente daquelas propriedades acima de cinco mil hectares de terras.

Em relação à questão ambiental, é perceptível o direcionamento do Imposto Territorial Rural no sentido da promoção da preservação e conservação do meio ambiente rural, uma vez que preenchidos os requisitos legais, não haverá qualquer tributação sobre as áreas ambientais do imóvel rural. A questão é relevante, principalmente quando se tem em conta a possibilidade de exploração da reserva legal florestal por meio de plano de manejo sustentado (artigo 16, §2º da Lei nº 4.771/65) ou o pagamento pelos serviços ambientais, a exemplo do que será comentado adiante sobre a possibilidade de remuneração do potencial hídrico das áreas de preservação permanente (artigo 2º da Lei nº 4.771/65).

Sob o ponto de vista de instrumento de política agrária, a Lei nº 9.393/96 traz ainda um dispositivo que estabelece a preferência de penhora ou arresto do próprio imóvel rural para garantia da execução forçada da dívida ativa decorrente de crédito tributário do Imposto Territorial Rural, salvo se a penhora ou arresto tenham sido formalizados em moeda corrente nacional (artigo 18 da Lei nº 9.393/96).

Caso o imóvel venha a ser adjudicado pela Fazenda Pública, a propriedade rural passará a integrar o patrimônio do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária – INCRA, que poderá destiná-lo ao programa de reforma agrária (§2º e §3º do artigo 18 da Lei nº 9.393/96).

Assim, é possível afirmar que ao criar a nova lei do Imposto Territorial Rural o Governo Federal teve como objetivos:

Desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis; proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para

financiar os projetos de reforma agrária; aperfeiçoar os sistemas de controle de arrecadação de impostos.<sup>240</sup>

A maioria dos objetivos parece ter sido alcançada, mas uma exceção à eficiência da Lei nº 9.393/96 parece estar na contribuição do Imposto Territorial Rural sobre o volume total de impostos arrecadados pelo Governo Federal.

Considerando os exercícios fiscais de 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002, a contribuição do Imposto Territorial Rural foi respectivamente 0,19%, 0,19%, 0,16%, 0,12% e 0,10% sobre o total das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, correspondendo no período a uma média de R\$ 247.400.000,00 anuais.<sup>241</sup>

Nos Estados Unidos da América a tributação das áreas rurais, que incide sobre terra nua e benfeitorias, corresponde a aproximadamente três por cento do total de impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária (urbana e rural), arrecadando aproximadamente cinco bilhões de dólares anuais.<sup>242</sup>

Na Dinamarca e na França a participação a taxaço sobre terras correspondeu no exercício 2007, respectivamente, a 1,89% e 0,10% do total das receitas de impostos cobrados pelo Estado.<sup>243</sup>

Constata-se que existe boa margem para o aumento de arrecadação do referido imposto no Brasil, principalmente frente ao fato de alguns proprietários subavaliarem o valor da terra nua, prestando informações inexatas, incorretas e fraudulentas. Porém, é possível afirmar que a tributação das áreas rurais no Brasil não deve ter fins arrecadatários, mas sim extrafiscais, a exemplo da cobrança desta espécie de imposto em outros países.

#### 4.2.1 Direito comparado

É importante estabelecer alguns parâmetros de comparação da cobrança do imposto territorial rural no mundo.

Luciano Dias Bicalho Camargos<sup>244</sup> relata que a tributação do imóvel rural nos Estados Unidos da América tem como base de cálculo não só a terra nua, mas também as benfeitorias

<sup>240</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 53.

<sup>241</sup> BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Arrecadação: histórico da arrecadação da receita administrada pela RFB - 1994 a 2002*. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

<sup>242</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 59.

edificadas no interior do imóvel e que cada Estado da federação tem liberdade para fixar sua forma de tributação, o que implica em grandes variações na sistemática de cobrança de um Estado para outro.

O autor em referência também destaca as características da cobrança do imposto territorial em alguns países europeus e do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.

Na Espanha a propriedade imobiliária rural é taxada indiretamente por meio do imposto sobre o patrimônio líquido das pessoas (Lei nº 19/1991) e, de forma direta, pelo imposto sobre bens imóveis (Lei nº 39/1988), cuja competência é municipal. O sujeito passivo do imposto sobre bens móveis é seu proprietário, usufrutuário ou cessionário. A base de cálculo é o valor cadastral e a aptidão dos solos, como também das construções edificadas no interior do imóvel, que serão fixados pela administração tomando como referência o seu valor de mercado. O critério que define natureza da utilização do imóvel (urbana ou rural) é o da destinação.

No Chile o imposto territorial rural é federal e tem como base de cálculo o valor da terra nua e o valor das casas patronais. O valor venal dos imóveis é fixado pelo Estado, segundo sua capacidade e potencial produtivo. Como forma de incentivo à melhoria da estrutura física dos imóveis rurais, não é considerada a valorização imobiliária decorrente da construção de benfeitorias pelo sujeito passivo, tais como drenagens, formação de pastagens artificiais, pontes, estradas, represas, tanques, canais e outras obras de irrigação. O critério que define natureza da utilização potencial ou efetiva do solo é, a exemplo da Espanha, o da destinação.

Na Argentina o *impuesto inmobiliario* tem como fato gerador a condição de proprietário, sendo a base de cálculo o valor fiscal do imóvel. Tem caráter progressivo e exerce função extrafiscal, isentando a pequena propriedade. Há também adicionais cobrados sobre terrenos não utilizados, como também sobre aquelas propriedades cujos proprietários residam fora do país.<sup>243</sup>

No Uruguai a propriedade imobiliária é tributada em três níveis: quando o Governo Nacional tributa o patrimônio líquido do contribuinte e a posse, a qualquer título, de bens imóveis e, finalmente, quando os Governos Departamentais tributam os imóveis rurais situados nos Departamentos.

---

<sup>243</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Taxes in europe: tax on real estate*. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxinv/getcontents.do?mode=normal&kw1=real estate](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxinv/getcontents.do?mode=normal&kw1=real+estate)>. Acesso em: 11 mar. 2010.

<sup>244</sup> CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. Op. cit., p. 58-77.

No Paraguai o imposto imobiliário recai sobre a propriedade de raiz, urbana ou rural, qualquer que seja o seu proprietário ou possuidor, prevendo adicionais que são aplicados sobre os terrenos abandonados ou subutilizados e sobre imóveis rurais de grande extensão.<sup>246</sup>

Na França a base de cálculo do imposto territorial rural é o valor da terra nua, cujo valor cadastral é atualizado anualmente por índices oficiais. Há isenções permanentes do imposto outorgadas às áreas agrícolas, como também isenções temporárias às áreas florestais, que variam de oito a cinquenta anos. O Governo Central é responsável pela arrecadação, retendo a este título um percentual de 8% sobre o total arrecadado. Os governos dos departamentos e a municipalidade, que também determinam as alíquotas do imposto, recebem o restante da arrecadação.<sup>247</sup>

Tendo em vista o conteúdo do direito comparado é possível afirmar que o Imposto Territorial Rural no Brasil segue a mesma estrutura dos demais Estados soberanos, ao sacrificar a arrecadação para privilegiar objetivos sociais do uso da terra via a aplicação da legislação tributária.

#### 4.3 ÁREAS PASSÍVEIS DE ISENÇÃO TRIBUTÁRIA NO IMÓVEL RURAL

Em linhas gerais a legislação do Imposto Territorial Rural tem por escopo tributar somente as áreas dos imóveis rurais onde seja possível ao proprietário particular desenvolver uma determinada atividade econômica, inclusive o lazer. Fundamentado nessa premissa é que o critério da progressividade do imposto territorial busca estimular a produtividade do imóvel rural, como também o uso racional e adequado das áreas que tenham potencial para produção de algum bem ou serviço, inclusive ambiental.

Além das áreas destinadas à produção, as demais áreas do imóvel rural se subdividem em dois grandes grupos: as áreas ambientais e aquelas áreas imprestáveis a qualquer destinação, onde é impossível desenvolver qualquer atividade econômica de natureza florestal, agrícola, pecuária, granjeira ou aquícola.

A respeito do risco que representam as atividades econômicas, Heline Sivini Ferreira assinala a novidade do conceito, como também a necessidade de seu controle pelo Estado, que coincide com a modernidade e com o nascimento da sociedade industrial. Ao priorizar o

---

<sup>245</sup> FERNANDES, Edison Carlos. 1999, p. 86 apud CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 73-74.

<sup>246</sup> Idem, p. 77.

desenvolvimento e o crescimento econômico, consolidou-se o surgimento da sociedade de risco, conceituada como “um espaço no qual se relacionam, de forma instável e perigosa, os grandes sistemas tecnológicos, a universalização da tecnologia e a globalização da economia e da cultura.”<sup>248</sup>

Portanto, na medida em que a origem do risco decorre diretamente da atividade humana, justifica-se a escolha de uma alternativa dentre várias possíveis, associando a gestão dos riscos necessariamente à avaliação das atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental.<sup>249</sup>

Baseado em tais premissas, a Lei do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96) estabelece em seu artigo 10, §1º, II, incisos “a” a “f” quais as áreas não tributáveis do imóvel rural, fazendo referência expressa e declarando isentas de tributação as áreas ambientais protegidas pela Lei nº 4.771/65 (Código Florestal), pela Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC), pela Lei nº 11.428/2006 (florestas em regeneração) e as áreas alagadas por reservatórios de hidrelétricas.

O benefício extrafiscal, tal qual a restrição de uso, é uma dentre as diversas formas de intervenção do Estado no domínio econômico, visando proteger as áreas ambientais de qualquer risco inerente ao sistema produtivo do agronegócio brasileiro. Neste momento cumpre especificar tais ocorrências merecedoras da isenção do Imposto Territorial Rural, abordando-as à luz de cada um dos diplomas legais ambientais acima citados, elaborados com o intuito de promover sua preservação.

#### 4.3.1 Lei nº 4.771/65 - Código Florestal

O atual Código Florestal (Lei nº 4.771/65) substituiu o antigo Código Florestal (Decreto Federal nº 23.793/34) e foi recepcionado pela Constituição de 1988. Tal diploma, objeto de substanciais alterações em 1989 e 2001, estabelece os critérios básicos de identificação das áreas de preservação permanentes urbanas e rurais, como também contempla as diversas regras que possibilitam ao proprietário rural cumprir a obrigação legal de constituição das áreas de reserva legal florestal.

---

<sup>247</sup> EUROPEAN COMMISSION. *Taxes in europe: tax on real estate*. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxinv/getcontents.do?mode=normal&kw1=real estate](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxinv/getcontents.do?mode=normal&kw1=real+estate)>. Acesso em: 11 mar. 2010.

<sup>248</sup> FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 253.

<sup>249</sup> Idem, p. 253-254.

A lei do Imposto Territorial Rural (Lei n° 9.393/96) estabelece em seu artigo 10, §1º, II, “a”, que estão excluídas da área tributável do imóvel rural as áreas de preservação permanente e de reserva legal, conforme especificadas no Código Florestal brasileiro (Lei n° 4.771/65). Na alínea “d” do mesmo artigo, parágrafo e inciso também são declaradas isentas as áreas sob regime de servidão florestal ou ambiental, conforme caracterizadas no artigo 44-A da Lei n° 4.771/65.

A área de reserva legal, exclusiva dos imóveis rurais, caracteriza-se como uma área da propriedade necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos e à conservação da biodiversidade (artigo 1º, §2º, III Lei n° 4.771/65), devendo observar os percentuais de cobertura florestal especificados no artigo 16, I a IV da Lei n° 4.771/65, que variam conforme a região geográfica onde esteja situado o imóvel rural.

A reserva legal constitui uma limitação administrativa ao direito de propriedade dos detentores do domínio ou da posse de imóveis rurais, consistente na obrigação de não destruir a vegetação nativa ali existente e está baseada no princípio da função social da propriedade (artigo 170, III da Constituição Federal de 1988). A finalidade histórica do instituto foi a preservação da vegetação, tendo em vista o processo de desmatamento gerado pelo avanço das fronteiras agrícolas do país nos diferentes momentos de sua história.<sup>250</sup>

As áreas de preservação permanente constituem um instrumento de conservação, enquanto que a reserva legal possui um caráter preservacionista. A distinção é relevante para entender porque as áreas protegidas pelo regime de preservação permanente só podem sofrer intervenção em hipóteses especiais, enquanto que as áreas sob o regime da conservação (reserva legal) pressupõem uma utilização econômica racional, ou seja, manejo florestal sustentável dos recursos florestais (artigo 16, §2º da Lei n° 4.771/65), vedado o corte raso das espécies vegetais, que poderão ser exploradas mediante prévia licença.<sup>251</sup>

Regra geral, a área de preservação permanente será excluída do cômputo da área de reserva legal do imóvel. No entanto, conforme indica o § 6º do artigo 16 da Lei n° 4.771/65, será possível o cômputo das áreas de vegetação nativa situadas no interior das áreas de preservação permanente para compor a reserva florestal, quando aquelas ultrapassarem 80% da área do imóvel situado na Amazônia Legal ou, nas demais regiões do país, representem

---

<sup>250</sup> NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Compensação de reserva legal. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 48, p. 31, 33 e 41, out.- dez 2007.

<sup>251</sup> COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 202-203.

50% da área total da propriedade rural. No caso da pequena propriedade o percentual exigido será de apenas 25%.

Na hipótese descrita no parágrafo anterior (artigo 16, §6º da Lei nº 4.771/65) não será permitido o manejo sustentado da reserva legal constituída no interior da área de preservação permanente, tampouco será autorizada a conversão de novas áreas do imóvel para uso alternativo do solo.

Além da possibilidade do proprietário constituir a reserva legal de seu imóvel averbando uma área de matas com tal destinação, poderá também cumprir a obrigação legal a partir do reflorestamento de uma área ou, ainda, promover a regeneração natural de uma determinada vegetação e destiná-la para este fim (artigo 44, I e II da Lei nº 4.771/65).

Também é possível compensar a obrigação adquirindo outra área para, individualmente ou em regime de condomínio, constituir a reserva legal do imóvel rural. A exigência é que tal área esteja situada no mesmo ecossistema e na mesma microbacia hidrográfica (artigo 44, III e §4º da Lei nº 4.771/65). A servidão florestal, a aquisição de Cota de Reserva Florestal (CRF) e a doação de áreas situadas em unidades de conservação também constituem alternativas de compensação de reserva legal (artigo 44, III, §5º, 44-A e 44-B da Lei nº 4.771/65).

As áreas de reserva legal, após serem devidamente aprovadas pelo órgão ambiental estadual por meio de vistoria e formalização de termo de compromisso, deverão ser averbadas junto à matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis competente, a fim de que seja individualizada, dada publicidade e perenidade à sua existência, bem como para impedir que lhe seja dada qualquer outra destinação.

Édis Milaré<sup>252</sup> ensina que as áreas de preservação permanente e de reserva legal constituem unidades de conservação atípicas, classificando-as como espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo ou *latu sensu*. As Unidades de Conservação propriamente ditas (*strictu sensu*) seriam aquelas arroladas nos artigos 8º e 14 da lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000). Pondera, no entanto, que em razão da relevância para a preservação do meio ambiente e, em especial dos recursos hídricos, parte da doutrina considera que as áreas de preservação permanente também se inserem na previsão constitucional do inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>252</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do meio ambiente*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 738-739.

Ao comentar o Código Florestal de 1934 Osny Duarte Pereira<sup>253</sup> já observava que as áreas de preservação permanente têm função natural e constituem uma interdição natural do solo, ressaltando a impossibilidade de indenização do proprietário, pois o imóvel sempre existiu e foi adquirido com aquelas restrições. Reitera o entendimento de que exigir a reparação civil pela restrição legal de uso de tais espaços seria o mesmo que pedir ao poder público uma recompensa pelas áreas agrícolas perdidas com montes inaproveitáveis, lagoas e banhados, areais, pedreiras, etc.

Este mesmo autor assinala que o artigo 22, incisos “b” e “h” do Código Florestal de 1934 reforçava a imposição legal de conservação das “florestas protetoras” – antiga definição legal das áreas de preservação permanente –, uma vez que as mesmas já haviam sido especialmente nomeadas e caracterizadas no artigo 4º, incisos “a” a “g” do código antigo:

Independentemente, porém, de ato governamental, são desde logo matas protetoras insuscetíveis de destruição, em virtude de sua função hidrogeológica, as matas existentes às margens dos cursos d’água, lagos e estradas de qualquer natureza entregues à serventia pública, nas encostas dos morros, etc.<sup>254</sup>

Apesar de terem sido definidas legalmente o Código Florestal de 1934 não delimitava a largura das “florestas protetoras”. José Afonso da Silva explica as razões do insucesso do primeiro Código Florestal brasileiro:

O certo é que o Código não foi eficaz. Suas normas não tiveram aplicação rigorosa que impedisse a contínua devastação de nossas florestas e outras formas de vegetação. Clamou-se muito por sua reforma. Mas é certo que reformá-lo, por si só, de pouco ou nada adiantaria se não se modificasse a concepção geral da propriedade, o que se tentou com as constituições subseqüentes à de 1891, que adotaram o princípio da função social da propriedade.<sup>255</sup>

Atualmente as áreas de preservação permanente estão caracterizadas no inciso II do artigo 1º do Código Florestal de 1965, compreendendo aquelas áreas “cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.”<sup>256</sup>

<sup>253</sup> PEREIRA, Osny Duarte. 1950, p. 212 apud SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 174-175.

<sup>254</sup> PEREIRA, Osny Duarte. *Direito florestal brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950, p. 190.

<sup>255</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 168.

<sup>256</sup> BRASIL, Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

Por sua vez, o artigo 2º do Código Florestal de 1965 delimita legalmente as áreas de preservação permanente, dividindo-se em normas de proteção das águas (alíneas “a” a “c”) e de proteção do solo (alíneas “d” a “h”). As primeiras visam a proteção das matas ciliares situadas ao longo das nascentes, olhos d’água, córregos, rios, reservatórios naturais ou artificiais, definidas em função da largura do manancial. Assim, quanto mais largo o curso d’água, mais larga será a faixa marginal legal que deverá protegê-lo, variando de trinta a quinhentos metros de largura. As Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n° 303/2002 e n° 302/2002 complementam a caracterização das áreas de preservação permanente.

As normas de proteção do solo objetivam impedir a erosão em terrenos cuja declividade ou altitude tornam potencialmente nocivo o exercício da atividade agrícola, bem como proteger ecossistemas, tais como as restingas fixadoras de dunas e manguezais. As normas definidoras das áreas de preservação permanente deverão também ser rigorosamente observadas pelos planos diretores e leis de uso do solo municipais (artigo 2º, § único da Lei n° 4.771/65).

O artigo 3º da Lei n° 4.771/65 prevê ainda a hipótese do poder público federal, estadual ou municipal vir a declarar discricionariamente outras áreas de especial interesse como de preservação permanente, seja por questões técnicas (evitar erosão ou fixar dunas), de segurança (fixar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias ou para auxiliar a defesa do território nacional), ambientais (promover o bem estar público, proteger a fauna e a flora e os sítios de excepcional valor) e, finalmente, manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas. Vale dizer ainda que as florestas que integram o patrimônio indígena estão declaradas como de preservação permanente, por força do § 2º deste mesmo artigo da Lei n° 4.771/65.

Na redação original do Código Florestal, as áreas de preservação descritas no artigo 2º e no §2º do artigo 3º da Lei n° 4.771/65 dispensavam a edição de qualquer ato administrativo regulamentador, representando, à semelhança do já destacado artigo 22, incisos “b” e “h” do antigo Código Florestal 1934, uma lei que conferia proteção incondicional (*ex vi legis*) e concreta às áreas de preservação permanente. As demais áreas de preservação permanente (artigo 3º da Lei n° 4.771/65) continuam a depender necessariamente da prévia declaração do poder público neste sentido.<sup>257</sup>

---

<sup>257</sup> COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 205-205.

A competência legislativa concorrente em matéria de meio ambiente está prevista no artigo 24 da Constituição Federal de 1988, permitindo à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre as matérias ligadas diretamente ao meio ambiente natural, florestas, caça, pesca, fauna, poluição, patrimônio paisagístico, dano ao meio ambiente, conforme relacionadas nos incisos VI, VII e VIII do referido artigo.

Paulo Affonso Leme Machado<sup>258</sup> adverte que a ação de adicionar, completar e aprimorar a norma geral Federal faz parte de um federalismo participativo e cooperativo. Advogar em contrário é praticar um federalismo consentido, em que as autonomias estaduais não são desejadas, mas tão somente toleradas, acrescentando que a diversidade é inerente ao federalismo e que admitir o contrário é retroceder ao regime unitário imperial.

O Código Florestal (Lei n° 4.771/65) é exemplo de norma geral ambiental federal obrigatória, mas que não exclui a competência dos Estados e o Distrito Federal legislarem sobre as mesmas matérias desde que não contrariem ou reduzam o nível de proteção das regras genéricas ali consignadas.

No entanto, a proteção legal do meio ambiente legislada pelos Estados deve observar o princípio da proibição do retrocesso ecológico, cujo significado prático é a impossibilidade da legislação editada pelos entes federativos venha a dispensar níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados pela legislação federal.<sup>259</sup>

Foi o que observou, por exemplo, o Estado de Minas Gerais em relação ao aumento da faixa de proteção da área de preservação permanente do ecossistema denominado “vereda” (Resolução CONAMA n° 303/2002, artigo 2°, III), uma ocorrência hidrogeológica característica da geomorfologia do cerrado e de outros ecossistemas vizinhos. As Leis Estaduais mineiras n° 9.375/1986, 9.682/1988<sup>260</sup>, estabeleceram restrições de forma complementar ao Código Florestal (artigo 2° da Lei n° 4.771/65), que não só ampliaram como melhor caracterizam morfológicamente os limites da faixa de mata ciliar a ser preservada ao redor dessa típica área de preservação permanente.

---

<sup>258</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 231.

<sup>259</sup> ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da união européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. Pág. 37.

<sup>260</sup> MINAS GERAIS (Estado). *Lei n° 9.375/1986 e Lei n° 9.682/1988*. Disponível em: <[www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)>. Acesso em: 26 jan. 2010.

Por outro lado, as mudanças introduzidas pelo Código Florestal do Estado de Santa Catarina (Lei Estadual n° 14.675/2009<sup>261</sup>) são flagrantemente inconstitucionais em relação ao estabelecido na Lei Federal n° 4.771/65 (Código Florestal).

Dentre as inconstitucionalidades do código florestal catarinense observa-se a redução pela lei estadual da extensão das áreas de preservação permanente existentes nas propriedades rurais do referido Estado, estabelecidas em trinta metros pelo artigo 2° da Lei Federal n° 4.771/65, diminuindo-as para cinco metros (artigos 114 a 119 da Lei Estadual n° 14.675/2009).

Outra irregularidade sancionada pelo código em comento é o critério incondicional de aproveitamento de 60% das áreas de preservação permanente do imóvel rural no computo da Reserva Legal florestal das propriedades com área superior a cinquenta hectares (artigos 120 a 130 da Lei Estadual n° 14.675/2009). Não bastasse, a previsão das hipóteses de intervenção nas áreas de preservação permanente é ampliada para além do disposto na Lei Federal n° 4.771/65, regulamentadas na resolução n° 369/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

A fiscalização do Imposto Territorial Rural reconhece a possibilidade da ampliação das áreas de preservação permanente, mediante apresentação da legislação estadual específica e de laudo técnico produzido por profissional habilitado, elaborado consoante as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) capaz de determinar e extensão precisa de tais áreas.

Finalmente, a lei do Imposto Territorial Rural (lei n° 9.393/96, artigo 10, §1°, II, “d”) também declara isentas da cobrança do imposto as áreas do imóvel rural sob regime de servidão florestal ou ambiental, instituto que é regulamentado pelo Código Florestal brasileiro (artigo 44-A da Lei n° 4.771/65) e pela Lei n° 6.938/81 (artigo 9°, XIII e 9-A).

A servidão florestal permite que o proprietário de um imóvel que não atenda às exigências de reserva legal possa adquirir área excedente de outro imóvel que passará a cumprir o papel de imóvel serviente em favor daquele que será o imóvel dominante. O instituto é uma oportunidade econômica concedida ao proprietário que preservou área excedente de vegetação além de sua reserva legal, atendendo a exigência de outro imóvel. O que justifica tal dispositivo é o fato de que se deve buscar um balanço florestal mais amplo,

---

<sup>261</sup> SANTA CATARINA (Estado). *Lei n. 14.675, de abril de 2009*. Disponível em: <[www.sc.gov.br/downloads/Lei\\_14675.pdf](http://www.sc.gov.br/downloads/Lei_14675.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2010.

no âmbito da bacia hidrográfica de situação da propriedade rural (artigo 44, III da Lei nº 4.771/65), e não especificamente em cada imóvel.<sup>262</sup>

José Afonso da Silva<sup>263</sup> esclarece que o instituto da servidão ambiental não é uma servidão típica do direito civil, porque não há uma relação de prédio serviente e prédio dominante, nem mesmo um vínculo entre uma coisa serviente (o imóvel particular) e um bem de domínio público (servidão pública). O que se verifica é uma aparência de servidão, representada entre o bem serviente (a floresta) e o interesse ambiental, que também ocorre no caso da reserva legal. No entanto, o que se denomina servidão ambiental é na realidade uma servidão voluntária de floresta, que depende da anuência do órgão ambiental estadual para concretizar-se.

O mais importante questionamento relacionado à servidão ambiental do Código Florestal tem a ver com a contradição existente entre a característica perenidade dos institutos da servidão e da reserva legal quando confrontada com a flexibilidade típica dos regimes contratuais. Em outras palavras, a questão é a existência de um prazo para a compensação. Ainda que a servidão florestal seja instituída em caráter permanente, a relação contratual de arrendamento entre o proprietário da área sob regime de servidão e o proprietário que dela usufrui não o é, pois a relação contratual será por prazo determinado ou, se indeterminado, poderá ser denunciado a qualquer tempo pelas partes contratantes.<sup>264</sup>

Paulo Roberto Pereira de Souza<sup>265</sup> pondera que embora a servidão ambiental tenha sido usada mais freqüentemente para compensação de reserva legal florestal, pode ser instituída por qualquer proprietário e também pode ter por objeto qualquer iniciativa de proteção da natureza.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil exige a apresentação anual do Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA) para reconhecimento da isenção fiscal sobre a área do imóvel rural declarada como de reserva legal florestal, preservação permanente ou destinadas à servidão ambiental. Contudo, somente a área de reserva legal deverá estar

---

<sup>262</sup> SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Servidão ambiental. *Revista jurídica Cesumar*. Maringá: Cesumar. Ano I, nº 1, p. 139, 2001. Disponível em: <[www.cesumar.br](http://www.cesumar.br)>. Acesso em: 24 abr. 2010.

<sup>263</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 190.

<sup>264</sup> NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Compensação de reserva legal. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 48, p. 38, out.- dez 2007.

<sup>265</sup> SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. A regularidade ambiental do imóvel rural. In: BRAGA FILHO, Edson de Oliveira; AHMED, Flávio; ACETI JR., Luiz Carlos; MURAD, Samir Jorge; GRAU NETO, Werner (Coord.). *Advocacia ambiental: segurança jurídica para empreender*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009, p. 138-139.

averbada à margem da matrícula do imóvel. A referida declaração não pressupõe a titulação de domínio do imóvel, ou seja, poderá ser apresentada pelo possuidor a qualquer título.<sup>266</sup>

A lógica do sistema capitalista não é sensível às intervenções do Estado que estabeleçam apenas sanções pelo não cumprimento das normas ambientais. Se tal conduta bastasse não haveria no Brasil um enorme número de propriedades sem reserva legal florestal e, tampouco, uma quantidade maior ainda de áreas de preservação permanente desprovidas total ou parcialmente de matas ciliares.

Portanto, as políticas públicas de intervenção na ordem econômica têm que conjugar a um só tempo as sanções tradicionais com a educação ambiental do produtor rural, oferecendo ainda estratégias alternativas que proporcionem ao proprietário rural vantagens econômicas para uma preservação eficiente de qualquer recurso relacionado com as áreas ambientais do imóvel rural.

#### 4.3.1.1 Justificativas para a proteção das áreas de preservação permanente e reserva legal

A Medida Provisória nº 1.605-30 de 19.11.1998 alterou o §1º do artigo 3º do Código Florestal de 1965 e estabeleceu a possibilidade de intervenção nas áreas de preservação permanente, quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, mediante prévia autorização do poder público federal. Assim, com esta importante alteração legislativa rompeu-se a proteção absoluta (*ex vi legis*) originalmente estabelecida pelo legislador às áreas de preservação permanente.

Por sua vez, a Medida Provisória nº 2.166-67 de 24.8.2001 deu uma nova redação ao artigo 4º da Lei nº 4.771/65 e também incorporou novas alterações que consolidaram a possibilidade de intervenção nas áreas de preservação permanente, atribuindo aos órgãos ambientais estaduais e ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Resolução nº 369/2006 do CONAMA) a competência legal para autorizar e regulamentar a interferência, mediante procedimento administrativo prévio, quando verificada a hipótese de utilidade pública ou de interesse social.

A Resolução nº 369/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) aperfeiçoou as antigas definições de utilidade pública e de interesse social contidas no antigo Decreto-lei nº 3.365/1941, conferindo maior precisão a tais conceitos e inserindo a hipótese

---

<sup>266</sup> BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Manual de perguntas e respostas do ITR exercício 2009*. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>. Acesso em 27 abr. 2010.

de permissão de intervenção ou de supressão de baixo impacto em áreas de preservação permanente.<sup>267</sup>

Nicolao Dino de Castro e Costa Neto<sup>268</sup> entende que tais alterações introduzidas no Código Florestal de 1965 desprezaram por completo a função hidrogeológica da vegetação das áreas de preservação permanente, contrariando expressamente as recomendações constantes da Agenda 21 e da Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento realizada na República da Irlanda em 1992. Dentre os princípios estatuídos em tal conferência consta que a água é um bem finito e vulnerável, essencial para a manutenção da vida, do desenvolvimento e do meio ambiente.

Acrescenta ainda que a possibilidade de intervenção nas áreas de preservação permanente contraria ainda o inciso II do artigo 1º da Lei nº 9.433/97 (Lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos), que declara ser a água um recurso natural limitado.

Dessa forma, sustenta que a nova redação do artigo 4º, *caput*, e do §1º da Lei nº 4.771/65 dada pela Medida Provisória nº 2.166-67 possui vício de inconstitucionalidade, por chocar-se como o inciso III, §1º do artigo 225 da Constituição Federal, na medida em que desconsidera a exigência de lei para a realização de supressões ou alterações nas florestas de preservação permanente, espécies de espaços territoriais especialmente protegidos.

Aliás, o próprio Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) reconheceu no preâmbulo da resolução nº 369/2006 que as áreas de preservação permanente estavam incluídas no gênero dos espaços territoriais especialmente protegidos.

No entanto, em que pese a coerência e a relevância dos argumentos apresentados por Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade do artigo 4º, *caput*, e do §1º da Lei nº 4.771/65:

O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM VANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. – A medida provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. – Somente a alteração e a supressão do regime

<sup>267</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do meio ambiente*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 749.

<sup>268</sup> COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 210-212.

jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, §1º, III da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. – É lícito ao Poder Público – qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, §1º, III).<sup>269</sup>

A oposição à intervenção nas áreas de preservação permanente é plenamente justificável quando nos deparamos com os exemplos dos impactos da intervenção humana nos mananciais, ocasionados pela ocupação irregular do solo e pela extração sistemática de areia, argila, saibro e cascalho com fins comerciais. Não raro as autorizações de intervenção decorrem de processos administrativos onde os resultados da interferência são mal avaliados e estão sujeitos no primeiro momento somente ao controle administrativo dos agentes públicos responsáveis pela concessão da autorização.

Por tais razões é que a remuneração por serviços ambientais tem sido considerada uma opção econômica muito mais eficaz para promover a recuperação e a conservação dos recursos naturais, incentivando um manejo economicamente diferenciado das áreas de preservação permanente e de reserva legal florestal do imóvel rural.

O pagamento por serviços ambientais é um reflexo da aplicação pragmática do princípio do ônus social, do poluidor-pagador e da cooperação, já que recursos públicos e privados são destinados para a recuperação do meio ambiente, produzindo benefícios ambientais e econômicos que serão usufruídos por toda a sociedade, tanto presente quanto futura.

A justificativa para a aplicação do princípio do ônus social na conservação das áreas ambientais reside na verificação de que o Estado freqüentemente não consegue transferir ao poluidor o custo total do aparelhamento para a despoluição ou recuperação do meio ambiente. Por isso é que o uso compartilhado dos princípios do poluidor-pagador e do ônus social conforma de maneira mais eficaz as políticas e prescrições normativas frente às disposições constitucionais do Estado Social de direito.<sup>270</sup>

---

<sup>269</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540 MC/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Julgamento 01.09.2005. Relator: Min. Celso de Mello. DJ 03.02.2006. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 21 dez. 2009.

<sup>270</sup> REHBINDER, Eckard. 1973, p. 96-97 apud DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 145.

Por sua vez, o princípio do poluidor-pagador se manifesta na imposição de políticas estatais que visem a proteção do meio ambiente e que busquem imputar ao degradador o custo social da deterioração por ele gerada, reinserindo tais custos na sua própria cadeia de produção.<sup>271</sup>

Assim, tais argumentos explicam porque o Estado pode relativizar em determinadas situações o princípio do poluidor-pagador em favor da aplicação do princípio do ônus social para, dessa forma, superar os conflitos de interesses inerentes à lógica econômica da sociedade coletiva moderna.<sup>272</sup>

Por tais razões é que o pagamento por serviços ambientais constitui um mecanismo concebido sob uma perspectiva própria do sistema capitalista para evitar a degradação do meio ambiente, bem como incentivar sua conservação. Este pagamento consiste no aporte de incentivos e recursos para aqueles que garantam a produção e a oferta do serviço ambiental, como também do produto obtido direta ou indiretamente da natureza.<sup>273</sup>

A remuneração por serviços ambientais também tem relação como o princípio do acesso equitativo aos recursos naturais, que pressupõe equilíbrio e fruição compartilhada dos recursos naturais e foi consagrado no Princípio 5, da Declaração de Estocolmo de 1972, que pode ser assim resumido:

Quando algumas pessoas se comprometem em uma empresa de cooperação mutuamente vantajosa de acordo com certas regras, e assim restringem sua liberdade do modo necessário a fim de produzir vantagens para todos, os que se submeteram a essas restrições têm o direito a uma atitude semelhante da parte dos que se beneficiaram com sua submissão.<sup>274</sup>

O hábito de pagar por serviços ambientais já é comum no mundo. Na Europa, a empresa de água mineral francesa *Perrier-Vitel* paga a importância de USD\$ 230,00 por hectare ao ano, para que os fazendeiros das proximidades de seu manancial hídrico mantenham suas nascentes protegidas pela vegetação. No Brasil um grupo de três hotéis situados no município baiano de Itacaré paga meio salário mínimo a vinte proprietários de terras do entorno, para que mantenham suas áreas florestais preservadas.<sup>275</sup>

<sup>271</sup> COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 77-78.

<sup>272</sup> REHBINDER, Eckard. 1973, p. 96-97 apud DERANI, Cristiane. Op. cit., p. 145.

<sup>273</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do meio ambiente*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 829.

<sup>274</sup> RAWLS, John. 1997, p.119-120 apud COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 48.

<sup>275</sup> O ESTADO DE SÃO PAULO, 04.06.2006, p. A-27 apud MILARÉ, Édis. *Direito do meio ambiente*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 829.

A prefeitura da cidade norte americana de Nova York promove há dezoito anos um programa de pagamento por serviços ambientais aos proprietários de imóveis rurais situados a mais de duzentos quilômetros de seu centro urbano, próximos à cidade de *Woodstock*, onde é captada toda a água potável consumida na ilha de *Manhattan* e no restante da cidade.

O programa já investiu um bilhão e meio de dólares no combate da contaminação dos mananciais existentes nas Montanhas de *Catskill*, construindo sistemas de esgoto domiciliares e de dejetos oriundos dos criatórios comerciais; promovendo a conservação e redimensionando de estradas e pontes, controlando a erosão de taludes e o assoreamento dos córregos; construindo bebedouros para animais domésticos; cercando nascentes e cursos d'água; promovendo o reflorestando de áreas; fornecendo assistência técnica aos produtores rurais e, ainda, celebrando acordos remunerados com os proprietários pela não utilização de determinadas áreas estratégicas ao projeto de conservação, denominados no direito norte-americano de *conservation easements*. Com tais iniciativas o governo do condado de Nova York economizou desde a implantação do projeto a importância de dez bilhões de dólares, que seriam gastos na construção e operação de estações de tratamento convencional da água captada em outras condições.<sup>276</sup>

Paulo Roberto Pereira de Souza<sup>277</sup> ensina que o *conservation easement* não encontra paralelo no Direito civil brasileiro. O instituto que mais se assemelha ao mesmo é o direito real de servidão entre prédios confinantes, que embora muito limitado pode ser usado para ampliar a área de entorno de uma unidade de conservação ou estabelecer corredores ecológicos entre as reservas legais e as áreas de preservação permanente de imóveis rurais.

Contudo, este mesmo autor atribui uma grande semelhança do Decreto-lei n° 271 de 28.02.1967 com o *conservation easement*. Este diploma legal criou no sistema jurídico brasileiro a figura da concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, instituindo novo direito real sobre coisa alheia. Tal concessão não exige prédio dominante ou serviente, como no caso da servidão ambiental; poderá ser remunerada ou gratuita, portanto, resolúvel; é instituída por tempo certo ou indeterminado; terá por finalidade a urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra finalidade de interesse social; pode ser constituída por instrumento público ou particular e será inscrita no livro especial do registro imobiliário.

---

<sup>276</sup> GLOBO RURAL. *Reportagem especial sobre serviços ambientais em Nova York/EUA*. 26.10.2008. Disponível em: <[www.youtube.com](http://www.youtube.com)> e <[www.globoruraltv.globo.com](http://www.globoruraltv.globo.com)>. Acesso em: 15 fev. 2010.

<sup>277</sup> SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Servidão ambiental. *Revista jurídica Cesumar*. Maringá: Cesumar. Ano I, n° 1, p. 135-137, 2001. Disponível em: <[www.cesumar.br](http://www.cesumar.br)>. Acesso em: 24 mar. 2010.

Assim, este autor entende que o decreto-lei criou uma nova forma de uso, diferente da prevista no Código Civil, que é personalíssimo, não comporta a instituição da servidão em favor de pessoas jurídicas, nem admite a sua cessão ou transferência a terceiros.

Ensina que todas as áreas florestais que forem objeto de uma concessão de uso de terrenos particulares na forma preconizada pelo Decreto-lei nº 271 de 28.02.1967 se enquadrarão perfeitamente na categoria de uma servidão ambiental, ainda mais quando tiverem o objetivo de atender os interesses sociais de relevância constitucional relacionados à conservação ambiental e à higidez do meio ambiente, ensejando a isenção prevista no artigo 10, §1º, II, “d” da Lei nº 9.393/96.

Vale também destacar no Brasil a iniciativa da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) *Amanhãgua*, organizada na forma da Lei Federal nº 9.790/1999 e da Lei Estadual Mineira nº 14.870/2003 que, em parceria com a Prefeitura Municipal de Extrema/MG e com outros órgãos públicos estaduais e federais, realiza projetos e o repasse de verbas destinadas à promoção da recuperação ambiental de áreas de preservação permanente das áreas rurais situadas na Serra da Mantiqueira (artigo 2º da Lei nº 4.771/65). O Município, com base na Lei municipal nº 2.100/2005, regulamentada pelos decretos municipais nº 1.703/2006 e nº 1.801/2006, efetua o pagamento pelos serviços ambientais dos proprietários rurais no montante de duzentos e quarenta mil reais por ano.

O projeto conta ainda com parceiros financiadores de sua infra-estrutura, que fornecem recursos públicos e privados no valor de um milhão de reais por ano, como a Agência Nacional de Águas (ANA), o Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF/MG) e da Organização não Governamental *The Nature Conservancy (TNC)*. O projeto, denominado “Conservador de Águas”, tem reflexos diretos no aumento do volume hídrico e da qualidade da água do Rio Jaguari, um dos mais importantes mananciais que integram o sistema de abastecimento de água da cidade de São Paulo.<sup>278</sup>

A iniciativa do Estado de Minas Gerais é pioneira, no pleno exercício das competências constitucionais ambientais outorgadas aos Estados federados e aos Municípios, conforme explicitadas nos artigos 23, 24 e 30 da Constituição Federal de 1988.

Embora a remuneração pela prestação de serviços ambientais ainda não esteja regulamentada por norma Federal, está prevista no projeto do novo Código Florestal (PL 5367/2009) como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PL 5367/2009, artigo 44, IV). Tem como objetivo tornar viável economicamente a proteção dos

---

<sup>278</sup> GLOBO RURAL. *Reportagem especial sobre serviços ambientais em Extrema/MG*. 12.10.2008. Disponível em: <[www.youtube.com](http://www.youtube.com)> e <[www.globoruraltv.globo.com](http://www.globoruraltv.globo.com)>. Acesso em: 15 fev. 2010.

recursos naturais, compensando os proprietários das áreas de relevante interesse ambiental pela limitação de uso de sua propriedade (artigos 90 a 91 do PL 5367/2009).

Portanto, o pagamento por serviços ambientais contribui para a plena realização da função social da propriedade rural, pois proporciona a conservação e a restauração das áreas de preservação do imóvel rural, representando mais um instrumento econômico de sustentabilidade do agronegócio, que trará benefícios diretos para o aumento da diversidade biológica e dos recursos hídricos necessários à satisfação das necessidades de sobrevivência das futuras gerações.

#### 4.3.2 Lei nº 9.985/2000 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

Sob o ponto de vista material, os direitos difusos se caracterizam subjetivamente como aqueles interesses metaindividuais ou transindividuais, inerentes à dignidade do ser humano. São aqueles direitos da coletividade como um todo, que extrapolam os interesses individuais de cada um dos cidadãos, dentre os quais se insere, objetivamente, o interesse por um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O inciso III do §1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 estabelece a necessidade de se definir em todas as Unidades da Federação os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, cuja alteração ou supressão posteriores à sua criação somente poderá se dar mediante expressa previsão legal (princípio da reserva legal), gozando assim de um regime especial de proteção, sendo vedada sua exploração se esta vier a ocasionar modificação nos seus atributos essenciais.<sup>279</sup>

Este dispositivo constitucional possibilita a criação de qualquer espaço territorial por lei, decreto, portaria ou resolução. A tutela constitucional não está limitada a nomes ou regimes jurídicos de cada espaço territorial, bastando que se reconheça que o mesmo deva ser protegido. O inciso também é auto-aplicável, não demandando legislação complementar para ser implementado, visto que não foi inserida a expressão “na forma da lei”.<sup>280</sup>

Os espaços territoriais especialmente protegidos são áreas distribuídas por todo território nacional possuidoras de atributos ambientais que justificam a imposição de restrições totais ou parciais de fruição, com o intuito de preservar sua biodiversidade. Tais áreas podem conservar o regime da propriedade privada ou serem incorporadas ao patrimônio público. A caracterização de tais áreas e o seu regime de apropriação foi estabelecido pela Lei

<sup>279</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 82.

<sup>280</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.147.

nº 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

A característica marcante que diferencia os institutos da unidade de conservação e de reserva legal está no fato de que nas primeiras há uma delimitação geográfica específica, com objetivos igualmente específicos, voltadas à proteção e perpetuação dos recursos ambientais ali existentes sob administração, geralmente, do poder público. A reserva legal, ainda que também tenha objetivos de conservação, tem caráter difuso, ou seja, está dispersa geograficamente nas propriedades particulares, têm o seu uso permitido por meio de manejo sustentado e, por fim, são administradas pelo seu proprietário, que deverá promover sua sustentabilidade.<sup>281</sup>

Como anteriormente mencionado, a lei do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96) estabelece em seu artigo 10, §1º, II, “b” e “c”, que estão excluídas da área tributável do imóvel rural as áreas comprovadamente declaradas pelo poder público como de interesse ecológico para proteção dos ecossistemas ou, da mesma forma, por serem comprovadamente imprestáveis à exploração econômica de qualquer natureza, mas, ainda assim, merecedoras de preservação ambiental.

As áreas de interesse ecológico para proteção dos ecossistemas a que se refere a legislação do Imposto Territorial Rural devem ser entendidas como aquelas passíveis de ser constituídas em terras privadas, já que somente a propriedade privada está sujeita ao pagamento do Imposto Territorial Rural.

Tais áreas se encontram especificadas nos incisos IV e V do artigo 8º e nos incisos I, II e VII do artigo 14, ambos da Lei nº 9.985/2000, denominada lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação:

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

[...]

IV- Monumento Natural;

V- Refúgio da Vida Silvestre.

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidades de conservação:

I- Área de Proteção Ambiental;

II- Área de Relevante Interesse Ecológico;

[...]

---

<sup>281</sup> VULCANIS, Andréa. Doação de áreas em unidade de conservação e compensação temporária da reserva legal. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 41, p. 34, jan.-mar. 2006.

VII- Reserva Particular do Patrimônio Natural.<sup>282</sup>

A proteção ao Monumento Natural é de competência comum aos entes federados (artigo 23, III da Constituição Federal de 1988). Está definido no artigo 12 da Lei n° 9.985/2000 como sítios raros, singulares ou de grande beleza cênica e a proteção tem como objetivo básico sua preservação sob o regime especial das unidades de conservação.

Tais sítios geológicos exigem uma proteção especial, mas não justificam a criação de outra espécie de unidade de conservação, seja em razão da limitação de sua área ou da restrita diversidade de seu ecossistema. Por tal razão pode o Monumento Natural ser constituído nas propriedades privadas, desde que não venha a prejudicar a atividade econômica do particular, como também haja aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração dessa unidade de conservação. Se inexistentes essas duas condições a propriedade deverá ser desapropriada pelo poder público.<sup>283</sup>

O Refúgio da Vida Silvestre foi introduzido pelo artigo 13 da Lei n° 9.985/2000 e tem como objetivo a proteção de ambientes naturais onde seja necessário assegurar as condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local, da fauna residente ou migratória. Sua criação obedece aos mesmos critérios do Monumento Natural, podendo coexistir com o regime da propriedade privada, desde que não impeça o livre exercício desse direito.

A Área de Proteção Ambiental (APA) é uma área que poderá ser constituída por terras públicas ou privadas, desde que respeitados os limites constitucionais, e é assim definida pela Lei n° 9.985/2000:

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.<sup>284</sup>

As Áreas de Proteção Ambiental (APA) têm regime jurídico semelhante ao do zoneamento, pois interferem com o exercício do direito de propriedade. Sua disciplina jurídica consta da Lei n° 6.902/81, estatuinto que o poder público estabeleça no ato de sua

---

<sup>282</sup> BRASIL. *Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

<sup>283</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 242-243.

<sup>284</sup> BRASIL. *Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

criação as normas que limitem ou proíbam determinadas atividades econômicas potencialmente poluidoras ou que prejudiquem o ecossistema, respeitando o direito de propriedade.<sup>285</sup>

Assim, embora protegidas, as Áreas de Proteção Ambiental não são áreas intocáveis e, se bem concebidas, é possível que a sua criação possibilite um estímulo ao desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis. A única exigência é o estudo prévio de impacto ambiental e que as atividades a serem ali desenvolvidas observem o plano de manejo da área. A indenização pela criação de uma Área de Proteção Ambiental somente será devida se vier a obstar o exercício de determinada atividade econômica.<sup>286</sup>

As Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) são áreas normalmente de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, que possuam características extraordinárias ou abriguem exemplares raros da biota regional. O objetivo de sua criação é manter os ecossistemas naturais regionais, compatibilizando-os com os objetivos de conservação da natureza. Podem ser constituídas por terras públicas ou privadas. Neste último caso, as normas e restrições de uso também deverão respeitar os limites constitucionais do direito de propriedade.

Finalmente, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) são unidades de conservação instituídas em área privada, gravadas com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica (artigo 21 da Lei nº 9.985/2000).

A Reserva Particular do Patrimônio Natural surgiu da idéia de engajar o cidadão no processo de proteção dos ecossistemas, dando-se incentivo à sua criação mediante a isenção de impostos. O objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais (artigo 7º, §2º da Lei nº 9.985/2000), atividades que estão restritas à pesquisa científica e à visitação pública com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.<sup>287</sup>

O artigo 44-B da Lei nº 4.771/65 prevê a criação de Cotas de Reserva Florestal (CRF) lastreados na existência física de áreas de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou em regime da já mencionada servidão florestal, títulos que poderão ser utilizados para compensar a reserva legal dos imóveis rurais que não a possuam (artigo 44, §5º da Lei nº 4.771/65). Este instrumento de preservação ambiental, diretamente relacionado aos benefícios extrafiscais do

---

<sup>285</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 245.

<sup>286</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 4.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000, p. 287-288.

<sup>287</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do meio ambiente*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 717.

retro citado “ICMS ecológico”, representa um importante estímulo econômico para a constituição dessa espécie de unidade conservação de uso sustentável.

A constituição de uma Reserva Particular do Patrimônio Natural é precedida de solicitação do proprietário para que o órgão ambiental reconheça formalmente a importância da área para a proteção da biodiversidade, dos valores da paisagem e de outras características ambientais que demandem a proteção ou a restauração de ecossistemas frágeis ou, ainda, estejam ameaçados. Este reconhecimento resultará em termo de compromisso que deverá ser averbado à margem da matrícula do imóvel no competente Cartório do Registro Imobiliário (artigo 2º do Decreto Federal nº 1.922/96 e artigo 21, §1º da Lei nº 9.985/2000).<sup>288</sup>

Desta situação legal resulta a mesma proteção dispensada às florestas de preservação permanente e às áreas cuja conservação seja de interesse público, sem prejuízo do direito de propriedade, que deverá ser exercido pelo seu titular em defesa da reserva, sob orientação e com o apoio do órgão ambiental. Ao proprietário caberá divulgar regionalmente a condição de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) do seu imóvel.<sup>289</sup>

Em que pese a exigência legal de averbação do termo de compromisso à margem da matrícula do imóvel, discute-se se tal formalidade é necessária ao reconhecimento da isenção tributária do Imposto Territorial Rural para a área de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) do imóvel rural. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região firmou entendimento em sentido contrário:

TRIBUTÁRIO. ITR. RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL (RPPN). IMPOSTO TERRITORIAL RURAL (ITR). LEI 9.985/2000. AVERBAÇÃO NO REGISTRO DO IMÓVEL PARA ISENÇÃO TRIBUTÁRIA. INEXIGIBILIDADE. I. A Lei 8.171/1991 (art. 104 caput e parágrafo único) determina a isenção do ITR para as áreas dos imóveis rurais considerados de preservação permanente, reserva legal ou de interesse ecológico. II. As Leis 4.771/1965 (Código Florestal) e 9.985/2000 não condicionam a isenção do ITR à averbação da reserva legal à margem da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente. III. As Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN, instituídas pela Lei 9.985/2000, objetivam preservar áreas de relevância ecológica ou paisagística. Somente podem ser desenvolvidas em tal área atividades de pesquisa científica, ecoturismo, recreação e educação ambiental. A área transformada em RPPN, com o reconhecimento do órgão público competente, é isenta do ITR. IV. Ilegal a exigência feita pelo Decreto 1.922/2000 [sic], quanto à necessidade de que o ato de reconhecimento da área de reserva particular do patrimônio natural deva ser averbado no registro do imóvel no prazo de 60 dias, uma vez que a previsão legal (Lei 9.985/2000) não faz tal exigência, para fim de

<sup>288</sup> SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, v.2, p. 250-251.

<sup>289</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, p. 245.

isenção do ITR. V. Apelação da União e remessa oficial a que se nega provimento.<sup>290</sup>

Percebe-se no acórdão acima destacado que embora a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) não tenha sido registrada à margem da matrícula do imóvel, houve prova suficiente nos autos no sentido do implemento da condição mínima de sua aprovação formal pelo órgão ambiental.

Em que pese a nítida contradição revelada pelo referido julgado – no sentido de exigência pela União de prévia averbação da área ambiental –, a Secretaria da Receita Federal do Brasil não exige a averbação das áreas de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas. Contudo, a autarquia não dispensa a apresentação anual do Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA) para reconhecimento da isenção fiscal sobre tais áreas do imóvel rural.<sup>291</sup>

Superada a caracterização das áreas relacionadas ao Sistema Nacional das Unidades de Conservação que ensejam a isenção tributária do Imposto Territorial Rural, é necessária a abordagem de alguns aspectos relacionados ao direito de propriedade quando em confronto com a preservação dos valores ambientais, como também delinear a função social da propriedade rural dentro desse contexto.

#### 4.3.2.1 Regime jurídico das unidades de conservação, direito de propriedade e função socioambiental da propriedade rural

Em que pese estabelecerem restrições, já foi mencionado que os interesses ambientais de natureza difusa e coletiva que motivam e regulamentam a criação e a utilização das unidades de conservação discriminadas nos incisos IV e V do artigo 8º e dos incisos I e II do artigo 14 da Lei nº 9.985/2000 não poderão excluir o regime da propriedade privada (artigo 5º, XXII da Constituição Federal de 1988).

José Joaquim Gomes Canotilho, referindo-se aos direitos da coletividade ao meio ambiente equilibrado e ao direito de propriedade na Constituição portuguesa, alerta que ambos têm igual dignidade constitucional, tratando-se “de direitos fundamentais

---

<sup>290</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação cível n. 2007.36.00.010628-9/MT. Apelante: Fazenda Nacional. Apelada: Agroju Agropecuária Ltda. Relatora Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso. Julgamento: 05.06.2009. Publicação: 19.06.2009. Disponível em: <[www.trf1.gov.br](http://www.trf1.gov.br)>. Acesso em: 01 maio 2010.

<sup>291</sup> BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Manual de perguntas e respostas do ITR exercício 2009*. Questões 92 e 93. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 27 abr. 2010.

constitucionais de natureza econômica, social e cultural, garantidos com o mesmo título e ‘força’ pela Constituição da República de 1976.”<sup>292</sup>

No entanto, quando a criação de uma unidade de conservação implicar na perda da potencialidade ou no total esvaziamento do conteúdo econômico do direito de propriedade decorrerá o direito proprietário de ser indenizado, pois o Estado terá suprimido em definitivo a propriedade privada ao estabelecer o impedimento à sua regular exploração.

Neste sentido tem decidido o Supremo Tribunal Federal quando o Estado, no cumprimento das disposições do inciso III do §1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, cria limitações ambientais que restrinjam o direito de propriedade:

A circunstância de o Estado dispor de competência para criar reservas florestais não lhe confere, só por si – considerando-se os princípios que tutelam, em nosso sistema normativo, o direito de propriedade –, a prerrogativa de subtrair-se ao pagamento de indenização compensatória ao particular, quando a atividade pública, decorrente do exercício de atribuições em tema de direito florestal, impedir ou afetar a válida exploração econômica do imóvel por seu proprietário.<sup>293</sup>

Cumprido esclarecer que o artigo 7º da Lei nº 9.985/2000 tipifica duas espécies de unidade de conservação: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

A diferença básica entre as diversas modalidades de ambas as unidades está na supressão ou inviabilidade do exercício do direito à propriedade privada, que ocorre invariavelmente em todas as hipóteses das Unidades de Proteção Integral (artigo 8º da Lei nº 9.985/2000) e na maior parte das Unidades de Uso Sustentável (artigo 14, incisos III, IV, V e VI da Lei nº 9.985/2000).

Na hipótese da criação das Unidades de Proteção Integral, a propriedade particular é transferida ao patrimônio do Estado pelo ato declaratório que cria a referida unidade ambiental. Ato contínuo, o Estado assume a posse da área pelo ato de criação da Unidade de Conservação Integral e deverá efetivar a transferência do domínio por meio de sua desapropriação nos termos do Decreto Lei nº 3.365/41, conforme expressa disposição legal inserida no §1º do artº 11 da Lei nº 9.985/2000.

---

<sup>292</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Protecção do ambiente e direito de propriedade: crítica de jurisprudência ambiental*. Coimbra (Portugal): Coimbra, 1995, p. 91.

<sup>293</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 677.647-2 – Amapá*. Relator Ministro Eros Grau. Agravante: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Agravada: Jarí Celulose S/A. j. 20.05.2008. DJE 06.06.2008. *Lex: Jurisprudência geral civil – STF*. Revista dos tribunais. São Paulo: RT, v. 875, p. 94, set. 2008.

Como já mencionado, nas hipóteses de Monumento Natural e de Refúgio de Vida Silvestre (artigo 12 e 13 da Lei nº 9.985/2000) é possível que tais Unidades de Proteção Integral venham a ser constituídas de terras particulares, desde que seja viável compatibilizar os objetivos conservacionistas com a exploração econômica do imóvel. Caso contrário, o Estado deverá promover a desapropriação do imóvel.

Portanto, as Unidades de Proteção Integral, têm por objetivo primacial preservar a natureza, sendo terminantemente vedados – ou em muito dificultados – o aproveitamento e a exploração direta dos recursos naturais ali inseridos.

As modalidades de Unidades de Uso Sustentável elencadas no artigo 14, incisos III, IV, V e VI da Lei nº 9.985/2000 (Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna e Reserva de Desenvolvimento Sustentável) só poderão existir sob a posse e domínio públicos por expressa determinação legal (artigos 17, §1º; 18, §1º; 19, §1º; 20, §2º, todos da Lei nº 9.985/2000).

Assim, dentre as doze categorias de unidade de conservação, o Imposto Territorial Rural incidirá somente sobre as Unidades de Uso Sustentável previstas nos incisos I, II e VII do artigo 14 da Lei nº 9.985/2000 e, eventualmente, em duas espécies Unidades de Proteção Integral: Monumento Natural e de Refúgio de Vida Silvestre (artigo 12 e 13 da Lei nº 9.985/2000).

Nestes casos não haverá que se falar em indenização, pois inexistirá a supressão da propriedade privada, mas tão somente uma limitação de seu exercício pelo particular, que poderá ainda utilizar parcialmente os recursos naturais ali existentes (inciso II e §2º do artigo 7º da Lei nº 9.985/2000).

É justificada nesta mesma linha de raciocínio que as áreas de preservação permanente estabelecidas pelo Código Florestal (artigo 2º da Lei nº 4.771/65) não são indenizáveis, porquanto constituírem simples limitações administrativas ao direito de propriedade.<sup>294</sup>

O mesmo pode ser afirmado em relação à reserva legal ambiental do imóvel rural conforme estabelecida pelo Código Florestal, ainda mais quando se considera a possibilidade de sua exploração econômica pelo proprietário em regime de manejo florestal sustentável (artigo 16, §2º da Lei nº 4.771/65).

É necessário considerar ainda qual a influência do princípio da função social da propriedade sobre o direito de propriedade, quando confrontado com a obrigatoriedade do Estado de promover a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

---

<sup>294</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 755.

Guilherme José Purvin de Figueiredo<sup>295</sup> explica que há grande diferença entre a observância da função sócio-ambiental da propriedade e o dever do poder público de instituir espaços territoriais especialmente protegidos de domínio público, sustentando que neste caso não há contraste entre direito à prévia indenização e função social da propriedade, expressos nos incisos XXIII e XXIV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Afirma que no caso em apreço a intervenção do Poder Público não decorre da inobservância ao princípio da função social da propriedade pelo seu detentor, mas em razão de uma ingerência do Estado na esfera privada com tamanha intensidade que só pode realizar-se pela via da desapropriação.

Para melhor assinalar a diferença dos conceitos e o que entende por função social da propriedade, este autor lembra a possibilidade do poder público impor ao proprietário rural o dever de recompor a vegetação em áreas de preservação permanente e reserva legal, ainda que não tenha sido responsável pelo seu desmatamento<sup>296</sup>. Este posicionamento já foi pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. RESERVA LEGAL. NOVO PROPRIETÁRIO. LEGITIMIDADE PASSIVA.

1. Em se tratando de Reserva Legal, com limitação de propriedade imposta por lei (Código Florestal), o novo adquirente assume o ônus de manter a cobertura vegetal, tornando-se responsável pela sua recomposição, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la, pois se trata de obrigação propter rem.
2. É pacífico o entendimento do STJ quanto à legitimidade passiva do novo proprietário para responder à Ação Civil Pública que visa a cobrar o reflorestamento de Reserva Legal.
3. Recurso Especial Conhecido e provido.<sup>297</sup>

Neste caso, o princípio da função social ambiental condiciona o direito de propriedade, podendo inclusive obstar seu livre exercício ou a perda desse direito, uma vez que a Constituição Federal estabeleceu a função ambiental como pressuposto e elemento integrante do direito de propriedade (artigo 186, II, da Constituição Federal de 1988).<sup>298</sup> O Supremo Tribunal Federal também já confirmou o entendimento neste exato sentido:

<sup>295</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005, p. 102.

<sup>296</sup> MILARÉ, Édís. 2001, p. 121 apud FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Op. cit., p. 102.

<sup>297</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 453875/PR*. Recorrente: Ministério Público do Paraná. Recorrido: Paulo Montanher. Interessado: Associação de Defesa e Educação Ambiental de Maringá - ADEAM. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Data do julgamento 18.10.2004. DJE 11.11.2009. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 22 jun. 2010.

<sup>298</sup> MILARÉ, Édís. 2001, p. 121 apud FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005, p. 102.

[...] um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio a necessidade de seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a [sic] desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.<sup>299</sup>

Embora o direito à indenização esteja constitucionalmente assegurado no caso de desapropriação pela inobservância do princípio da função social da propriedade, não é difícil perceber que há uma diferença que se exterioriza na forma como ocorre a indenização pela privação da mesma.

Na primeira hipótese (criação das unidades de conservação) a iniciativa decorre do dever do Estado na promoção da conservação do meio ambiente, à luz do artigo 225, §4º da Constituição Federal, resolvendo-se a questão da indenização nos termos do inciso “k” do artigo 5º e 32 do Decreto Lei nº 3.365/41, ou seja, em razão de utilidade pública. Assim, a indenização preceituada pelo artº 5º, inc. XXIV da Constituição Federal de 1988 deverá ser prévia, justa e em dinheiro.

Na segunda hipótese, a desapropriação encontra motivação nos artigos 186, II e 184 da Constituição Federal de 1988, bem como na Lei nº 8.629/93, ou seja, na desapropriação-sanção motivada pela não observância do princípio da função social da propriedade rural. Neste caso, excetuadas as benfeitorias existentes no imóvel, que são pagas antecipadamente e em dinheiro, a indenização do valor da terra nua do imóvel rural se fará por títulos da dívida agrária e, portanto, diferida no tempo.

#### 4.3.2.2 Desapropriação indireta e a prova na fiscalização do Imposto Territorial Rural

A desapropriação indireta na criação de uma unidade de conservação se caracteriza quando a iniciativa do poder executivo limita-se ao ato de declaração de utilidade pública de criação da mesma, não raro imitando-se na posse do imóvel. Não há ajuizamento da necessária ação de desapropriação (artigo 10 do Decreto-lei nº 3.365/41) nem o depósito prévio do preço, o que contraria as disposições constitucionais e infraconstitucionais analisadas no item anterior:

---

<sup>299</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22.164-0/SP. Antonio de Andrada Ribeiro Junqueira versus Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. DJE 17.11.1995 apud AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 381.

A declaração [de utilidade pública] somente anuncia que o bem aí descrito será expropriado. Não opera a transferência da propriedade ou da posse do bem; somente vai desencadear as demais fases [da desapropriação]. Sem a declaração nenhum outro ato ou medida poderá ser efetuado pela Administração.<sup>300</sup>

A ilegalidade se caracterizará pela ofensa ao direito de propriedade e ao devido processo legal (artigo 5º, XXII, XXXV, LIV e LV, todos da Constituição Federal de 1988), direitos fundamentais que têm a mesma relevância constitucional quando confrontados com o direito de promover a existência de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado (artigo 225 da Constituição Federal de 1988). Apesar das diferentes dimensões de tais direitos fundamentais, compreende-se o equilíbrio entre tais valores frente ao objetivo fundamental do desenvolvimento e da realização plena da dignidade de todo ser humano (artigo 1º, III e artigo 3º, II da Constituição Federal de 1988).

Como mencionado anteriormente, a desapropriação por utilidade pública para a criação de uma unidade de conservação o direito à indenização prévia e em dinheiro decorre da supressão do livre exercício dos atributos da propriedade privada e deverá ocorrer necessariamente em todas as modalidades de unidades de conservação relacionadas no item anterior.

Andréa Vulcanis<sup>301</sup> justifica a criação das unidades de conservação na preocupação da sociedade com os usos inapropriados dos recursos naturais e o risco de seu desaparecimento. Ao serem criadas traduzem uma garantia do Estado aos cidadãos, no sentido de que estarão permanentemente protegidas algumas amostras significativas do patrimônio natural.

Contudo, a autora observa que a maioria das unidades de conservação criadas pelo Governo não teve seu processo fundiário regularizado. Muitas não foram regularmente desapropriadas, de forma que os proprietários se mantêm legalmente tanto na posse como no domínio das mesmas. Defende que muitas das unidades de conservação estabelecidas em nome da sociedade existem apenas no papel e que somente quando os proprietários de tais áreas forem expropriados e indenizados é que tal instrumento de proteção dos recursos naturais será eficaz, pois poderá ser promovida a desocupação das mesmas e o apossamento efetivo das unidades de conservação pelo Poder Público.

A alternativa encontrada pelo legislador para solucionar o impasse criado pelo próprio Estado não descarta a propositura da ação judicial de desapropriação indireta. Contudo, uma

---

<sup>300</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 432.

<sup>301</sup> VULCANIS, Andréa. Doação de áreas em unidade de conservação e compensação temporária da reserva legal. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 41, p. 28-30, jan.-mar. 2006.

solução inteligente foi a doação de áreas em unidade de conservação para compensação temporária da reserva legal, conforme estabelecido no artigo 44, §6º da Lei nº 4.771/65.

Esta alteração do Código Florestal foi introduzida pelo artigo 49 da Lei nº 11.428/2006, estabelecendo uma possibilidade do proprietário rural de receber o valor de seu patrimônio imobiliário diretamente do mercado, ao mesmo tempo em que contribui para a efetivação das unidades de conservação via sua regularização fundiária.

O interessado desonerará os cofres públicos da obrigação indenizatória por meio da doação dos direitos de propriedade sobre área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público pendente de regularização. A doação será realizada em favor do órgão ambiental competente, compensando, dessa forma, a reserva legal inexistente no perímetro de seu imóvel rural. Observe-se que os direitos de propriedade não indenizados pela criação das unidades de conservação poderão ser transferidos a terceiros, para que dêem a mesma destinação facultada pelo Código Florestal.

Esta espécie de compensação é temporária, pelo prazo de trinta anos. Representa uma espécie de moratória em favor do proprietário rural, realizada exclusivamente com a utilização de recursos privados. A opção legislativa partiu da constatação de que frente à notória inexistência da reserva legal nas propriedades rurais, interessaria ao Estado promover prioritariamente a existência dos espaços territoriais que ainda mantêm uma efetiva conservação ambiental.<sup>302</sup>

No entanto, constatado que muitas das unidades de conservação criadas pelo Governo não tiveram o seu processo fundiário regularizado, torna-se muito difícil para o sujeito passivo do Imposto Territorial Rural provar que seu imóvel encontra-se total ou parcialmente inserido no perímetro das unidades de conservação de uso restrito desapropriadas indiretamente e, portanto, isentos do pagamento do imposto.

A dificuldade de comprovação reside na enorme extensão territorial das unidades de conservação e na precariedade dos cadastros dos órgãos ambientais, que desconhecem a grande maioria dos proprietários desapropriados indiretamente, bem como os limites de seus respectivos imóveis. A dificuldade de provar tal condição em um procedimento de fiscalização do Imposto Territorial Rural é quase intransponível, porque os órgãos ambientais não estão obrigados a fornecer uma declaração formal que retrate a realidade dos imóveis que ainda não foram formalmente desapropriados.

---

<sup>302</sup> VULCANIS, Andréa. Doação de áreas em unidade de conservação e compensação temporária da reserva legal. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 41, p. 32 e 35, jan.-mar. 2006.

Em sede de processo administrativo tributário restará ao proprietário mandar elaborar um dispendioso levantamento topográfico do imóvel e, a partir deste, apresentar laudo técnico comparativo, que realizará a confrontação de tais limites geográficos com aqueles estabelecidos no decreto de utilidade pública que criou a unidade de conservação. Este laudo deverá ser produzido por profissional habilitado, observando as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Contudo, a via judicial neste caso parece ser a menos gravosa para o proprietário, uma vez que o Tribunal Regional Federal já firmou entendimento no sentido de que, na ação por desapropriação indireta, é o órgão público responsável pela iniciativa quem deve responder pelas despesas de perícia, inclusive pelos honorários de perito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. HONORÁRIOS PERICIAIS. ADIANTAMENTO. ÔNUS DO EXPROPRIANTE. I. Cabe ao ente expropriante arcar com o adiantamento dos honorários periciais em se tratando de desapropriação indireta, uma vez que esta consiste no apossamento irregular de imóvel particular pelo Poder Público, sem o devido procedimento expropriatório e, conseqüentemente, sem a correspondente indenização a que faria jus o expropriado. II. Agravo de instrumento provido.<sup>303</sup>

Portanto, caberia ao expropriado propor medida cautelar antecipatória de provas (artigo 846 e seguintes do Código de Processo Civil – Lei nº 5.869/73), uma vez que a decisão desfavorável no procedimento administrativo constituiria o crédito tributário em desfavor do contribuinte, sua inscrição em dívida ativa e a conseqüente execução fiscal da mesma, caracterizando os requisitos da ação cautelar (“perigo da demora” e a “fumaça do bom direito”).

#### 4.3.3 Florestas em regeneração (Lei nº 11.428/2006)

A Lei nº 11.428/2006 dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa e outros ecossistemas associados ao Bioma Mata Atlântica, como também dá outras providências relacionadas à sua regeneração. Esta lei foi motivou a inclusão da alínea “d”, ao inciso II do artigo 10 da lei do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96), abarcando dentre as exclusões

---

<sup>303</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de instrumento nº 2008.01.00.054898-4/MT. Agravantes: Vera Luci Santos Soares e Outros. Agravada: Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Relator: Desembargador Federal Cândido Ribeiro. Terceira Turma. Data da decisão: 21/07/2009. Publicação: 14/08/2009 e-DJF1, p.92. Disponível em: <[www.trf1.gov.br](http://www.trf1.gov.br)>. Acesso em: 01 maio 2010.

da área tributável do imóvel rural as áreas cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias, em estágio médio ou avançado de regeneração.

Este diploma legal regulamenta, em parte, o conteúdo do §4º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a obrigatoriedade da proteção dos espaços territoriais característicos brasileiros:

Art. 225. [...]

§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.<sup>304</sup>

A proteção de tais espaços está fundamentada em sua fragilidade e reconhecida diversidade biológica, sendo lamentável que também não tenham sido incluídos no âmbito da proteção outros importantes ecossistemas brasileiros, como a caatinga nordestina e o cerrado.<sup>305</sup>

No que concerne ao Bioma Mata Atlântica, os remanescentes primários e em estágio médio ou avançado de regeneração estão reduzidos ao percentual de apenas 7,84% da cobertura florestal original, razão pela qual este bioma é considerado como o segundo mais ameaçado do mundo. Frise-se que somente os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração terão seu uso regulado pela Lei nº 11.428/2006, o que exclui as vegetações exóticas. A definição de vegetação primária e secundária é fornecida supletivamente pela Resolução nº 10/1993, convalidada pela Resolução nº 388/2006, ambas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).<sup>306</sup>

O corte, a supressão e a exploração de vegetação de Mata Atlântica em regime de regeneração são atividades que somente serão permitidas excepcionalmente, quando necessárias à realização de obras, projetos ou atividades que se enquadrem como de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas conservacionistas (artigo 20 e 21 da Lei nº 11.428/2006).

Vale identificar outra ação da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) *Amanhãgua*, organizada na forma da Lei Federal nº 9.790/1999, uma iniciativa

<sup>304</sup> BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

<sup>305</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.150.

<sup>306</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 772-775.

concreta em âmbito nacional e internacional para a preservação do Bioma Mata Atlântica, cometimento que também ilustra a amplitude do já comentado princípio da cooperação internacional em sua vertente ambiental.

Em uma ação no município de Baependi/MG a *Amanhãgua* repassará recursos oriundos do Projeto de Recuperação da Mata Atlântica (PROMATA) e do acordo Brasil-Alemanha, esses últimos administrados pelo banco de desenvolvimento alemão *Kreditanstalt für Wiederraufbau*. Tais recursos, da ordem de cinquenta milhões de reais, serão destinados à recuperação nos próximos dez anos de cento e quarenta mil hectares de áreas florestais e de preservação permanente, recompondo fragmentos do Bioma Mata Atlântica ao longo da porção mineira da Serra da Mantiqueira.<sup>307</sup>

Este exemplo preservacionista possui correlação com a evolução da questão ambiental e a proclamação do meio ambiente como bem comum da humanidade (Declaração de Estocolmo, Princípio 18), propiciando a criação de redes de solidariedade e cooperação internacional no sentido de insuflar uma nova ordem internacional ambiental.<sup>308</sup>

Édis Milaré sintetiza com propriedade a importância econômica da conservação do patrimônio genético inserido no meio ambiente natural para futura utilização dessa e das futuras gerações:

Os setores de ponta do capitalismo avançado estão convencidos de que, após a revolução da informação, aproxima-se a grande onda da inovação tecnológica, que trará proximamente a revolução biológica e a revolução dos novos materiais. Percebeu-se, realmente, com o desenvolvimento da biotecnologia, em particular da Engenharia Genética, a possibilidade de exploração em escala industrial mundial de infinitas variedades de microorganismos, plantas e animais, acarretando um fluxo de milhões e milhões de dólares para a agricultura, indústria e medicina.<sup>309</sup>

A diversidade biológica está ligada à sustentabilidade de todos os seres vivos encontrados no meio ambiente. A totalidade das espécies vegetais ou animais ainda não é conhecida e aquelas que se encontram catalogadas não ultrapassam dez por cento do universo existente, sendo encontradas em sua maior parte na Floresta Amazônica e na Mata Atlântica.<sup>310</sup>

<sup>307</sup> GLOBO RURAL. *Reportagem especial sobre serviços ambientais em Baependi/MG*. 19.10.2008. Disponível em: <[www.youtube.com](http://www.youtube.com)> e <[www.globoruraltv.globo.com](http://www.globoruraltv.globo.com)>. Acesso em: 15 fev. 2010.

<sup>308</sup> COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 134-135.

<sup>309</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do meio ambiente*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 162.

<sup>310</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 79-80.

Percebe-se porque a conservação do patrimônio genético tem um forte componente econômico e ecológico, uma vez que se volta para a preservação de um recurso extremamente importante para a sobrevivência da biota, dessa e das futuras gerações.

Uma última palavra é necessária para estabelecer a natureza jurídica dos espaços territoriais caracterizados no §4º do artigo 225 da Constituição Federal, bem como as conseqüências objetivas das restrições de seu uso sobre o direito de propriedade.

Neste sentido José Afonso da Silva<sup>311</sup> alerta que a os espaços territoriais que reclamam a proteção especial constitucional, dentre os quais está a Mata Atlântica, não se encaixam na definição legal das Unidades de Conservação e, por já gozarem de proteção específica, não podem ser transformados em tais unidades. Esta constatação decorre da proteção específica dispensada às Unidades de Conservação por meio da regulamentação do inciso III do §1º da Constituição Federal pela Lei nº 9.985/2000. No caso dos biomas de interesse nacional, enumerados diretamente no §4º do artigo 225 da Constituição Federal, o legislador constituinte optou por classificá-los como macroecossistemas pertencentes ao patrimônio da nação brasileira.<sup>312</sup>

Questiona-se ainda se os proprietários das áreas mencionadas no §4º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 fariam jus a indenização pelas restrições de uso impostas pela Constituição de 1988, a exemplo daqueles proprietários cujas áreas sofrem as limitações econômicas decorrente da criação de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000).

Consoante o entendimento do Supremo Tribunal Federal, tais áreas não fazem jus à indenização pelas restrições de uso impostas pela Constituição de 1988, pois não foram transformados em bens da união, mas em patrimônio da nação, o que não impede sua utilização racional:

O preceito consubstanciado no art. 225, §4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental.<sup>313</sup>

<sup>311</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 234.

<sup>312</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Op. cit., p. 94.

<sup>313</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 677.647-2 – Amapá*. Relator Ministro Eros Grau. Agravante: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Agravada: Jarí Celulose S/A. j. 20.05.2008. DJE 06.06.2008. *Lex: Jurisprudência geral civil – STF. Revista dos tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 875, p. 94, set. 2008.

Assim, o sentido que se vislumbra na expressão patrimônio nacional conforme grafada no §4º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988 não é o de propriedade federal sobre tais bens, mas de riqueza nacional que deve ser conservada pelas presentes gerações em favor das futuras, sem que tal estipulação represente um óbice a sua utilização econômica.<sup>314</sup>

A Secretaria da Receita Federal do Brasil associa a Lei nº 11.428/2006 diretamente a este tipo de isenção. Exige a apresentação anual do Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA) para reconhecimento da isenção fiscal sobre a área do imóvel rural coberta por florestas nativas, que não pressupõe a titulação de domínio do imóvel nem precisam tais áreas estar averbadas no Cartório do Registro Imobiliário competente.<sup>315</sup>

A isenção específica às áreas de floresta nativa em regime de regeneração insere na legislação do Imposto Territorial Rural se encaixa na cadeia de proteção legal do Bioma da Mata Atlântica por meio do mecanismo da extrafiscalidade. A isenção fiscal também promove a proteção dos ecossistemas na medida em que cria diferentes possibilidades econômicas para o aproveitamento das florestas naturais.

Por tais razões é que se torna necessária a intervenção do Estado, criando toda sorte de regras que gerem os incentivos fiscais necessários à sensibilização dos destinatários da norma, estimulando comportamentos em conformidade com os objetivos ambientais determinados na Constituição Federal de 1988.

#### 4.3.4 Áreas alagadas (Lei nº 11.727/2008)

A isenção fiscal sobre as áreas alagadas pelos reservatórios de usinas hidrelétricas foi durante algum tempo objeto de polêmica em torno da responsabilidade pelo pagamento do Imposto Territorial Rural sobre toda extensão de tais áreas, que correspondem ao nível (cota) máximo ocupado pelo espelho d'água do reservatório, conforme determinado pelos levantamentos técnicos de engenharia promovidos pelo poder público à época de sua constituição.

A discussão é identificada no acórdão proferido pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF), relacionado ao lançamento de ofício do Imposto Territorial Rural referente aos exercícios fiscais de 1998 a 2002:

---

<sup>314</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do meio ambiente*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 183.

<sup>315</sup> BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Manual de perguntas e respostas do ITR exercício 2009*. Questões 105-109. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 27 abr. 2010.

ITR. TERRAS SUBMERSAS. Não incide o ITR sobre terras submersas utilizadas como reservatórios para usinas hidrelétricas. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. As áreas que circundam os reservatórios e suas ilhas são áreas de preservação permanente, isentas de ITR, sendo descabida a exigência de ADA, por absoluta falta de amparo legal. RECURSO VOLUNTÁRIO PROVIDO.<sup>316</sup>

Esta última espécie de isenção do Imposto Territorial Rural está contida na alínea “f”, do inciso II do artigo 10 da lei do Imposto Territorial Rural (Lei n° 9.393/96), que foi introduzida somente no ano de 2008 pela Lei n° 11.727/2008, sepultando a polêmica e isentando em definitivo as áreas alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas do pagamento do imposto.

A isenção se justifica por diversos argumentos, dentre os quais está a propriedade pública dos potenciais de energia hidráulica dos recursos hídricos, que é da União (artigo 20, VIII e 176, §1º, ambos da Constituição Federal de 1988), a quem também cabe determinar o regime direto ou indireto de sua exploração, mediante autorização ou concessão (artigo 21, XII, “b” e 176, §1º, ambos da Constituição Federal de 1988). Compete ainda privativamente à União legislar sobre águas e energia (artigo 22, IV da Constituição Federal de 1988).

Mesmo após a adjudicação ao concessionário do serviço de geração e distribuição de energia produzida pela usina hidrelétrica haverá rígidos encargos e limites impostos pela lei que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (Lei n° 8.987/1995), com vistas a assegurar a observância dos princípios aos quais a administração pública está adstrita, ou seja, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na prestação do serviço (artigo 37, *caput* da Constituição Federal de 1988).

No contrato de concessão é obrigatória a cláusula de reversão dos bens para a União ao final do contrato (artigo 23, X da Lei n° 8.987/1995), podendo a autorização ou concessão ser revogada a critério da União, mediante indenização ao concessionário (artigos 36 a 39 da Lei n° 8.987/1995).

Portanto, pela concessão, “o poder concedente não transfere propriedade alguma ao concessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública. Delega, apenas a execução do serviço, nos limites e condições legais e contratuais, sempre sujeita à regulamentação e fiscalização do concedente”.<sup>317</sup>

<sup>316</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 330317*. Requerente: Furnas Centrais Elétricas SA. Processo n° 13116.001765/2002-81. Acórdão n° 303-32789 da 3ª Câmara. Data da sessão 22.02.2006. Relatora Conselheira Anelise Daudt Prieto. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 29 abr. 2010.

<sup>317</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. 1979, p. 356 apud BRÉTAS, Marcília Metzker. Fundamentos da não-incidência de impostos territoriais sobre bens afetados às concessões de energia elétrica (1). *Revista do Tribunal de Contas*

Em que pese ter sido demonstrado de forma inquestionável a propriedade da União sobre os bens relacionados à atividade de geração de energia elétrica, cumpre ainda ressaltar que a empresa concessionária não detém nem mesmo a posse dos reservatórios das usinas hidrelétricas.

Segundo Marcília Metzker Brêtas<sup>318</sup>, a empresa concessionária atua como mera detentora do reservatório e, portanto, estaria afastada a qualidade de sujeito passivo do Imposto Territorial Rural (artigo 1º e 4º da Lei nº 9.393/96 e artigo 31 da Lei nº 5.172/66). Fundamenta que na figura jurídica da detenção (artigo 487 do Código Civil brasileiro- Lei nº 10.406/2002) há uma relação de simples dependência para com o outro, que conserva a posse em nome deste e em cumprimento de suas ordens. Acrescenta ainda que não induzem à posse os atos de mera permissão ou tolerância (artigo 497 do Código Civil brasileiro- Lei nº 10.406/2002).

Finalmente, observa a autora em destaque que a imprescritibilidade do bem público (artigo 183, §3º da Constituição Federal de 1988) impede sua aquisição por usucapião, já que o pressuposto é a posse contínua do bem requerido. Assim, fica mais uma vez evidenciado que o concessionário jamais e em momento algum deterá em seu próprio nome a posse do reservatório da usina hidrelétrica.

É necessário também assinalar em relação ao reservatório da usina hidrelétrica a impossibilidade prática de cobrança do Imposto Territorial Rural em face da inexistência de sua base de cálculo, que é o valor fundiário do imóvel (artigo 8º, §2º da Lei nº 9.393/96 e artigo 33 da Lei nº 5.172/66), pois os bens públicos são bens fora do comércio, insuscetíveis de apropriação (artigo 69 do Código Civil brasileiro- Lei nº 10.406/2002), conforme a constata o parecer de Paulo Barros Carvalho:

Não há valor de mercado para a apuração do VTN (valor da terra nua), por onde começam os cálculos. Trata-se de bem de domínio público, afetado ao patrimônio da pessoa política União, fora do comércio. Somente poderíamos falar em 'preço de mercado' dos bens disponíveis e possíveis de serem comercializados. Consideração desse jaez impede qualquer pretensão impositiva sobre as áreas desses reservatórios.<sup>319</sup>

---

*do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte. Ano XX, n. 02, p. 2-3, 2002. Disponível em: <[www.tce.mg.gov.br/revista](http://www.tce.mg.gov.br/revista)>. Acesso em: 29 abr. 2010.

<sup>318</sup> BRÊTAS, Marcília Metzker. Op. cit., p. 3-5.

<sup>319</sup> CARVALHO, Paulo de Barros, 2001 apud BRÊTAS, Marcília Metzker. Fundamentos da não-incidência de impostos territoriais sobre bens afetados às concessões de energia elétrica (1). *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte. Ano XX, n. 02, p. 6, 2002. Disponível em: <[www.tce.mg.gov.br/revista](http://www.tce.mg.gov.br/revista)>. Acesso em: 29 abr. 2010.

As áreas do entorno de reservatórios artificiais também são definidas como áreas de preservação permanente, mas não tiveram suas dimensões definidas no artigo 2º, “b” do Código Florestal (Lei nº 4.771/65). Diante dessa lacuna, coube ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) delimitá-las, em face da competência legal atribuída pelo artigo 8º da Lei nº 6.938/81 (regulamentada pelo Decreto federal nº 99.274/90):

Art. 8º. Compete ao CONAMA:

[...]

VII - estabelecer, privativamente, normas critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.<sup>320</sup>

Assim, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), seguindo suas atribuições legais, estabeleceu na Resolução nº 302/2002 o regime de proteção e uso do entorno dos reservatórios artificiais e as distâncias a serem observadas na área marginal ao redor do reservatório artificial e de suas ilhas. A função ambiental dessas áreas de preservação permanente é resguardar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, além de proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas (artigos 2º e 3º da Resolução CONAMA nº 302/2002).

A Secretaria da Receita Federal do Brasil exige a apresentação anual do Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA) para reconhecimento da isenção fiscal sobre as áreas alagadas, que não precisam estar averbadas no Cartório do Registro Imobiliário competente.<sup>321</sup>

Especificadas e analisadas todas as ocorrências ambientais protegidas pela extrafiscalidade do Imposto Territorial Rural, cuja justificativa decorre diretamente do inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, devemos investigar os fundamentos jurídicos que embasam o requisito da apresentação pelo contribuinte do Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA) para que se opere de pleno direito a isenção fiscal sobre as áreas nomeadas no artigo 10, §1º, II, incisos “a” a “f” da Lei nº 9.393/96.

#### 4.4 ATO DECLARATÓRIO AMBIENTAL – ADA/IBAMA

<sup>320</sup> BRASIL. *Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

<sup>321</sup> BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Manual de perguntas e respostas do ITR exercício 2009*. Questões 110-113. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 27 abr. 2010.

O Ato Declaratório Ambiental – ADA/IBAMA é uma obrigação acessória típica (artigo 113, §2º da Lei nº 5.172/66), cuja exigência tem despertado grande controvérsia na fiscalização do Imposto Territorial Rural.

Foi introduzido na sistemática de cobrança do Imposto Territorial Rural pela Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal do Brasil (IN/SRF) nº 67/97:

Art. 10 [...]

§4º As áreas de preservação permanente e as de utilização limitada serão reconhecidas mediante ato declaratório do IBAMA, ou órgão delegado através de convênio, para fins de apuração do ITR, observado o seguinte:

I- [...]

II- o contribuinte terá o prazo e seis meses, contado da data da entrega da declaração do ITR, para protocolar requerimento do ato declaratório junto ao IBAMA;

III- se o contribuinte não requerer, ou se o requerimento não for reconhecido pelo IBAMA, a Secretaria da Receita Federal fará o lançamento suplementar recalculando o ITR devido.<sup>322</sup>

Contudo, o artigo 10, §1º, II da Lei nº 9.393/96 não estabeleceu a obrigação acessória de apresentação de uma declaração de órgão ambiental competente para obter a isenção legal sobre as áreas ambientais do imóvel rural, salvo para as áreas de interesse ecológico ou comprovadamente imprestáveis para a exploração econômica (artigo 10, §1º, II, alíneas “b” e “c” da Lei nº 9.393/96).

A Medida Provisória nº 1956-50 de 29.05.2000, reeditada várias vezes, manteve sua redação original na Medida Provisória nº 2.166-67 de 24.08.2001, que acrescentou o §7º ao artigo 10 da Lei nº 9.393/96:

Art. 10 [...]

§7º A declaração para fim de isenção do ITR relativa às áreas de que tratam as alienas “a” e “d” do inciso II, §1º desse artigo não está sujeita à prévia comprovação por parte do declarante, ficando o mesmo responsável pelo pagamento do imposto correspondente, com juros e multa previstos nessa lei, caso fique comprovado que a sua declaração não é verdadeira, sem prejuízo de outras sanções aplicáveis.<sup>323</sup>

Com base nessa alteração legal o contribuinte do imposto teve a possibilidade de desprezar a apresentação do Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA), tornando-se suficiente a apresentação de laudos técnicos de comprovação da área de preservação

<sup>322</sup> BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Instrução normativa nº 67 de 01 de setembro de 1997. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 28 de mar. de 2010.

<sup>323</sup> BRASIL. Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

permanente ou a averbação, mesmo que em exercício posterior, da reserva legal florestal à margem da matrícula do imóvel. Assim, o que interessava era a prova apresentada pelo contribuinte ao fisco à época da fiscalização do tributo pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e não a situação do imóvel à época do fato gerador do Imposto Territorial Rural.

A questão foi analisada primeiramente pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região no ano de 2001, estabelecendo-se o entendimento favorável à tese da inaplicabilidade da Instrução Normativa nº 67/97 da Secretaria da Receita Federal do Brasil, nos seguintes termos:

TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ITR. Ato Declaratório Ambiental. IN-SRF n. 67/97. Lei n. 9.393/96, Art. 10, II, “a”, “b” e “c”. Código Florestal, Art. 3º.

1. Nos termos da Lei nº 9.393/96 (art. 10, II, “a”), as áreas de preservação permanente e de reserva legal efetivamente não precisam ser previamente reconhecidas pelo Poder Público para que ocorra o recolhimento do Imposto Territorial Rural, exigência esta indevidamente feita pela IN-SRF nº 67/97 (ao exigir o Ato Declaratório Ambiental para o não lançamento do tributo).
2. Todavia, esta exigência se afigura factível quanto às áreas de interesse ecológico para proteção de ecossistemas e às áreas comprovadamente impréstáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira ou florestal, nos termos das letras “b” e “c” do inciso II do artigo 10 da citada Lei.
3. E, ainda que algumas áreas de preservação permanente precisem assim ser previamente declaradas pelo poder público, nos termos do artigo 3º da Lei nº 4.771/65 (Código Florestal, com a redação dada pela Lei nº 7.803/89), a exigência não pode ser generalizada para que todas as deduções da área tributável mereçam prévia manifestação do órgão competente.<sup>324</sup>

Este mesmo entendimento foi posteriormente confirmado pelo Superior Tribunal de Justiça no ano de 2004:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. ITR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. EXCLUSÃO. DESNECESSIDADE DE ATO DECLARATÓRIO DO IBAMA. MP. 2.166-67/2001. APLICAÇÃO DO ART. 106, DO CTN. RETROOPERÂNCIA DA LEX MITIOR.

1. Recorrente autuada pelo fato objetivo de ter excluído da base de cálculo do ITR área de preservação permanente, sem prévio ato declaratório do IBAMA, consoante autorização da norma interpretativa de eficácia ex nunc consistente na Lei 9.393/96.
2. A MP 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, ao inserir §7º ao art. 10 da Lei 9.393/96, dispensando a apresentação, pelo contribuinte de ato declaratório do IBAMA, com a finalidade de excluir da base de cálculo do ITR as áreas

<sup>324</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação em Mandado de Segurança Coletivo*. Apelante: Fazenda Nacional. Apelada: Federação da Agricultura do Estado de Mato Grosso – FAMATO. Processo nº 1999.01.00.028101-1/MT. Relator Juiz Paulo Casali (convocado). Data do julgamento 23.05.2001. D.J.U. 08.08.2001, p. 7. *Lex: Revista dialética de direito tributário*, São Paulo: Oliveira Rocha, v. 73, p. 235-236, out. 2001.

de preservação permanente e de reserva legal, é de cunho interpretativo, podendo, de acordo com o permissivo do art. 106, I do CTN, aplicar-se a fator pretéritos, pelo que indevido o lançamento complementar, ressalvada a possibilidade da Administração demonstrar a falta de veracidade da declaração contribuinte.

3. Consectariamente, forçoso concluir que a MP 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, que dispôs sobre a exclusão do ITR incidente sobre as áreas de preservação permanente e de reserva legal, consoante §7º, do art. 10, da Lei nº 9.393/96, veicula regra mais benéfica ao contribuinte, devendo retroagir, a teor disposto nos incisos do art. 106, do CTN, porquanto referido diploma autoriza a retrooperância da Lex mitior.

4. Recurso especial improvido.<sup>325</sup>

A obrigatoriedade da apresentação tempestiva do Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA) para a redução do Imposto Territorial Rural nos casos de áreas de preservação permanente e reserva legal veio a ser instituída formalmente pela Lei nº 10.165 de 17.12.2000, que alterou o artigo 17-O à Lei nº 6.938/81.

O §1º do artigo 17-O da Lei de Política Agrícola (Lei nº 6.938/81) estabeleceu a obrigatoriedade de apresentação do ADA/IBAMA para efeito de redução do Imposto Territorial Rural. De acordo com o princípio da anterioridade esta legislação se tornou aplicável somente a partir do ano do exercício fiscal de 2001 (01.01.2001).

Em que pese a mudança na legislação, em recente julgado no ano de 2009, o Superior Tribunal de Justiça reiterou o entendimento pela inaplicabilidade da Instrução Normativa nº 67/97 da Secretaria da Receita Federal do Brasil:

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ITR. BASE DE CÁLCULO. EXCLUSÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DESNECESSIDADE DE ATO DECLARATÓRIO AMBIENTAL DO IBAMA.

1. A orientação das turmas que integram a Primeira Seção desta Corte firmou-se no sentido de que “o Imposto Territorial Rural – ITR é tributo sujeito a lançamento por homologação que, nos termos da Lei 9.393/96, permite a exclusão da sua base de cálculo a área de preservação permanente, sem necessidade de Ato Declaratório Ambiental do IBAMA” (REsp 665.123/PR, Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 5.2.2007). No mesmo sentido: REsp 812.104/AL, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 10/12/2007; REsp 587.429/AL, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 2/8/2004.

2. Recurso especial não provido.<sup>326</sup>

<sup>325</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 587429/AL*. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrida: Federação da Agricultura do Estado de Mato Grosso – FAMATO. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Data do julgamento 01.06.2004. DJU 02.08.2004, p. 323. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

<sup>326</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1112283/PB*. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Luiz Gonzaga Primo. Relator Min. Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Data do Julgamento 19.05.2009. DJU 01.09.2009. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 22 mar. 2010.

No âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF), último grau de discussão no processo administrativo-tributário do Imposto Territorial Rural, há decisões que dispensam a apresentação do ADA/IBAMA para os exercícios fiscais posteriores à edição da Lei nº 10.165 de 17.12.2000, prestigiando a mesma linha de entendimento dos Tribunais Superiores:

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL – ITR  
Exercício: 2002 ITR. ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL/UTILIZAÇÃO LIMITADA. EXCLUSÃO. DESNECESSIDADE DE AVERBAÇÃO DA ÁREA TRIBUTADA E REQUERIMENTO DO ATO DECLARATÓRIO AMBIENTAL AO IBAMA PARA FINS DE ISENÇÃO DO ITR. A comprovação da área de reserva legal, bem como daquela de preservação permanente para efeito de sua exclusão na base de cálculo do ITR, não depende, exclusivamente, de averbação para fins de isenção do ITR na área tributada, bem como de apresentação de Ato Declaratório Ambiental – ADA, no prazo estabelecido. Precedentes do Conselho de Contribuintes, STJ e TRF. [...] <sup>327</sup>

O mesmo posicionamento é identificado em outro acórdão proferido pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF), referente ao lançamento de ofício em um só procedimento administrativo fiscal do Imposto Territorial Rural, que englobou os exercícios de 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002:

ITR. TERRAS SUBMERSAS. [...] ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. As áreas que circundam os reservatórios e suas ilhas são áreas de preservação permanente, isentas de ITR, sendo descabida a exigência de ADA, por absoluta falta de amparo legal. RECURSO VOLUNTÁRIO PROVIDO. <sup>328</sup>

No entanto, deve ser ressaltado que este entendimento não está pacificado entre as três Câmaras do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda, dentre os quais destacamos o que se segue:

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL – ITR  
Exercício: 2002 ITR. ÁREAS DE RESERVA LEGAL E PRESERVAÇÃO PERMANENTE – ATO DECLARATÓRIO AMBIENTAL – EXIGÊNCIA.

<sup>327</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso nº 338998*. Requerente: Banco Bamerindus do Brasil S/A. Processo nº 10980.014222/2005-90. Acórdão nº 303-35534 da 3ª Câmara. Data da sessão 16.10.2008. Relator Conselheiro Heroldes Bahr Neto. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>328</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso nº 330317*. Requerente: Furnas Centrais Elétricas SA. Processo nº 13116.001765/2002-81. Acórdão nº 303-32789 da 3ª Câmara. Data da sessão 22.02.2006. Relatora Conselheira Anelise Daudt Prieto. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 29 abr. 2010.

Não há obrigação de prévia apresentação do protocolo do pedido de expedição do Ato Declaratório Ambiental para exclusão das áreas de preservação permanente e de reserva legal da base de cálculo do ITR, a não ser a partir do advento da Lei n° 10.165/2000, que alterou o art. 17-O da Lei n° 6.938/1981. É apropriada a comprovação da área de utilização limitada/reserva legal mediante a averbação na matrícula do imóvel. Aplicação retroativa do §7° do art. 10 da lei n° 9.393/96, com a redação dada pela MP 2.166-67, de 24/08/01. RECURSO VOLUNTÁRIO PROVIDO EM PARTE.<sup>329</sup>

A melhor solução encontrada pelo tribunal administrativo foi a aplicação do princípio da verdade material. Este princípio do direito administrativo garante ao contribuinte a justiça fiscal, promovendo a dignidade do sujeito passivo ao assegurar um amplo contraditório no processo administrativo-tributário. Sua aplicação afiança uma tributação justa do patrimônio imobiliário, segundo os valores constitucionais da estrita legalidade e das isenções estabelecidas pela Lei do Imposto Territorial Rural, em consonância com os mandamentos constitucionais que requerem uma ampla e incondicional proteção do meio ambiente natural.

#### 4.4.1 Princípio da verdade material e o Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA)

Como já observado, após a alteração introduzida pela Lei n° 10.165/2000, que alterou o art. 17-O da Lei n° 6.938/1981, houve uma divisão da jurisprudência no âmbito do último grau do processo administrativo-tributário (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda - CARF):

Uma das justificativas apresentadas pelos diversos julgados favoráveis à dispensa da apresentação do Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA) após o exercício de 2001 é que o dispositivo legal em comento “deve ser analisado em consonância com o Princípio da Verdade Material, sob pena e enriquecimento ilícito por parte do erário.”<sup>330</sup>

Consoante o princípio da verdade material aplicado à Lei do Imposto Territorial Rural, a ação fiscal deve ater-se predominantemente à constatação da real existência do fato que enseja a isenção tributária outorgada pela lei. Portanto, o fisco não pode deixar de considerar

<sup>329</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 337080*. Requerente: Adelino Gouveia de Moraes. Processo n° 10120.000995/2005-19. Acórdão n° 301-34780 da 1ª Câmara. Data da sessão 15.10.2008. Relator Conselheiro Rodrigo Cardoso Miranda. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

<sup>330</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 336168*. Requerente: Agropecuária Ferreira Penco Ltda. Processo n° 10183.004851/2005-05. Acórdão n° 302-39239 da 2ª Câmara. Data da sessão 29.01.2008. Relatora Conselheira Rosa Maria de Jesus da Silva Costa de Castro. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

outros meios de prova para verificar a existência de áreas de reserva legal, utilização limitada e de preservação permanente de cada imóvel rural:

Esse princípio, também denominado *verdade real*, vinculado ao princípio da oficialidade, exprime que a Administração deve tomar decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos. Para tanto, tem o direito de carrear para o expediente todos os dados, informações, documentos a respeito da matéria tratada, sem estar jungida aos aspectos suscitados pelos sujeitos. (grifos do autor)<sup>331</sup>

Uma ampla dilação probatória se baseia na premissa de que a forma não pode prevalecer em detrimento do conteúdo da norma tributária. A lei do Imposto Territorial Rural só prevê punição para aquela declaração que vise fraudar a existência de áreas ambientais beneficiadas pela isenção fiscal. É esta a realidade que atende com absoluta perfeição a vontade do legislador.

Assim, em pelo menos uma decisão o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF)<sup>332</sup> entendeu que o laudo técnico produzido por profissional habilitado e elaborado consoante as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) também é documento hábil para provar e quantificar a área de preservação permanente e de reserva legal do imóvel rural.

A desconsideração das áreas de reserva legal e preservação permanente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil foi motivada unicamente pela falta de apresentação pelo contribuinte do Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA). Esta postura foi considerada ilegal, quando se verificou que o fisco não contestou a existência das mesmas nem produziu qualquer prova em contrário, alicerçando sua defesa apenas no argumento do não atendimento à obrigação acessória estabelecida pela lei.

Quanto ao reconhecimento da área de reserva legal o referido acórdão corrobora os argumentos acima apresentados, acrescentando também a justificativa constitucional:

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL – ITR  
Exercício: 2002 Ementa: [...] NÃO INCIDÊNCIA SOBRE ÁREA DE RESERVA LEGAL. [...] No caso concreto, em nenhum momento o fisco pretendeu contestar a existência da área de reserva legal declarada, parecendo pretender uma inviável preferência à forma em detrimento da matéria substancial, infringindo os princípios da legalidade e da verdade

<sup>331</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 211.

<sup>332</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 336553*. Requerente: Orlando Vicente Antonio Taurisano. Processo n° 13116.000261/2005-97. Acórdão n° 303-34879 da 3ª Câmara. Data da sessão 07.11.2007. Relator Conselheiro Luis Marcelo Guerra de Castro. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em 21 mar. 2010.

material. A isenção incondicional de tributação que recai sobre a área de reserva legal não representa benefício oferecido ao sujeito passivo do ITR, antes representa uma consequência da restrição de uso imposta por norma cogente, determinada imperativamente pela lei voltada à proteção ambiental. A obrigação de manter sob uso restrito a área definida legalmente como área de reserva legal tem como contrapartida o direito difuso e coletivo da sociedade brasileira à preservação ambiental, e não um mero direito subjetivo do sujeito passivo. Liga-se diretamente à função social da propriedade consagrada em nossa Constituição. A norma isencional neste caso milita para a tutela de direito fundamental de terceira geração, não tendo rigorosamente nada a ver com o interesse arrecadatório do Governo Federal. [...] <sup>333</sup>

No mesmo sentido os acórdãos referentes ao Imposto Territorial Rural do exercício de 2002: nº 301-32385 de 08.12.2005; nº 301-34228 de 06.12.2007 e 391-00031 de 21.10.2008, todos do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). <sup>334</sup>

O desafio histórico no campo da tributação está na tarefa contínua de respeitar os direitos e garantias dos cidadãos. <sup>335</sup>

A solução ótima é aquela que maximiza o atendimento das necessidades sociais e a persecução do bem comum. Não se trata simplesmente de maximizar a riqueza ou a arrecadação federal, mas de afastar aquela visão estritamente economicista e utilitarista da tributação, substituindo-a pela aplicação de critérios que preservem a dignidade do contribuinte, a conservação do meio ambiente, os valores da justiça e da igualdade, a propriedade privada e a sua função social.

#### 4.5 CALAMIDADE PÚBLICA

Na hipótese de ocorrência de calamidade pública no município de situação do imóvel rural, sua área tributável (artigo 10, §1º, II da Lei nº 9.393/96) será considerada como efetivamente utilizada (artigo §6º, I da Lei nº 9.393/96). Não há a dispensa total do imposto sobre a propriedade imobiliária, que será calculado pela menor alíquota.

Ressalte-se que a Lei nº 9.393/96 não contempla o estado de emergência, mas tão somente o estado de calamidade pública. A Secretaria da Receita Federal do Brasil estabelece a diferença entre estado de calamidade pública e estado de emergência:

---

<sup>333</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso nº 336553*. Requerente: Orlando Vicente Antonio Taurisano. Processo nº 13116.000261/2005-97. Acórdão nº 303-34879 da 3ª Câmara. Data da sessão 07.11.2007. Relator Conselheiro Luis Marcelo Guerra de Castro. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>334</sup> Disponíveis em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2009.

Ocorre situação de emergência quando os danos causados pelo evento adverso são importantes e os prejuízos vultosos, mas suportáveis e superáveis pela comunidade afetada; já no estado de calamidade pública, os danos provocados pelo evento adverso devem ser excepcionais. Quando um município é atingido por um evento adverso de grande magnitude, por exemplo, prolongada estiagem, inundação, granizo, vendaval, abalo sísmico, etc. [...] <sup>336</sup>

No entanto, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF) já decidiu pela possibilidade de aplicação analógica (artigo 108, I da Lei nº 5.172/66) do artigo §6º, I da Lei nº 9.393/96 também ao estado de emergência:

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL – ITR  
Exercício: 1997. SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. ANALOGIA.  
Comprovada a gravidade da situação, através de Decreto Municipal, reconhecido por Decreto Estadual e Portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento, as disposições legais atinentes à declaração do estado de calamidade pública se estendem, por analogia e, em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, à situação de emergência, hipótese do caso concreto. <sup>337</sup>

O voto da relatora do referido julgado reproduz o voto do relator do Acórdão nº 303-33283 do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF), demonstrando que o órgão julgador está em consonância com os valores que devem orientar a interpretação dos princípios constitucionais tributários:

Destarte, aos debruçar-me sobre o presente caso, acabei por concluir que seria o momento de rever meus conceitos iniciais com relação à matéria, posto que, acabei envolvido pela idéia de que as normas da Constituição e do ordenamento jurídico em geral, existem para a consecução de certos fins. Assim, por vezes, nos esquecemos que nossa atividade não está exclusivamente vinculada ao princípio da legalidade, mas também a outros princípios reguladores da atividade administrativa, dentre os quais, as regras da razoabilidade e da proporcionalidade.  
[...]

Deste modo, como os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade devem atuar na interpretação de todas as regras gerais como decorrência do

<sup>335</sup> NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. *Fundamentos do dever tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 106.

<sup>336</sup> BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Manual de perguntas e respostas do ITR exercício 2009*. Questão 166. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 24 mar. 2010.

<sup>337</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso nº 328163*. Requerente: Monica Kalil Isaac. Processo nº 11543.001574/2001-73. Acórdão nº 303-34240 da 3ª Câmara. Data da sessão 25.04.2007. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

princípio da justiça insculpido no preâmbulo e no artigo 3º de nossa Constituição Federal, impõe-se reconhecer razão ao contribuinte.<sup>338</sup>

A prova do estado de calamidade pública é documental e deve referir-se ao exercício fiscal da cobrança do Imposto Territorial Rural. O sujeito passivo deve apresentar o ato legal do Poder Executivo ou Legislativo municipal que o decretou, acompanhado do decreto de reconhecimento da calamidade pública pelo poder público estadual e, finalmente, por portaria do Ministério da Integração Nacional.

A exigência tem fundamento, pois sem o reconhecimento das três esferas de poder resta impossível ao fisco considerar por presunção legal a plena produtividade do imóvel. Como a União possui competência exclusiva para instituir impostos sobre a propriedade territorial rural, somente ela poderá outorgar o benefício legal previsto no artigo §6º, I da Lei nº 9.393/96. Assim, é necessário que o Governo Federal reconheça oficialmente o estado de calamidade pública para que se opere legalmente a dispensa de comprovação da produtividade do imóvel (Constituição Federal de 1988, artigo 151, III).

Se o ato municipal e o estadual não forem confirmados por ato federal serão considerados como uma isenção heterônoma, que não é permitida no sistema tributário brasileiro. A isenção heterônoma é uma modalidade de isenção concedida por lei emanada de pessoa jurídica de direito público que não é a titular da competência constitucional para instituir o imposto. A vedação constitucional objetiva fortalecer o princípio federativo, cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988.<sup>339</sup>

Em outra decisão o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF) também firmou entendimento no sentido da necessidade de apresentação dos atos legais das três esferas de poder:

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL – ITR  
Exercício: 2000 ITR. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA.  
RECONHECIMENTO. Havendo prova do reconhecimento do Estado de  
Calamidade Pública, no município de localização do imóvel, pelo Estado e  
União Federal, deve ser alterada a área de utilização para 100% da área do  
mesmo. [...] <sup>340</sup>

<sup>338</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso nº 331326*. Processo nº 11543.001576/2001-62. Acórdão nº 303-32283 da 3ª Câmara. Data da sessão 21.06.2006. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 25 mar. 2010.

<sup>339</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. 2002 apud BARROS, Felipe Luiz Machado; BRAGA, Peterson Fernandes. Os tratados internacionais em matéria tributária. *Jus Navegandi*, Teresina, ano 7, nº 64, abr. 2003. Disponível em: <[www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3897](http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3897)>. Acesso em: 27 mar. 2010.

<sup>340</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso nº 338207*. Requerente: FLORVEL Florestal Veredas LTDA. Processo nº 10675.004427/2004-30. Acórdão nº 302-

Em relação ao período de abrangência do ato legal que decreta o estado de calamidade pública, o Superior Tribunal de Justiça em recente julgado (22.02.2010) entendeu que o mesmo pode estender seus efeitos para fatos geradores do Imposto Territorial Rural que se aperfeiçoaram antes do ato legal que o consumou:

TRIBUTÁRIO – IMPOSTO TERRITORIAL RURAL – ART. 10, §6º, I, DA LEI 9.393/96 – RECONHECIMENTO DE ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA – CONCESSÃO DO BENEFÍCIO FISCAL.

1. Discute-se nos autos se o benefício fiscal previsto no art. 10 da Lei 9.393/96 pode ser aplicado aos fatos geradores do ITR que se aperfeiçoaram antes de decreto que tornou público estado de calamidade na região do Município de Itabaiana.
2. O ato de decretação de calamidade pública tem efeito meramente declaratório, de maneira que, reconhecida a situação de catástrofe natural em que se encontra a propriedade o recorrido, pode ele se valer do benefício.
3. Recurso especial não provido.<sup>341</sup>

O voto da Ministra Relatora do referido acórdão explica melhor o ponto de vista do Superior Tribunal de Justiça:

[...], o Tribunal Regional Federal da 5ª Região firmou entendimento que o ato de decretação de calamidade pública só poderia se dar após a ocorrência do desastre, com efeito meramente declaratório, por meio do qual a Administração reconheceria a existência de um infortúnio decorrente de fato da natureza, envidando esforços para minorar os prejuízos advindos de catástrofes naturais.

[...]

Fosse acolhida a pretensão da recorrente, apenas as situações que se prolongassem para além do decreto ou que ocorressem após a sua edição poderiam ser objeto do benefício, deixando-se para trás aquelas que, embora sujeitas ao mesmo fenômeno climático, já haviam se consolidado no momento da edição do diploma legal, fato que daria ensejo a grande injustiça.<sup>342</sup>

É perfeitamente natural que a previsão legal contemple a hipótese da frustração de safras e destruição de pastagens em razão das adversidades climáticas cada vez mais frequentes e imprevisíveis. A ausência dessa previsão legal influenciaria diretamente o grau

---

39477 da 2ª Câmara. Data da sessão 20.05.2008. Relator Conselheiro Marcelo Ribeiro Nogueira. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>341</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1150496/PB*. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Tíbúrcio Andrea Magliano. Relatora Min. Eliana Calmon. Segunda Turma. Data do Julgamento 04.02.2010. DJU 22.02.2010. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 27 mar. 2010.

<sup>342</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1150496/PB*. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Tíbúrcio Andrea Magliano. Voto da relatora Min. Eliana Calmon. Segunda Turma. Data do Julgamento 04.02.2010. DJU 22.02.2010. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 27 mar. 2010.

de utilização do imóvel rural, comprometendo seu aproveitamento racional e adequado, bem como a conservação de seus recursos naturais, requisitos da função social da propriedade rural.

#### 4.6 FISCALIZAÇÃO DO ITR

Por ser um imposto de competência federal (artigo 153, VI da Constituição Federal de 1988) o Imposto Territorial Rural tem sua cobrança administrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Contudo, como anteriormente observado, a Lei do Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96) prevê em seu artigo 17, I a possibilidade da União celebrar acordo com os órgãos de administração tributária das unidades federadas, visando delegar competência para a fiscalização, cobrança e o lançamento do imposto. Na hipótese da celebração do convênio o total da arrecadação pertencerá ao município e não somente a metade, conforme disposição expressa do artigo 158, II da Constituição Federal de 1988.

Já foi mencionado que com base nesse permissivo constitucional, regulamentado pela Lei nº 11.250/2005 e pelo Decreto nº 6.433/2008, a Secretaria da Receita Federal do Brasil editou a Instrução Normativa RFB nº 884/2008 e celebrou diversos convênios com municípios em todo o Brasil para o lançamento e cobrança do Imposto Territorial Rural.

Em que pese a celebração de convênio possibilitar a fiscalização, a cobrança e o lançamento do Imposto Territorial Rural pelo município, a administração do processo administrativo permanece como atribuição exclusiva da Secretaria da Receita Federal do Brasil (artigo 15 do Decreto nº 6.433/2008). Os recursos administrativos serão protocolizados na administração tributária municipal, que procederá à devida instrução do processo administrativo fiscal e os encaminhará à unidade de julgamento da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Continua a ser competência exclusiva da Secretaria da Receita Federal do Brasil dispor sobre as obrigações acessórias relativas ao Imposto Territorial Rural, inclusive para estabelecer forma, prazo e condições para o seu cumprimento (artigo 12 do Decreto nº 6.433/2008).

O princípio da legalidade em matéria tributária exige não só que os tributos sejam criados por lei, mas que também existam mecanismos aptos a promover a revisão da legalidade da tributação na esfera administrativa ou judicial.<sup>343</sup>

Assim, no que concerne aos tributos da União administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, o processo administrativo tributário tem dois graus de controle das decisões: as Delegacias de Julgamento da Secretaria da Receita Federal do Brasil e o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF).

#### 4.6.1 Procedimento e prova no processo administrativo tributário de primeiro grau

A instrução do processo administrativo fiscal inicia-se com a intimação do contribuinte para apresentação de documentos relacionada ao imóvel e às informações prestadas na Declaração do Imposto Territorial Rural – DITR.

A certidão da matrícula do imóvel expedida pelo Registro Imobiliário competente deverá ser apresentada para comprovação da área total do imóvel e para apuração do aspecto material da hipótese de incidência do Imposto Territorial Rural, que é a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza (artigo 1º e 4º da Lei nº 9.393/96).

A segunda parte da documentação está relacionada à comprovação documental da produtividade do imóvel, tais como notas fiscais de compra e venda da produção agropecuária; comprovação de investimentos em florestas plantadas (mudas, adubos, projetos); fichas sanitárias de rebanhos e qualquer outro documento que comprove as atividades econômicas desenvolvidas no interior do imóvel, mesmo que em implantação.

O imóvel que estiver impossibilitado de comprovar sua produção em razão de implantação de lavouras cujo ciclo exceda a um ano, tenha procedido à reforma de pastagens ou qualquer outra atividade que tenha afetado a comprovação de sua utilização terá que apresentar projeto técnico neste sentido, nos termos do artigo 7º da Lei nº 8.629/93, sob pena da área ser considerada como não utilizada (artigo 10 §1º, V, “e” da Lei nº 9.393/96).

A terceira parte da documentação se refere à prova das áreas ambientais e as demais ocorrências excluídas da área tributável do imóvel rural (alíneas “a” a “f” do inciso II do §1º do artigo 10 da lei nº 9.393/96), que compreenderão o Ato Declaratório Ambiental – ADA/IBAMA, a certidão da matrícula do imóvel com a averbação da área de reserva legal,

---

<sup>343</sup> CARRAZA, Roque. 2001, p. 221 apud FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Direito ambiental tributário*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 139.

Reserva Particular do Patrimônio Natural, declarações dos órgãos federais, estaduais ou municipais relacionadas às áreas imprestáveis ou de interesse ecológico, dentre outras.

Como oportunamente indicado, para comprovar o valor da terra nua (VTN) é facultado ao contribuinte apresentar ainda nesta fase do procedimento o laudo técnico de avaliação do imóvel rural, elaborado por profissional competente e de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Ao analisar a documentação o auditor fiscal poderá decidir discricionariamente em dois sentidos: encerrará o procedimento e homologará expressamente a declaração do contribuinte ou lavrará o auto de infração, se entender que a documentação apresentada não é suficiente para alicerçar as informações prestadas na Declaração do Imposto Territorial Rural – DITR.

Embora a autuação possa ocorrer em razão de qualquer um dos diversos aspectos da declaração, na maioria das vezes a glosa recai sobre a extensão da área de pastagens, sobre a comprovação das áreas ambientais do imóvel e ausência do Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA), como também sobre o valor da terra nua declarado para o imóvel (VTN).

No primeiro caso a homologação da área declarada está diretamente relacionada aos índices de lotação estabelecidos no anexo I da Instrução Normativa nº 60/2001 da Secretaria da Receita Federal do Brasil, ou seja, a área declarada como pastagem só será considerada como tal se a quantidade de bovinos apascentada no imóvel for comprovada documentalmente e estiver de acordo com o índice de lotação do município de situação do imóvel (§1º, inciso V, “b” e §3º, ambos do artigo 10 da Lei nº 9.393/96).

No segundo caso, a fiscalização se detém fundamentalmente no conteúdo e na tempestividade em relação ao exercício fiscalizado da protocolização do Ato Declaratório Ambiental junto ao IBAMA, bem como da averbação das áreas de reserva legal florestal e da Reserva Particular do Patrimônio Natural. A questão é importante, uma vez que a partir do exercício de 2007 a apresentação do Ato Declaratório Ambiental passou a ser exigida anualmente.

Por fim, quanto a base de cálculo do Imposto Territorial Rural, o auditor fiscal decide se o laudo técnico de avaliação do imóvel rural apresentado pelo contribuinte é formal e materialmente suficiente para alicerçar o valor da terra nua declarado (VTN). Da glosa decorre a atribuição de ofício do valor constante do Sistema de Preços de Terras – SIPT para o município de situação do imóvel, conforme instituído pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (artigo 14 da Lei nº 9.393/96), acrescidos de juros e multa.

O Sistema de Preços de Terras – SIPT foi instituído pela Instrução Normativa nº 256/2002 da Secretaria da Receita Federal do Brasil, e os preços de terras nele contidos estão baseados nos levantamentos efetuados pelas Secretarias de Agricultura das Unidades Federadas e dos municípios. O SIPT/SRFB é de uso privativo dos auditores da Secretaria da Receita Federal do Brasil e seus dados não são divulgados aos contribuintes, em direta ofensa ao princípio da informação e da publicidade.

As decisões das Delegacias de Julgamento da Secretaria da Receita Federal do Brasil, embora sejam tecnicamente bem motivadas e fundamentadas, observam rigorosamente as instruções normativas da Secretaria da Receita Federal do Brasil relacionadas ao Imposto Territorial Rural, com reduzida aplicação do poder discricionário que assegure a congruência da decisão da cobrança do imposto na direção do interesse geral.

É o que se observa da já comentada exigência de obrigação acessória, representada pela entrega do Ato Declaratório Ambiental (ADA/IBAMA), como também da não observância dos efeitos do §7º, do art. 10, da Lei nº 9.393/96, que veiculou regra mais benéfica ao contribuinte para comprovação das áreas ambientais do imóvel rural. Acrescente-se ainda a reduzida aceitação pela Secretaria da Receita Federal do Brasil de qualquer outro meio de prova em relação às áreas ambientais do imóvel.

A respeito dos limites do poder discricionário dos órgãos e das autoridades administrativas discorre Odete Medauar:

Permanece, no entanto, certa margem de soluções legalmente possíveis. Daí a atividade discricionária caracterizar-se, em essência, por um poder de escolha entre soluções diversas, todas igualmente válidas para o ordenamento. Com base em habilitação legal, explícita ou implícita, a autoridade administrativa tem livre escolha para adotar ou não determinados atos, para fixar o conteúdo de atos, para seguir este ou aquele modo de adotar o ato, na esfera da margem livre. Nessa margem, o ordenamento fica indiferente quanto à predeterminação legislativa do conteúdo da decisão.<sup>344</sup>

O entendimento da essência do poder discricionário, na missão de adequar a legislação tributária aos aspectos ambientais da realidade da cobrança do Imposto Territorial Rural, está afeita ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF), cuja jurisprudência indica uma incontestável preocupação em promover uma justiça social e ambiental na cobrança do imposto.

---

<sup>344</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 133.

#### 4.6.2 Procedimento e prova no processo administrativo tributário de segundo grau

O Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda foi criado como um órgão superior a todos os demais órgãos do Ministério da Fazenda e foi constituído para garantir o controle de segundo grau das decisões dos processos administrativos fiscais onde se discutisse os tributos e contribuições administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Segundo o Ministério da Fazenda<sup>345</sup>, a criação dos Conselhos de Contribuintes se deu por meio do Decreto n° 16.580/24, que instituiu um Conselho em cada Estado e um no Distrito Federal, deliberando inicialmente apenas sobre questões afeitas ao Imposto sobre a Renda. Pelo Decreto n° 5.157/27 a competência dos conselhos estendeu-se aos impostos sobre consumo, incluindo-se o julgamento dos recursos relacionados às infrações legais e fiscais das alfândegas.

O Decreto n° 24.036/34 extinguiu os conselhos existentes e redefiniu as competências, atribuindo-as a dois conselhos. O Decreto n° 54.767/64 criou o 3° Conselho de Contribuintes, a quem foi atribuída a competência para julgar os recursos fiscais de matérias relacionadas ao Imposto Territorial Rural, imposto cuja cobrança havia passado à competência da União. Em 1972 (Decreto n° 70.235/72) foi criado o Conselho Superior de Recursos Fiscais (CSRF), cuja atribuição era julgar em último grau as divergências jurisprudenciais das diversas câmaras do 1°, 2° e 3° Conselhos de Contribuintes.

O Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF) foi criado pela Lei n° 11.941/2009 após a unificação da Secretaria da Receita Federal com a Secretaria da Receita Previdenciária, que originou a Secretaria da Receita Federal do Brasil. O CARF unificou a estrutura administrativa do 1°, 2° e 3° Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda em um único órgão, mantendo a mesma natureza e finalidade dos conselhos extintos, redistribuídos em seções.

O recurso administrativo ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF) não exige preparo. O exercício da advocacia administrativa junto ao referido conselho não é privativo do advogado, podendo o recurso ser elaborado e subscrito pelo próprio contribuinte.

No entanto, o Decreto n° 70.235/72, alterado pela Medida Provisória n° 1.699-41/1998 determinava no §2° do artigo 33 o arrolamento de bens e direitos do contribuinte como requisito de admissibilidade de recurso voluntário à decisão de primeira grau:

---

<sup>345</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. *Conselho de contribuintes: histórico dos conselhos*. Disponível em: <[www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 23 mar. 2010.

Art. 33. Da decisão caberá recurso voluntário, total o parcial, com efeito suspensivo, dentro dos trinta dias seguintes à ciência da decisão:

[...]

§2º Em qualquer caso, o recurso voluntário somente terá seguimento se o recorrente arrolar bens e direitos de valor equivalente a 30% (trinta por cento) da exigência fiscal definida na decisão, limitando o arrolamento, sem prejuízo do seguimento do recurso, ao total do ativo permanente se pessoa jurídica ou ao patrimônio se pessoa física.

§3º O arrolamento de que trata o §2º será realizado preferencialmente sobre bens imóveis.

[...] <sup>346</sup>

Contudo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade o Supremo Tribunal Federal estabeleceu a ilegalidade de tal exigência:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 32, QUE DEU NOVA REDAÇÃO AO ART. 33, § 2º, DO DECRETO 70.235/72 E ART. 33, AMBOS DA MP 1.699-41/1998. [...] A exigência de depósito ou arrolamento prévio de bens e direitos como condição de admissibilidade de recurso administrativo constitui obstáculo sério (e intransponível para determinadas parcelas da população) ao exercício do direito de petição (CF, art.º 5º, XXXIV), além de caracterizar ofensa ao princípio do contraditório (CF, art. 5º, LV). A exigência de depósito ou arrolamento prévio de bens e direitos pode converter-se, na prática, em determinadas situações, em supressão do direito de recorrer, constituindo-se, assim, em nítida violação ao princípio da proporcionalidade. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 32 da MP 1.699-41/1998, posteriormente convertida na lei 10.522/2002, que deu nova redação ao art. 33, §2º, do Decreto 70.235/72. <sup>347</sup>

Também no sentido da inconstitucionalidade da exigência do depósito prévio da multa se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – EXIGÊNCIA LEGAL E PRÉVIO DEPÓSITO DO VALOR DA MULTA COMO CONDIÇÃO DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO ADMINISTRATIVO – OCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO ART. 5º, LV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – NOVA ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL FIRMADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECURSO DE AGRAVO PROVIDO. – A exigência legal de prévio depósito do valor da multa, como pressuposto de admissibilidade de recurso de caráter meramente administrativo, transgride o

<sup>346</sup> BRASIL. Decreto nº 10.522 de 19 de julho de 2002. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

<sup>347</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1976/DF. Requerente: Confederação Nacional da Indústria – CNI. Requerido: Presidente da República. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Julgamento 28.03.2007. DJU 18.05.2007. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 23 mar. 2010.

art. 5º, LV, da Constituição da República. Revisão da jurisprudência: RE 390.513/SP (Pleno).<sup>348</sup>

No mesmo sentido as decisões do Supremo Tribunal Federal no RE 388359/PE, Relator Ministro Marco Aurélio Mello e no RE 402904 AgR-AgR/PE, Relator Ministro Sepúlveda Pertence.<sup>349</sup>

O recurso administrativo é recebido em ambos os efeitos (devolutivo e suspensivo). A matéria de prova junto ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF) é ampla e não preclusiva, ou seja, ao contribuinte é facultado a apresentação de evidências ou provas complementares dos fatos sustentados em sua defesa mesmo em segundo grau de recurso.

Assim, na hipótese de ter alegado em primeiro grau a ocorrência de calamidade pública no município de situação do imóvel, mas não ter juntado os atos oficiais comprobatórios do evento, o sujeito passivo poderá fazê-lo no segundo grau recursal, em face do princípio da verdade material e da publicidade:

A decisão de primeiro não acatou os argumentos da contribuinte no que tange à necessidade de se reconhecer o Estado de Calamidade supostamente ocorrido no município de São Gonçalo do Abaeté [MG], durante o ano-calendário de 1999, sob o argumento de que tal fato, houvesse ocorrido, deveria ter sido reconhecido pelo Governo Federal 'através de Portaria do Secretário Estadual de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento' (conforme orientação contida na pergunta nº 230, do manual do ITR, do exercício de 1999).

Ocorre que a contribuinte anexou nos presentes autos, em sede recursal, os documentos que comprovam o reconhecimento pelo Governo Federal do alegado Estado de Calamidade Pública, quais sejam, as Portarias do Ministério da Integração [...], dos quais se extrai a informação de que a área em debate foi vitimada por 'estiagem'.

Por oportuno, não se pode alegar uma suposta ocorrência de preclusão quanto à documentação anexada, vez que a própria contribuinte admite que a juntada de tal documentação somente se fez necessária em função da decisão recorrida.

Ademais, entendo que não há necessidade de a contribuinte alegar fatos notórios e sabidos, bastando o julgador ter conhecimento dos mesmos para, inclusive, suscitá-los de ofício. [...] Se ao contribuinte não lhe é facultado eximir-se de cumprir a lei sob o pretexto de não conhecê-la, muito menos pode a Administração Pública, por qualquer razão, escusar-se de cumprir com suas próprias orientações.<sup>350</sup>

<sup>348</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº RE 504288 AgR/BA*. Requerente: Luiz Walter Coelho Filho e Outro (a/s). Requerido: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator Ministro Celso de Mello. Julgamento 29.05.2007. DJU 29.06.2007. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 23 mar. 2010.

<sup>349</sup> Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 23 mar. 2010.

<sup>350</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso nº 338206*. Requerente: FLORVEL Florestal Veredas LTDA. Processo nº 10675.004426/2004-95. Acórdão nº 302-

A retificação administrativa das informações contidas na Declaração do Imposto Territorial Rural também é possível tanto no primeiro quanto no segundo grau recursal, mesmo depois de iniciado o procedimento de fiscalização do imposto:

IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL – ITR  
Exercício: 2002. ITR. RETIFICAÇÃO DA DITR. POSSIBILIDADE DESDE QUE SEJA COMPROVADO O ERRO EM QUE OCORREU O INTERESSADO. O artigo 46, do Decreto nº 4.382/2002 estabelece a possibilidade de retificação da DITR mesmo que já iniciado o procedimento de lançamento de ofício o que, contudo, não teria o condão de afastar os consectários legais relacionados ao atraso. [...] <sup>351</sup>

Não é difícil perceber a amplitude do direito de defesa e do contraditório que é deferido ao contribuinte junto ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). Este órgão do executivo prestigia a aplicação de diversos princípios constitucionais, inclusive os ambientais e tributários, na solução das questões ambientais afeitas ao Imposto Territorial Rural. A observância do princípio da verdade material em detrimento da rigidez da forma redonda em um alto índice de reforma das decisões das Delegacias Regionais de Julgamento da Secretaria da Receita Federal do Brasil, cuja postura equivocada privilegia sempre a arrecadação tributária em detrimento da proteção extrafiscal ambiental conferida pela legislação do Imposto Territorial Rural.

Os órgãos de gestão tributária não podem existir alheios à evolução das normas do direito. A instância administrativa deve se aproximar da judicial, sob pena da escolha de caminhos opostos impedirem um crescimento coerente na adoção de medidas e condutas ambientais desejáveis. <sup>352</sup>

Cumpra finalmente observar que pela via judicial da ação anulatória do ato declarativo da dívida, à qual o sujeito passivo pode recorrer em qualquer fase do recurso administrativo implicando na renúncia ao mesmo, é necessário o depósito integral do crédito tributário para inibir a cobrança executiva do Imposto Territorial Rural (Lei nº 6.830/80, artigo 38). É óbvio que esta exigência legal onera sobremaneira o desempenho da atividade econômica.

---

39938 da 2ª Câmara. Data da sessão 12.11.2008. Voto da Relatora Conselheira Márcia Helena Trajano D'Amorim. Arquivo do autor. Acórdão. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>351</sup> BRASIL. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso nº 336168*. Requerente: Agropecuária Ferreira Penco Ltda. Processo nº 10183.004851/2005-05. Acórdão nº 302-39239 da 2ª Câmara. Data da sessão 29.01.2008. Relatora Conselheira Rosa Maria de Jesus da Silva Costa de Castro. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

<sup>352</sup> TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Incentivos fiscais no direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 41.

Como destacado, a interposição do recurso administrativo dispensa o depósito prévio do valor em cobrança ou da garantia recursal, além de ser uma das condições facultadas ao contribuinte pelo Código Tributário Nacional para que se suspenda a exigibilidade do crédito tributário (artigo 151, III da Lei nº 5.172/66).

Portanto, é possível afirmar que, ao desempenhar com eficiência o controle administrativo da legalidade da tributação sobre as áreas rurais, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF) representa a melhor via para a defesa de questões relacionadas com a cobrança e fiscalização do Imposto Territorial Rural, prestigiando a dignidade do contribuinte, o livre exercício da atividade econômica e a aplicação plena dos princípios constitucionais.

## **CONCLUSÃO**

Após a Constituição Federal de 1988, as relações de produção e de apropriação dos recursos naturais no meio rural passam a ser orientadas por um conjunto de regras que completaram a antiga e superada concepção liberal da propriedade privada. A funcionalização da propriedade rural significa que o exercício pleno do direito de propriedade só será constitucional se for capaz de conjugar nitidamente duas características: domínio privado, com frutos privados e sociais.

Neste sentido o artigo 186 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o Estado brasileiro deve se preocupar cumulativamente com a produtividade do imóvel rural e com a preservação dos recursos naturais nele disponíveis, com a observância das normas de trabalho e com a qualidade de vida do trabalhador e do proprietário insertos no meio rural. Assim, a sustentabilidade do agronegócio passa a requerer algo mais que uma produção agrícola economicamente viável, demandando também um produto ambientalmente correto e socialmente justo.

Não obstante a relevância das demais condicionantes da função social da propriedade rural, interessou a este trabalho identificar a forma como o Estado brasileiro utiliza a tributação da propriedade imobiliária rural para assegurar aos seus habitantes, nacionais ou não, a conservação de um meio ambiente natural saudável e equilibrado. A proteção deste direito fundamental de terceira dimensão, uma inovação introduzida pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988 em benefício das gerações presentes e futuras, representa um dever a ser compartilhado solidariamente pelo Estado brasileiro, sua população e pelos atores do agronegócio nacional.

Pela condição a que foi elevado o bem de natureza ambiental foi não só coerente, como também necessário, que o legislador elencasse a defesa do meio ambiente dentre os princípios que condicionam a Ordem Econômica e Financeira no artigo 170 da Constituição Federal de 1988. Para estabelecer o equilíbrio entre tais princípios e sempre que for necessário promover a proteção do meio ambiente estará justificada a intervenção do Estado na iniciativa privada, nos termos dos artigos 173 e 174 da Constituição Federal de 1988, facultando-lhe o uso de todos os meios previstos legalmente para promover a proteção ambiental, inclusive daqueles instrumentos disponibilizados pelo Direito Tributário.

Este compromisso de ação do Estado na promoção da sustentabilidade da atividade econômica no meio rural encontra fundamento nos princípios que informam o Direito Ambiental, pois a atividade empresarial no meio rural também está limitada pelos princípios da precaução e da prevenção do dano ambiental, uma vez que a recuperação das áreas degradadas pela atividade agrícola, quando ainda for factível, será sempre mais dispendiosa que os esforços empregados para evitá-la.

As medidas destinadas a controlar o risco inerente à atividade econômica agrícola devem preconizar uma gestão cuidadosa dos meios de produção empregados pela atividade empresarial rural no Brasil, única nação a reunir em abundância os elementos fundamentais para o desenvolvimento do agronegócio, tais como recursos hídricos, luminosidade, índices pluviométricos e áreas agrícolas com relevante potencial de aumento de produtividade.

Por tais fundamentos é que a intervenção do Estado se torna legítima, ainda mais quando se destina a conservar a biodiversidade e a disponibilidade de água, autorizando a imposição de restrições administrativas e de uso aos espaços naturais especialmente protegidos no meio rural, conforme descritos no Código Florestal (Lei nº 4.771/65) e na lei que instituiu o Sistema Nacional das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000).

Os ideais de solidariedade inspiradores dos princípios da cooperação nacional e internacional para a conservação do meio ambiente legitimam a imposição recíproca de regras de conduta, com o fim de construir uma rede de responsabilidade social entre as pessoas, empresas, entidades não governamentais, entes federativos brasileiros e outras nações, para que assumam posturas em favor da melhoria ambiental, das relações de trabalho e da qualidade das tecnologias empregadas na produção agrícola.

É neste sentido que a eficiência dos mecanismos de tributação para induzir o comportamento ambiental socialmente desejado tem se destacado, principalmente quando se utiliza das sanções premiais. Embora assim denominadas, esta espécie de norma legal é elaborada com o objetivo de criar um resultado econômico favorável para o sujeito passivo da obrigação tributária. Ao aceitar o ônus legal, o destinatário da norma, além de auferir um proveito pessoal, assume também uma parcela da missão que caberia ao Estado Social, contribuindo de forma muito mais efetiva para o resultado desejado por toda a sociedade.

A extrafiscalidade ambiental é manifesta na Lei do Imposto Territorial Rural. Ao outorgar a isenção total do imposto sobre as ocorrências ambientais dos imóveis rurais, utilizando-se subsidiariamente das regras do Código Florestal (Lei nº 4.771/65) e da lei que instituiu o Sistema Nacional das Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000), o imposto em questão está em consonância com os objetivos da conservação das florestas, das áreas de preservação permanente e, portanto, da plena realização dos ideais ambientais constitucionais preconizados no artigo 225, inciso III do §1º da Constituição Federal de 1988.

Além de utilizar o mecanismo da progressividade do valor do imposto, de acordo com critérios que priorizam a produtividade e a ocupação do solo, o Imposto Territorial Rural pretende, com a isenção tributária, estimular a consolidação e a recuperação de áreas florestais constituídas de espécies nativas do ecossistema nacional. Este benefício fiscal representa, em diversos casos, a possibilidade de desfrutar economicamente do patrimônio imobiliário sem qualquer tributação sobre o fato gerador da obrigação tributária, que é a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel rural.

Assim, apesar de ser constituída e averbada à margem da matrícula do imóvel em caráter perpétuo, a reserva legal florestal do imóvel rural é isentada do imposto, mas poderá

ser explorada economicamente em regime de manejo sustentado. Da mesma forma e não obstante a restrição legal de uso sobre as áreas de preservação permanente, foi demonstrado que a sua conservação para a regularização do fornecimento de água às populações urbanas pode resultar em uma relevante receita financeira para o proprietário rural, bem como de redução de gastos públicos no tratamento da água. A remuneração por serviços ambientais também pode proteger outras áreas florestais por meio do mecanismo da concessão de uso a terceiros (Decreto-lei nº 271 de 28.02.1967), produzindo benefícios ambientais e econômicos aos particulares envolvidos, mas que serão usufruídos também por toda a sociedade, tanto presente quanto futura.

Tais instrumentos, dentre vários outros abordados ao longo do presente trabalho, explicam como o mecanismo da extrafiscalidade do Imposto Territorial Rural, aplicado em conjunto com a legislação florestal, colabora para a inversão da lógica cultural de ampliação da fronteira agrícola. Ao atribuir valor econômico às florestas, contribui-se para a redução das ações de desmatamento justificadas na ampliação da fronteira agrícola, arrefecendo os ímpetus de degradação das áreas ambientais brasileiras.

Contudo, pretender que o Imposto Territorial Rural tenha também um caráter arrecadatório não condiz com a natureza extrafiscal dos impostos ambientais, pois a doutrina tem identificado que quanto maior a eficiência do tributo ambiental em promover a conservação do bem ambiental menor será sua capacidade para trazer recursos aos cofres públicos, a exemplo do que ocorre efetivamente no direito comparado.

Embora a intervenção do Estado na iniciativa privada esteja constitucionalmente justificada, os meios para tanto não podem ser livremente eleitos. É nesta medida que se manifesta a inconstitucionalidade na iniciativa dos municípios, ao assumir a responsabilidade pela cobrança do Imposto Territorial Rural e, ato contínuo, privilegiar o aumento de sua arrecadação ao lançar, de ofício, o valor da terra nua dos imóveis rurais situados em seus respectivos limites territoriais.

Também se identifica uma arbitrariedade nos critérios de fiscalização do Imposto Territorial Rural pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Ao privilegiar o cumprimento de obrigações acessórias em detrimento da prova plena do valor venal fundiário do imóvel e da existência das questões ambientais do imóvel rural, esta autarquia contraria os princípios da verdade material e da legalidade, informadores do processo administrativo-fiscal.

No entanto, o controle administrativo e judicial das decisões da Secretaria da Receita Federal do Brasil, realizado em diferentes momentos pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF), pela Justiça Federal e pelo Superior

Tribunal de Justiça, tem sido efetivo para corrigir os mencionados desvios na consecução dos fins que o Estado deseja atingir na ordem jurídica ambiental e tributária. Essas instituições têm prestigiado uma aplicação equilibrada dos princípios constitucionais ambientais, tributários e econômicos, traduzindo uma incontestável preocupação com a promoção da justiça fiscal, social e ambiental na fiscalização do Imposto Territorial Rural, sem nunca perder de vista a dignidade do cidadão e do contribuinte.

Portanto, a legislação florestal e do Imposto Territorial Rural disponibilizam as condições objetivas para provocar uma mudança de paradigma dos produtores rurais em relação à conveniência econômica da proteção ambiental. Se assimilados os mecanismos já disponíveis no direito brasileiro, haverá reflexos nos critérios de avaliação do imóvel rural, cujo valor pecuniário tenderá a retratar o seu nível de conservação ambiental e não somente o potencial produtivo de sua área útil agrícola, quebrando-se a lógica econômica liberal e incorporando definitivamente uma concepção social à atividade econômica do agronegócio.

Tais conclusões auxiliam o intérprete a entender porque a extrafiscalidade do tributo ambiental é uma política de Estado, que tem potencial para promover com eficácia a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, situado em sua grande maioria na região rural do Brasil. Não é demais reafirmar que as ações neste sentido, justificadas também pelas demandas biocêntricas e ecocêntricas, impõem-se como inadiáveis e absolutamente necessárias para o desenvolvimento sustentável da atividade econômica, assegurando, dessa forma, que as futuras gerações também venham a usufruir de um meio ambiente digno e essencial à qualidade de vida.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 4.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000, p. 10-23; 287-293.

AMARAL, Paulo Henrique do. *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 44-49; 71-102.

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p.105-140.

ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da união européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ARAL MOREIRA/MS (Município). *Decreto n. 09 de 07 de agosto de 2009*. Arquivo do autor.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). *NBR 14653-3:2004*. Disponível em: <[www.dec.ufms.br/lade/docs/ap/14653-3.pdf](http://www.dec.ufms.br/lade/docs/ap/14653-3.pdf)>, p. 8. Acesso em: 21 mar. 2010.

AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BARBIERI, José Carlos; CAJAZEIRA, Jorge Emanuel Reis. *Responsabilidade social empresarial e empresa sustentável: da teoria à prática*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n° 14, jun./ago., 2002, p. 3. Disponível em: <[www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. Disponível em: <[www.professorallan.com.br](http://www.professorallan.com.br)>. Acesso em: 05 jan. 2008.

BASSOLI, Marlene Kempfer. Dever de intervenção do estado na ordem econômica por meio da função normativa. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (org). *Direito empresarial contemporâneo*. Marília: Arte e Ciência; UNIMAR, 2007.

\_\_\_\_\_. Intervenção do estado do domínio econômico em prol da segurança humana. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (org). *Empreendimentos econômicos e sustentabilidade*. Marília: Arte e Ciência; UNIMAR, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 19.ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 455-458.

BENJAMIN, Antonio Herman. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 11-67; 117-169.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 337919*. Requerente: Gameleira Pecuária Ltda. Processo n° 13606.001176/2005-54. Acórdão n° 303-35345 da 3ª Câmara. Data da sessão 20.05.2008. Relator Conselheiro Haroldo Bahr Neto. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 330317*. Requerente: Furnas Centrais Elétricas SA. Processo n° 13116.001765/2002-81. Acórdão n° 303-32789 da 3ª Câmara. Data da sessão 22.02.2006. Relatora Conselheira Anelise Daudt Prieto. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 29 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 338998*. Requerente: Banco Bamerindus do Brasil S/A. Processo n° 10980.014222/2005-90. Acórdão n° 303-35534 da 3ª Câmara. Data da sessão 16.10.2008. Relator Conselheiro Heroldes Bahr Neto. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 330317*. Requerente: Furnas Centrais Elétricas SA. Processo n° 13116.001765/2002-81. Acórdão n° 303-32789 da 3ª Câmara. Data da sessão 22.02.2006. Relatora Conselheira Anelise Daudt Prieto. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 29 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 337080*. Requerente: Adelino Gouveia de Moraes. Processo n° 10120.000995/2005-19. Acórdão n° 301-34780 da 1ª Câmara. Data da sessão 15.10.2008. Relator Conselheiro Rodrigo Cardoso Miranda. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 336168*. Requerente: Agropecuária Ferreira Penco Ltda. Processo n° 10183.004851/2005-05. Acórdão n° 302-39239 da 2ª Câmara. Data da sessão 29.01.2008. Relatora Conselheira Rosa Maria de Jesus da Silva Costa de Castro. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 336553*. Requerente: Orlando Vicente Antonio Taurisano. Processo n° 13116.000261/2005-97. Acórdão n° 303-34879 da 3ª Câmara. Data da sessão 07.11.2007. Relator Conselheiro Luis Marcelo Guerra de Castro. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 336553*. Requerente: Orlando Vicente Antonio Taurisano. Processo n° 13116.000261/2005-97. Acórdão n° 303-34879 da 3ª Câmara. Data da sessão 07.11.2007. Relator Conselheiro Luis Marcelo Guerra de Castro. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 328163*. Requerente: Monica Kalil Isaac. Processo n° 11543.001574/2001-73. Acórdão n° 303-34240 da 3ª Câmara. Data da sessão 25.04.2007. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 331326*. Processo n° 11543.001576/2001-62. Acórdão n° 303-32283 da 3ª Câmara. Data da sessão 21.06.2006. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 25 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 338207*. Requerente: FLORVEL Florestal Veredas LTDA. Processo n° 10675.004427/2004-30. Acórdão n° 302-39477 da 2ª Câmara. Data da sessão 20.05.2008. Relator Conselheiro Marcelo Ribeiro Nogueira. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 338206*. Requerente: FLORVEL Florestal Veredas LTDA. Processo n° 10675.004426/2004-95. Acórdão n° 302-39938 da 2ª Câmara. Data da sessão 12.11.2008. Voto da Relatora Conselheira Márcia Helena Trajano D'Amorim. Arquivo do autor. Acórdão. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais do Ministério da Fazenda (CARF). *Recurso n° 336168*. Requerente: Agropecuária Ferreira Penco Ltda. Processo n° 10183.004851/2005-05. Acórdão n° 302-39239 da 2ª Câmara. Data da sessão 29.01.2008. Relatora Conselheira Rosa Maria de Jesus da Silva Costa de Castro. Disponível em: <[www.carf.fazenda.gov.br](http://www.carf.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 10.522 de 19 de julho de 2002*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.393 de 19 de dezembro de 1996*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. *Conselho de contribuintes: histórico dos conselhos*. Disponível em: <[www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 23 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Arrecadação: histórico da arrecadação da receita administrada pela RFB - 1994 a 2002*. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 09 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Manual de perguntas e respostas do ITR exercício 2009*. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 27 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Instrução normativa n° 67 de 01 de setembro de 1997*. Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 28 de mar. de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n° 587429/AL*. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrida: Federação da Agricultura do Estado de Mato Grosso – FAMATO. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Data do julgamento 01.06.2004. DJU 02.08.2004, p. 323. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n° 1112283/PB*. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Luiz Gonzaga Primo. Relator Min. Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Data do Julgamento 19.05.2009. DJU 01.09.2009. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 22 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n° 453875/PR*. Recorrente: Ministério Público do Paraná. Recorrido: Paulo Montanher. Interessado: Associação de Defesa e Educação Ambiental de Maringá - ADEAM. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Data do julgamento 18.10.2004. DJe 11.11.2009. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 22 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n° 492.869/PR*. Recorrente: Município de Ponta Grossa. Recorrido: Oscar Diedrichs. Relator Ministro Teori Albino Zavascki. 1ª Turma. DJU 07.03.2005. Disponível em: <[www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br)>. Acesso em: 12 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, *Recurso Especial n° 492.869/PR – 1ª Turma – Relator Ministro Teori Albino Zavascki*. DJU 07.03.2005, p. 141. Disponível em: <[www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br)>. Acesso em: 12 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n° 1150496/PB*. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Tíbúrcio Andrea Magliano. Relatora Min. Eliana Calmon. Segunda Turma. Data do Julgamento 04.02.2010. DJU 22.02.2010. Disponível em <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 27 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n° 1150496/PB*. Recorrente: Fazenda Nacional. Recorrido: Tíbúrcio Andrea Magliano. Voto da relatora Min. Eliana Calmon. Segunda Turma. Data do Julgamento 04.02.2010. DJU 22.02.2010. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 27 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1.950-3 SP*. Requerente: Confederação Nacional do Comércio – CNC. Requerido: Governador do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno em 03.11.2005. DJU 02.06.2006. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 21 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540 MC/DF*. Tribunal Pleno, julgamento 01.09.2005, rel. Min. Celso de Mello, DJ 03.02.2006. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 21 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540 MC/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Julgamento 01.09.2005. Relator: Min. Celso de Mello. DJ 03.02.2006. Disponível em: < [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 21 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1976/DF*. Requerente: Confederação Nacional da Indústria – CNI. Requerido: Presidente da República. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Julgamento 28.03.2007. DJU 18.05.2007. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 23 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n° RE 504288 AgR/BA*. Requerente: Luiz Walter Coelho Filho e Outro (a/s). Requerido: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator Ministro Celso de Mello. Julgamento 29.05.2007. DJU 29.06.2007. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 23 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Apelação cível n. 2007.36.00.010628-9/MT*. Apelante: Fazenda Nacional. Apelada: Agroju Agropecuária Ltda. Relatora Desembargadora Federal Maria do Carmo Cardoso. Julgamento: 05.06.2009. Publicação: 19.06.2009. Disponível em: <[www.trf1.gov.br](http://www.trf1.gov.br)>. Acesso em: 01 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Agravo de instrumento n° 2008.01.00.054898-4/MT*. Agravantes: Vera Luci Santos Soares e Outros. Agravada: Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Relator: Desembargador Federal Cândido Ribeiro. Terceira Turma. Data da decisão: 21/07/2009. Publicação: 14/08/2009 e-DJF1, p.92. Disponível em: <[www.trf1.gov.br](http://www.trf1.gov.br)>. Acesso em: 01 maio 2010.

BRÊTAS, Marcília Metzker. Fundamentos da não-incidência de impostos territoriais sobre bens afetados às concessões de energia elétrica (1). *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte. Ano XX, n. 02. Disponível em: <[www.tce.mg.gov.br/revista](http://www.tce.mg.gov.br/revista)>. Acesso em: 29 abr. 2010.

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. *O imposto territorial rural e a função social da propriedade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 377-388; 1159-1161; 1209-1212.

\_\_\_\_\_. *Protecção do ambiente e direito de propriedade: crítica de jurisprudência ambiental*. Coimbra (Portugal): Coimbra, 1995.

CASSONE, Vittorio; CASSONE, Maria Eugenia Teixeira. *Processo tributário: teoria e prática*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 21-40.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Protecção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DUGUIT, Leon. *Las transformaciones del derecho publico y privado*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L. 1975, p. 235-247; 180-192.

EUROPEAN COMMISSION. *Taxes in europe: tax on real estate*. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxinv/getcontents.do?mode=normal&kw1=real estate](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxinv/getcontents.do?mode=normal&kw1=real+estate)>. Acesso em: 11 mar. 2010.

FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DE GOIÁS. *ITR sobe até 400% no Sudoeste e Sul*. 27 set. 2008. Disponível em: <[www.faeg.com.br](http://www.faeg.com.br)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

FERREIRA, Helene Sivini. Política ambiental constitucional. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.

\_\_\_\_\_. 20 anos de cidadania ambiental. *Revista Jurídica Consulex*, Brasília, n. 281, set. 2008.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *A evolução da ordem econômica no direito constitucional brasileiro e o papel das agências reguladoras*. 2009. Disponível em: <[www.buscalegis.ufsc.br](http://www.buscalegis.ufsc.br)>. Acesso em: 09 abr. 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 56-60.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Direito ambiental tributário*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FREITAS, Alfranio de; SILVA, Mateus Santiago Santos. Conhecimentos de Direito Agrário como fatores necessários à compreensão da reforma agrária. *Diké - Revista jurídica do curso de direito da UESC/Universidade Estadual de Santa Cruz*. Ilhéus: Editus, 2006.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2005. v. IV, p. 49-70

GLOBO RURAL. *Reportagem especial sobre serviços ambientais em Nova York/EUA*. 26.10.2008. Disponível em: <[www.youtube.com](http://www.youtube.com)> e <[www.globoruraltv.globo.com](http://www.globoruraltv.globo.com)>. Acesso em: 15 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Reportagem especial sobre serviços ambientais em Extrema/MG*. 12.10.2008. Disponível em: <[www.youtube.com](http://www.youtube.com)> e <[www.globoruraltv.globo.com](http://www.globoruraltv.globo.com)>. Acesso em: 15 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. *Reportagem especial sobre serviços ambientais em Baependi/MG*. 19.10.2008. Disponível em: <[www.youtube.com](http://www.youtube.com)> e <[www.globoruraltv.globo.com](http://www.globoruraltv.globo.com)>. Acesso em: 15 fev. 2010.

GOMES, Daniela Vasconcellos. Considerações acerca do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. *Revista de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 55, jul.- set. 2009.

GRANZIERA, Maria Lúcia Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 5-19; 31-36

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica e a constituição de 1988*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 60-91.

HARADA, Kiyoshi. *Imóvel Cultivado em zona urbana: IPTU, ITR ou incentivo fiscal?* Disponível em: <[www.jus2.uol.com.br](http://www.jus2.uol.com.br)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

HERNÁNDEZ, Jorge Jiménez. *El tributo como instrumento de proteccion ambiental*. Granada: Editorial Comares, 1998, p. 90-95.

HOJE MS. *Vereadores aprovam projeto de lei do ITR*. 09 dez. 2009. Disponível em: <[www.hojems.com.br](http://www.hojems.com.br)>. Acesso em: 20 mar. 2010.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. *Política ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 67-92.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEWANDOWSKY, Enrique Ricardo. A formação da doutrina dos direitos humanos. *Revista autônoma de direito privado*, Curitiba: Juruá, n.2, jan/mar. 2007.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 131-156; 740-783.

\_\_\_\_\_. Princípio da precaução e a avaliação de riscos. São Paulo: *Revista dos Tribunais*. v. 856, fev. 2007.

\_\_\_\_\_. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MILARÉ, Édís. *Direito do meio ambiente*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 143-202; 696-761; 785-864.

MINAS GERAIS (Estado). *Lei n° 9.682/1988*. Disponível em: <[www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)>. Acesso em: 26 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n° 9.375/1986 e Lei n° 9.682/1988*. Disponíveis em: <[www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)>. Acesso em: 26 jan. 2010.

MIRAGEM, Bruno. *Direito do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 32-46.

NALIN, Paulo. *Do Contrato: Conceito Pós – Moderno em busca de sua formulação na perspectiva civil-constitucional*. Curitiba: Juruá, 2001, v II, 29-123.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. *Fundamentos do dever tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 87-127.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Compensação de reserva legal*. *Revista de direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 48, out.- dez 2007.

OLIVEIRA, Carina Costa. *Desenvolvimento sustentável e biossegurança*. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (org). *Direito ambiental e desenvolvimento*. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2006.

OPTIZ, Oswaldo; OPTIZ, Silvia Carlinda Barbosa. *Curso completo de direito agrário*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997.

PEREIRA, Osny Duarte. *Direito florestal brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950, p. 161-176; 185-198.

PIVA, Rui Carvalho. *Bem ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

REALE, Miguel. *Visão geral do novo código civil*. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 808, fev. 2003.

REVISTA DIALÉTICA DE DIREITO TRIBUTÁRIO. *Jurisprudência*. São Paulo: Oliveira Rocha, v. 73, out. 2001, p. 235-236.

REVISTA DOS TRIBUNAIS. *Jurisprudência geral civil – STF*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 875, set. 2008.

\_\_\_\_\_. *Novo código civil brasileiro: estudo comparativo com o código civil de 1916*. TAPAI, Giselle de Melo Braga (Coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

RIBAS, Lídia Maria Lopes Rodrigues. *Defesa ambiental: utilização de instrumentos tributários*. In: TORRES, Heleno Taveira (org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 712.

SANTA CATARINA (Estado). *Lei n. 14.675, de abril de 2009*. Disponível em: <[www.sc.gov.br/downloads/Lei\\_14675.pdf](http://www.sc.gov.br/downloads/Lei_14675.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2010.

SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, v. 1, p. 459-476.

\_\_\_\_\_. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, v.2, p. 186-289.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 71-127.

SOARES, Cláudia Alexandra Dias. O imposto ecológico – contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do meio ambiente. *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra. Studia Jurídica* 58. Coimbra (Portugal): Coimbra Editora, 2001.

SPAGOLLA, Vânia Senegalia Morete. Tributação ambiental e sustentabilidade. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima (org.). *Empreendimentos econômicos e sustentabilidade*. Marília: Arte e Ciência; UNIMAR, 2008.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Resíduos sólidos industriais: passivo e responsabilidade civil ambiental. In: RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. *Empreendimentos econômicos e sustentabilidade*. Marília: Arte e Ciência; UNIMAR, 2008.

\_\_\_\_\_. Servidão ambiental. *Revista jurídica Cesumar*. Maringá: Cesumar. Ano I, nº 1, 2001. Disponível em: <[www.cesumar.br](http://www.cesumar.br)>. Acesso em: 24 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. A regularidade ambiental do imóvel rural. In: *Advocacia ambiental: segurança jurídica para empreender*. BRAGA FILHO, Edson de Oliveira; AHMED, Flávio; ACETI JR., Luiz Carlos; MURAD, Samir Jorge; GRAU NETO, Werner (Coord.). Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

TAYRA, Flávio. A relação entre o mundo do trabalho e o meio ambiente: limites para o desenvolvimento sustentável. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. VI, n. 119 (72), ago. 2002. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-72.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

TORRES, Heleno Taveira. Da relação entre competências constitucionais tributária e ambiental – Os limites dos chamados “tributos ambientais”. In: TORRES, Heleno Taveira (org.). *Direito Tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. *Incentivos fiscais no Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2008.

VULCANIS, Andréa. Doação de áreas em unidade de conservação e compensação temporária da reserva legal. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 41, p. 34, jan.-mar. 2006.

**ANEXO**

**PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO**

Autorização para disponibilização de dissertação

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO**

Eu, Antonio de Abreu Mariani, brasileiro, solteiro, advogado, residente e domiciliado na cidade de Araçatuba/SP, na Rua Carlos Gomes nº 416/12º andar, Centro, portador da cédula de identidade RG nº 05642169-6 expedida pelo IFP/RJ, inscrito no CPF/MF sob o nº 845.866.807-68, na qualidade de titular dos direitos da obra “Questões Ambientais no Imposto Territorial Rural (Lei nº 9.393/96)”, resultado da Dissertação defendida e aprovada no Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília – UNIMAR em 20.08.2010, com base no disposto na Lei Federal nº 9.160 de 19 de fevereiro de 1998 e na Portaria da CAPES nº 13 de 15.02.2006, AUTORIZO a Universidade de Marília – UNIMAR a disponibilizar na *home Page* da Instituição a referida dissertação, em inteiro teor e formato PDF, a partir desta data.

Marília/SP, 20 de agosto de 2010.

Antonio de Abreu Mariani

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)