



O DEVER FUNDAMENTAL DE PAGAR TAXAS COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À INCOLUMIDADE DAS PESSOAS VISANDO A PREVENÇÃO OU MITIGAÇÃO DE DESASTRES AMBIENTAIS

Antônio de Pádua Marinho Monte*
Daury César Fabríz**

RESUMO

O exercício do poder de polícia administrativa é uma das necessidades públicas que devem ser atendidas pelo Estado, especialmente em matéria de proteção ao meio ambiente e à incolumidade das pessoas. Diante dessa necessidade pública a ser conciliada com o exercício de liberdades individuais e coletivas, o presente estudo busca perquirir se o dever fundamental de pagar taxas é necessário para efetivação do direito fundamental à incolumidade das pessoas, através do custeio dos gastos decorrentes da prevenção de desastres e catástrofes ambientais, bem como da mitigação de seus efeitos. A importância do tema se dá não apenas pela sua contemporaneidade, haja vista as catástrofes e desastres ambientais verificados no território brasileiro ao longo das últimas décadas, mas também pela transdisciplinariedade da abordagem, a qual oportuniza uma leitura atenta de um assunto tão esquecido pela doutrina constitucionalista. Para verificação da hipótese foram adotados o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica. Como resultado da pesquisa se tem a confirmação da hipótese, no sentido afirmativo de que o cumprimento desse dever fundamental contribui para a efetivação do direito fundamental à incolumidade das pessoas, por carrear recursos financeiros ao Estado Fiscal possibilitando gastos nas áreas de prevenção a desastres ambientais ou mitigação de seus efeitos.

Palavras-chave: Dever Fundamental; Taxas; Poder de polícia; Incolumidade; Meio ambiente.

* Doutorando em Direito e Garantias Fundamentais (FDV), Mestre em direito (UFSC), bacharel em Direito (2005) pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e especialista em Direito e Processo Constitucionais (2007) pela mesma instituição, bem como em Direito e Processos Tributários pela Universidade de Fortaleza/UNIFOR (2009). Bacharel em Ciências Contábeis (UEVA/1996) e Especialista em Contabilidade Gerencial Pública e Privada (UEVA/1999). Professor Universitário da Unichristus e da FACINE (Fortaleza-CE). Membro do ICET (CE) – Instituto Cearense de Estudos Tributários. Advogado atuante na área tributária e penal-tributária. ORCID 0000.0003-4170-7582. Endereço eletrônico: paduamarinho@gmail.com. Endereço postal: Av. Nila Gomes de Soarez, 303, apto 503 – Bl 01, Bairro Cidade 2000, Fortaleza/CE, CEP: 60.190-630.

** Doutor (2001) Mestre (1988) pela Faculdade de Direito da UFMG Professor Associado do Departamento de Direito a UFES; Professor do PPGD da Faculdade de Direito da Faculdade de Direito de Vitória-FDV; Líder do Grupo de Pesquisa Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais vinculado ao PPGD-FDV. Advogado. ORCID 0000-0002-3781-5890. E-mail: daury@terra.com.br. Endereço postal: Rua Desembargador Augusto Botelho, 215, apto 1101 CO-01-N, Edifício Bahamas, Praia da Costa, Vila Velha/ES, CEP 29.101-110.





*THE FUNDAMENTAL DUTY TO PAY FEES AS A WAY TO EFFECT THE FUNDAMENTAL
RIGHT TO PEOPLE'S SAFETY FOR THE PREVENTION OR MITIGATION OF
ENVIRONMENTAL DISASTERS*

ABSTRACT

The exercise of the power of administrative police is one of the public needs that must be met by the State, especially in matters of protection of the environment and the safety of people. Faced with this public need to be reconciled with the exercise of individual and collective freedoms, the present study seeks to inquire whether the fundamental duty to pay fees is necessary for the realization of the fundamental right to the safety of people, through the cost of expenses arising from disaster prevention and environmental catastrophes, as well as the mitigation of their effects. The theme is important not only because of its contemporaneity, given the catastrophes and environmental disasters that have occurred in Brazil over the last few decades, but also because of the transdisciplinary nature of the approach, which provides an opportunity for a careful reading of a subject so forgotten by the constitutionalist doctrine. To verify the hypothesis, the deductive method and bibliographical research were adopted. As a result of the research, the hypothesis is confirmed, in the affirmative sense that the fulfillment of this fundamental duty contributes to the realization of the fundamental right to the safety of people, by bringing financial resources to the Fiscal State, allowing expenses in the areas of prevention of environmental disasters or mitigation of its effects.

Keywords: Fundamental Duty. Fees. Police power. Safety. Environment.

INTRODUÇÃO

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 preconiza que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecendo-o como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Contudo, verificou-se ao longo das últimas três décadas no Brasil várias tragédias ambientais, a exemplo do rompimento barragem do Fundão em Mariana-MG (2015), da Mina do Feijão em Brumadinho-MG (2019), bem como o naufrágio da plataforma P-36 na Bacia de Campos-RJ (2001). Assim, a presente pesquisa tem por objetivo principal analisar se o dever fundamental de pagar taxas é necessário para efetivação do direito fundamental à incolumidade das pessoas, pois é através dessa receita que o Estado poderá custear os gastos



decorrentes da prevenção de desastres e catástrofes ambientais, bem como da mitigação de seus efeitos.

Indaga-se, assim, se a efetivação desse direito fundamental depende do cumprimento do dever fundamental de pagar taxas de polícia administrativa, por parte daqueles que se beneficiam economicamente com a exploração de determinada atividade potencialmente degradadora ou causadora de riscos, danos ou, até mesmo, desastres ambientais.

A abordagem a ser dada gravita em torno da temática dos deveres fundamentais, considerando que o pagamento de tributos é mais do que uma obrigação legalmente imposta, representando um autêntico dever fundamental perante o corpo social em que o indivíduo ou a empresa, independentemente do seu porte, estão inseridos. Daí a importância não apenas jurídica, mas também socioambiental, do presente estudo, eis que a adoção de um comportamento socialmente ético e responsável inclui também o cumprimento de um dever fundamental de natureza tributária.

O recorte temático dirá respeito às taxas cuja hipótese de incidência se correlaciona com o disciplinamento de liberdades individuais, adequação de comportamentos humanos em prol da convivência social – exercício do poder de polícia administrativa – por exemplo: a taxa por estudo de impacto ambiental visando prevenir desastres ou danos irreparáveis, taxa sanitária, taxa de licença para funcionamento, taxa de licença para edificação ou demolição, etc. A relevância deste estudo se dá não apenas pela constante atualidade da temática, que envolve a proteção ao meio ambiente, mas também pelo fato de chamar a atenção para a existência e a necessidade de cumprimento dos deveres fundamentais, dentre os quais, se situa o pagamento de tributos.

Para um enfrentamento minimamente satisfatório dessa temática, o referencial teórico de José Casalta Nabais se fará necessário, cotejado a luz do pensamento de outros autores que se debruçam sobre o estudo e a pesquisa da espécie tributária “taxas”, do dever fundamental de pagá-las, como forma de propiciar ao Estado meios financeiros para promover o bem comum, especificamente, quanto à incolumidade dos indivíduos.

A fim de confirmar ou não a hipótese aventada, a presente pesquisa, primeiramente, apresentará a atividade financeira do Estado (Estado Fiscal) o qual se desenvolve a partir da busca de meios para satisfação das necessidades públicas, as quais podem ser agrupadas em três categorias: exercício do poder de polícia; prestação de serviços públicos e intervenção no



domínio econômico.

Através do tópico seguinte se buscará analisar o dever fundamental de pagar tributos, notadamente da espécie tributária taxas decorrentes exercício de poder de polícia administrativa, cujos destinatários são aqueles que se beneficiam diretamente com o exercício de atividades potencialmente degradantes ao meio-ambiente ou causadoras de desastres.

No derradeiro tópico se examinará – para fins de comprovar ou não a hipótese aventada – se a efetivação do direito fundamental à incolumidade das pessoas está associada, ou não, ao cumprimento do dever fundamental de pagar taxas, por parte desses agentes econômicos beneficiados com a prática de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente e causadora de desastres.

O estudo, portanto, guarda estreita correlação com o grupo de pesquisa acadêmica Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais, vinculado ao PPGD da Faculdade de Direito de Vitória – FDV, cuja linha de pesquisa versa sobre os direitos e garantias individuais em sua outra face: a dos deveres igualmente fundamentais.

Soma-se a isso o fato de que a presente pesquisa guarda aderência com a linha de pesquisa do autor, que estuda as múltiplas relações jurídicas existentes entre o Fisco e as pessoas obrigadas ao pagamento de tributos de qualquer espécie, bem como as implicações pelo não cumprimento desse dever fundamental. A metodologia utilizada pelo presente estudo é a dedutiva, com técnica de pesquisa bibliográfica, de natureza precipuamente qualitativa.

2. A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO (FISCAL) E A NECESSIDADE DE AUFERIR RECEITA PARA CUSTEIO DAS DESPESAS PÚBLICAS

A Atividade Financeira compreende o conjunto de meios para a consecução dos objetivos de índole pública, para os quais a instituição “Estado” foi criada e que podem ser resumidos na busca pelo bem comum.

Leciona Meirelles (2011, p. 87) que os fins da administração pública se resumem na promoção do bem comum da coletividade administrada e que, desta forma, toda atividade do governante deverá estar orientada por esse objetivo. Concebe-se a atividade financeira como sendo o arcabouço de meios que o Estado dispõe para buscar esse bem comum e satisfazer as necessidades públicas, as quais demandam significativos gastos e podem ser sintetizadas em três categorias: (1) prestação de serviços públicos; (2) intervenção estatal no domínio



econômico; e, (3) exercício do poder de polícia administrativa. É o que leciona Harada (2014, p.4-5):

Podemos conceituar a atividade financeira do Estado como sendo a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum [...] Pode-se dizer que, entre nós, atualmente, a atividade financeira do Estado está vinculada à satisfação de três necessidades públicas básicas, inseridas na ordem jurídico-constitucional: a prestação de serviços públicos, o exercício regular do poder de polícia e a intervenção no domínio econômico.

Por serviço público, pode-se considerar como toda atividade oferecida ou efetivamente prestada ao administrado, sob regime de direito público, que venha a caracterizar utilidade ou comodidade material para seu usuário – saúde, educação e cultura, segurança, lazer, esporte, saneamento básico e drenagem de águas pluviais, transporte, pavimentação urbana etc.

A intervenção no domínio econômico, por sua vez, se caracteriza na contenção estatal de abusos no exercício da liberdade econômica por particulares – controle de preços, repulsa à formação de cartéis e a práticas potencialmente supressivas da concorrência etc.

Quanto à terceira necessidade pública, é de se observar o conceito jurídico-legal de poder de polícia que está contido no art. 78, do Código Tributário Nacional ¹ (BRASIL, 1966) e será objeto de análise mais detalhada em tópico específico deste ensaio. Representa uma atividade privativa do Estado que implica limitações à liberdade e propriedade dos indivíduos, sujeitando-os à adequação comportamental imprescindível para a vida em sociedade, conforme define Lima (1982, p. 96):

“Toda restrição ou limitação coercitivamente posta pelo Estado à atividade ou propriedade privada, para o efeito de tornar possível, dentro de uma ordem, o concorrente exercício de todas as atividades e a conservação perfeita de todas essas propriedades privadas”. Como se percebe, o atingimento desses três grupos de necessidades públicas demanda recursos.

Nessa ordem de ideias, a atividade financeira é apenas um instrumento, um meio para conseguir o dinheiro necessário ao custeio das necessidades públicas definidas constitucionalmente. Esse dinheiro, no ambiente de um “Estado Fiscal” marcado pela

¹ Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.



proteção à propriedade particular e aos meios de produção privados, advém coercitivamente da população de contribuintes.

Como se vê, além da instrumentalidade, outra característica marcante da atividade financeira do Estado é a de ser desenvolvida apenas por pessoas jurídicas de direito público desprendidas de finalidade econômica (ausência de intuito lucrativo).

Portanto, as sociedades de economia mista e as empresas públicas exploradoras de atividades econômicas (indústrias e instituições financeiras pertencentes à administração indireta – Petrobrás, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, entre outras) estão fora desse contexto, por buscarem vantagem econômica (lucro) como um fim em si mesmo.

No mesmo sentido e destacando a receita tributária entre as demais, Vieira (2009, p. 161) anota que: “A atividade financeira do Estado compreende um ciclo de obtenção, gestão e dispêndio de recursos para satisfação das despesas públicas, sendo que as receitas de natureza tributária (impostos, taxas e contribuições) compõem, de forma majoritária, a arrecadação pública”. Esse tipo de receita tributária se destaca na ambiência do que se denomina “Estado Fiscal”, característico do Estado Constitucional Moderno assegurador da liberdade e da igualdade de todos perante a ordem jurídica.

Torres (2005, p.3) defende que no âmbito do Estado Fiscal de Direito a própria liberdade é precursora do tributo, pois este nasce no espaço aberto pela autolimitação da liberdade e constitui seu preço.

Ao contrário do Estado Patrimonial, o Estado Fiscal é financiado precipuamente através das receitas derivadas do patrimônio do particular, arrecadadas coercitivamente através das imposições, cobranças, de natureza tributária, com alicerce constitucional no dever fundamental de solidariedade para com o corpo social em que o indivíduo está inserido.

Isso ocorre porque, ao contrário, no modelo patrimonialista de Estado a regra não é o custeio das necessidades públicas e das despesas governamentais advir coercitivamente dos particulares, via tributos; mas sim, o próprio ente público opera os fatores de produção que lhe pertencem, ingressando livremente no mercado para produzir riquezas e, dessa forma, atingir seus objetivos.

Não se está, contudo, a afirmar que isso não ocorra no contexto do Estado Fiscal. Ocorrerá, excepcionalmente, por imperativos de segurança nacional e relevante interesse



público², pois o mandamento constitucional é o de que a atividade econômica seja preferencialmente desenvolvida pela iniciativa privada (particulares) – liberdade econômica enquanto máxima do regime capitalista (art. 170, BRASIL, 1988).

Advirta-se que isso não significa dizer que o Estado não intervirá no modo através do qual essa liberdade econômica será exercitada, em nome do interesse público (bem-comum).

O exercício dessa atividade econômica, por parte da iniciativa privada, poderá estar condicionado ao atendimento de condições e requisitos impostos pela ordem jurídica, em homenagem ao interesse público (segurança, higiene, incolumidade e tranquilidade públicas, costumes, disciplina da produção e do mercado, meio ambiente, etc.).

3. PAGAMENTO DE TAXAS: UM DEVER FUNDAMENTAL A SER CUMPRIDO POR PARTE DAQUELES QUE SE BENEFICIAM ECONOMICAMENTE COM A EXPLORAÇÃO DE DETERMINADAS ATIVIDADES DEGRADANTES AO MEIO AMBIENTE OU CAUSADORAS DE DESASTRES

No que toca à necessidade pública concernente ao exercício do poder de polícia, o Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) o conceitua juridicamente, em seu artigo 78, *caput*, como sendo:

A atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão do interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.

Como se percebe, o exercício do poder de polícia envolve uma limitação ou regulação à liberdade individual em nome do interesse público, do bem comum. Representa, nessa ordem de ideias, atividade inarredável do Estado.

Para Harada (2014, p. 7), “poder de polícia outra coisa não é senão o poder de regulamentação de que está investido o Estado”. Prossegue o autor: “Sinteticamente, podemos conceituá-lo como sendo a atividade inerente do poder público que objetiva, no interesse geral, intervir na propriedade e na liberdade dos indivíduos, impondo-lhes comportamentos comissivos ou omissivos, nos limites da lei”.

² CF/1988, Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.



Para Lima (1982, p. 96), o exercício do poder de polícia representa “toda restrição ou limitação coercitivamente posta pelo Estado à atividade ou propriedade privada, para o efeito de tornar possível, dentro da ordem, o concorrente exercício de todas as atividades e a conservação perfeita de todas as propriedades privadas”.

Embora seja, também, uma atividade privativa do Poder Público, não há de ser confundida com “poder da polícia” (forças de segurança pública e polícia judiciária), pois está relacionada com atividade administrativa regulatória – poder de polícia sanitária, urbanística, ambiental, caça e pesca, de trânsito, de edificações, marítima, aérea, de fronteiras, de comunicações, etc. Neste sentido, leciona Amaro (2014, p. 55):

Há certos direitos cujo exercício deve ser conciliado com o interesse público, cabendo ao Estado policiar a atuação do indivíduo. A construção de um prédio ou a instalação de uma empresa devem obedecer às leis de zoneamento, de segurança etc. Cabe à administração pública verificar o cumprimento as normas pertinentes e conceder a autorização, licença ou alvará. Do mesmo modo, se um indivíduo deseja portar uma arma, ele deve solicitar a licença do Estado, se quer viajar para o exterior, compete-lhe obter passaporte. Esses direitos (de construir, de portar arma, de viajar etc.), porque podem afetar diretamente o interesse da coletividade, sofrem limites e restrições de ordem pública. [...].

O poder de polícia pode impor ao administrado uma obrigação de fazer ou de não fazer, se abster, adequando o exercício de determinada liberdade individual aos interesses encampados pela ordem jurídica, sob pena de lhe ser aplicado sanções legalmente previstas, que vão desde uma simples advertência, passando por multas pecuniárias, podendo chegar à apreensão de equipamentos (bens) e interdição de estabelecimentos, obras etc.

É bem verdade que a eleição desse interesse público, que legitima a restrição administrativa ou adequação imposta, é sempre fruto de uma decisão política; porém tal realidade não tem o condão de retirar-lhe o componente jurídico.

Nessa esteira de raciocínio, visando conferir meios financeiros ao Estado para exercer atividades que tragam benefícios diretos a determinadas pessoas ou grupos de pessoas, o artigo 145, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) outorga a competência comum a todos os entes da federação (União, estados-membros, Distrito Federal e municípios) para instituírem e cobrarem a espécie tributária taxas, as quais podem ter duas hipóteses de incidência distintas: *a*) exercício do poder de polícia; ou, *b*) prestação, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis.

Trata-se da denominada competência tributária comum ou concorrente a qual todo ente federado dispõe em matéria de taxas, mas cujo exercício fica na dependência de



identificar a pessoa política encarregada de tal atividade ou fiscalização. Isso porque existem fiscalizações (poder de polícia) cuja competência foi deferida constitucionalmente à União, outras aos estados-membros, do mesmo modo que aos municípios compete tratar de assuntos de interesse local³.

Em matéria de competência, convém lembrar ainda que os estados-membros podem atuar em caráter suplementar diante da ausência de normas gerais editadas pela União, conforme autoriza o art. 24, § § 2º e 3º, da CF/88. Daí que, diante da eventual ausência de poder de polícia, por parte do ente da federação originalmente encarregado, os estados-membros deverão atuar supletivamente.

Para Martins (1990, p. 44) o exercício do poder de polícia, justificador da cobrança de uma taxa com este relacionada, se trata de serviço público profilático que objetiva orientar comportamento social e empresarial, dentro das regras de ordem e coerência.

Ainda sobre a observação doutrinária acima, convém destacar que o caráter profilático advém da necessária prevenção a um mal indesejável e que, muitas vezes, carrega consigo uma improvável ou difícil reparação. Esse mal é causado pelo agente que exerce uma determinada liberdade de forma anormal, incorreta ou abusiva. É o típico caso de um particular que inicia atividade econômica (exerce a liberdade que imagina dispor) sem a observância prévia de laudos, pareceres, vistorias, informações, exames, diligências e despachos administrativos, os quais demandam custos para o órgão público especializado a serem abarcados pela receita das taxas que lhes são correlatas e não pela receita dos impostos em geral.

Oportuno esclarecer que, em face do caráter individualizado da prestação estatal, o custeio dessas atividades inarredáveis se dá por intermédio das taxas e não dos impostos, os quais servem para custear os gastos públicos gerais (*universi*) ou indivisíveis.

Nabais (1998, p. 682), ao distinguir a figura tributária dos impostos das demais, notadamente das taxas, aponta para o caráter bilateral destas e proporcional de sua cobrança às vantagens estatais proporcionadas ao indivíduo com os custos causados por este à comunidade - características estas ausentes na figura dos impostos. A bilateralidade das taxas,

³ CF/1988, art. 30, I.



segundo o mencionado autor, se dá pelo fato de que sua cobrança corresponde a uma contraprestação pecuniária em face de uma prestação estatal especificamente direcionada, favoravelmente, ao contribuinte (*Op. cit.*, p. 224).

Assim, para fazer face às despesas estatais (prestações públicas), que podem ser destacadas por unidade de utilização ou de intervenção, os entes políticos podem lançar mão da cobrança de taxas, cujo fato gerador está vinculado a alguma atividade pública, conforme arremata Amaro (2014, p. 53): “Como se vê, o fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa que se aproveita daquela atividade”. E prossegue o mestre, acerca do caráter contraprestacional das taxas:

As diversas teorias sobre as taxas ora sublinham a existência de um benefício ou vantagem para o contribuinte, dando a elas um caráter contraprestacional, ora as veem como reembolso do custo da atuação estatal, ora as caracterizam meramente como tributo ligado à atuação específica do Estado, abstraídas eventuais vantagens que possam ser fruídas pelo contribuinte (AMARO, 2014, p. 53).

Conti (1996, p. 118) aduz que no âmbito das taxas o fato gerador tem que ser uma ocorrência relacionada com a utilização, provocação de uma atividade ou serviço estatal, a exemplo da regularização de instrumentos de medição e pesagem, etc.

Como se percebe, o exercício do poder de polícia é uma atividade inarredável do Estado e o seu conceito jurídico está relacionado à limitação, disciplina ou regulação de direitos e liberdades individuais, em prol do interesse coletivo. Essa limitação envolve toda uma estrutura administrativa – recursos humanos, veículos, equipamentos tecnologicamente modernos, softwares etc. – a qual requer um custo para o Estado em benefício direto daquele que se locupleta com a exploração de determinado negócio o qual tem a potencialidade de causar danos ao meio ambiente em sua concepção mais ampla possível.

Considerando que não é justo que as despesas públicas com o exercício do poder de polícia sejam custeadas por todos, indistintamente, via pagamento de impostos, o Estado pode “lançar mão” das taxas enquanto contraprestação face aos custos dessa atividade administrativa fiscalizadora.

Existe assim um dever fundamental de pagar taxas pelo exercício do poder de polícia administrativa o qual visa propiciar meios financeiros para que o Estado confira efetividade ao direito fundamental à incolumidade física de todos, inclusive, daqueles que se beneficiem



diretamente com a exploração daquela atividade, bem como de sua clientela.

É fato que esse dever fundamental vem sendo encarado pela doutrina como sendo específico para a espécie tributária “impostos” (NABAIS, 1998, p. 223). No entanto, como visto, considerando a necessidade pública de o Estado regular o exercício de atividades individuais (liberdades individuais) em prol do interesse coletivo, o que se dá através do poder de polícia administrativa e que envolve gastos, é razoável estender esse dever de forma a alcançar (também) a espécie tributária taxas (art. 145, II, CF/88).

Identifica-se, neste estudo, um dever fundamental a partir do seguinte conceito formulado no âmbito do Grupo de Pesquisa *Estado, Democracia Constitucional e Direitos Fundamentais*, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória (FDV):

Uma categoria jurídico-constitucional, fundada na solidariedade, que impõe condutas proporcionais àqueles submetidos a uma determinada ordem democrática, passíveis ou não de sanção, com a finalidade de promoção de direitos fundamentais (GONÇALVES; FABRIZ, 2013, p. 92).

Nabais (1998, p. 115), por sua vez, segrega os deveres fundamentais, do ponto de vista de seus titulares como sendo:

- 1) deveres que vinculam os cidadãos nas suas relações directas com o estado, como são os deveres de carácter cívico-político ou os deveres clássicos;
- 2) deveres que obrigam os indivíduos principalmente nas suas relações com a colectividade em geral, como são os deveres de carácter económico, social ou cultural ou os deveres modernos;
- 3) deveres que se impõem às pessoas nas suas relações com outras pessoas, como é o dever dos pais de manutenção e educação dos filhos; e
- 4) deveres até para consigo próprio, como é o dever de defender e promover a saúde própria. [...].

Independentemente do prisma em que seja observado determinada categoria de dever fundamental, inegavelmente terá assento no dever de solidariedade. É o que conclui o professor Adriano Sant’ana Pedra, através de contribuição doutrinária em obra coletiva, destacando, inclusive, a pouca atenção dispensada à temática:

Embora as Constituições geralmente estabeleçam deveres em seu texto, tem havido um certo esquecimento das questões relativas aos deveres fundamentais da pessoa humana, e isso ocorre especialmente em razão da influência liberal, com o desprezo da solidariedade, bem como em razão do temor de que esses deveres servissem a regimes autoritários, como forma de reação aos horrores praticados contra a humanidade ao longo da História (BAHIA *et al.*, 2020, p. 27).



Esse desprezo relatado pelo autor à temática dos deveres fundamentais contribui negativamente na formação de uma verdadeira cidadania a qual deve ser alicerçada não apenas nos direitos e garantias constitucionais frutos das históricas conquistas liberais. É preciso formar cidadãos conscientes, também, de seus deveres de índole fundamental (solidariedade) – entre eles, o de pagar os tributos devidamente postos pela ordem jurídica.

Assim, a obrigação jurídica de pagar taxas pelo exercício de poder de polícia, em decorrência do dever de solidariedade do indivíduo para com o corpo social do qual pertence, vai além de um dever meramente legal, sendo reconhecido como de índole constitucional, em face do que Nabais denomina “responsabilidade comunitária do indivíduo” (1998, p. 673-695). No mesmo sentido, Ferraro (2017, p. 45) aduz que “o real conteúdo dos deveres fundamentais é o direito à igual repartição dos encargos comunitários, resultantes da existência e do funcionamento do Estado”. Essa ideia de “igual repartição dos encargos comunitários” traduz-se no dever de solidariedade para com o corpo social.

Advirta-se, por fim, que, em que pese a criação da espécie tributária taxas não dispensar a edição de uma lei formal para tanto, isso não lhe retira a natureza de dever fundamental. A mesma conclusão se extrai quanto ao fato de que a validade da cobrança das taxas está condicionada, entre outros fatores, a uma atividade estatal específica e relacionada diretamente ao contribuinte que pratica (ou visa praticar) determinados atos alcançados pelo poder de polícia. É que esse dever fundamental somente se materializa se o tributo cobrado estiver de acordo com a ordem jurídica.

4. A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À INCOLUMIDADE DAS PESSOAS: UM CUSTO A SER FINANCIADO PELAS TAXAS

O artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) dispõe que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecendo-o como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, bem como impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, preservá-lo para as gerações presente e futuras. Daí exsurge a necessidade de garantir meios financeiros suficientes para que o Estado cumpra essa



missão constitucional. Ao caracterizar a expressão “meio ambiente”, Machado (2006, p.146) observa redundância ou pleonasma:

Acentuam autores portugueses que a expressão ‘meio ambiente’, embora seja ‘bem sonante’, não é, contudo, a mais correta, isto porque envolve em si mesmo um pleonasma. O que acontece é que ‘ambiente’ e ‘meio’ são sinônimos, porque ‘meio’ é precisamente aquilo que envolve, ou seja, o ‘ambiente’. A questão, contudo, tem reduzido interesse, pois é mais formal do que de conteúdo. (...) Não queremos empregar exclusivamente o termo ‘ambiente’, ainda que tenhamos preferência pela sua utilização. Respeitamos o emprego da expressão ‘meio ambiente’, que a própria Constituição utilizou.

É certo que existe um dever fundamental difuso insculpido na Constituição Federal de 1988 de proteger o meio ambiente e que repercute na incolumidade das gerações atuais bem como nas futuras, conforme afirmam Abreu e Fabríz (2014, p. 3-5):

O dever fundamental de proteção do meio ambiente está expresso no art. 225, caput, da Constituição de 1988, sendo tanto uma responsabilidade do Estado quanto da sociedade em geral. Tal dever se estabelece não apenas ao poder público, mas no âmbito privado, para os particulares. [...]. É imanente à natureza soberana do Estado a existência de obrigações próprias, dele perante a sociedade e, principalmente, as raramente lembradas, obrigações de seus cidadãos. O Estado é detentor de inúmeros compromissos frente aos seus cidadãos e também os cidadãos têm deveres para com o Estado e para com os demais cidadãos e a sociedade [...] Ao trata-se do dever de proteção do meio ambiente, por ser uma questão de direito difuso, fica evidente que os benefícios atingem toda a sociedade, não apenas em seu aspecto sincrônico (gerações presentes), mas também anacrônico (gerações futuras), extrapolando, inclusive, os limites temporais e físicos, haja vista que a tutela ambiental visa a garantia da qualidade de vida de seres humanos que sequer se encontram no planeta. As consequências positivas do dever de preservação do ambiente geram efeitos intergeracionais.

Essa proteção ao meio ambiente advém, inclusive, do dever de solidariedade do indivíduo para com o corpo social visando à incolumidade física de todos indistintamente – algo, inclusive, que inquieta não apenas ambientalistas, mas também administradores públicos, economistas e juristas.

A preocupação com a temática ambiental e sua multidisciplinariedade tem chamado atenção da doutrina contemporânea, conforme observa Prestes (2008, p.155):

No início deste Século XXI, as políticas públicas ambientais assumem relevo dados o escasseamento dos recursos naturais, os graves desastres ambientais e a constatação da degradação social permanente gerada pelas práticas instituintes geradoras da situação de alerta em que vivemos na atualidade. A preocupação com o legado intergeracional e a incorporação nas Constituições Democráticas do reconhecimento da necessidade de proteger o meio ambiente tem propiciado e



exigido que os vários ramos do direito reflitam sobre a temática ambiental. Por isso é que se tem ouvido e debatido muito a transversalidade da questão ambiental, sendo que o meio ambiente não se restringe a uma política pública isolada, mas que precisa interferir e ser acolhida pelas mais variadas práticas. Deste contexto decorrem as terminologias direito econômico ambiental, urbano ambiental, tributário ambiental, entre outros, refletindo o esforço da interpretação sistemática daquele que perceberam a necessidade premente de tratar o tema com a complexidade, sistematicidade e visão global que merece.

A mesma preocupação é apresentada por Grey (2009, p. 79), ao observar que, na ânsia por desenvolvimento econômico, social e tecnológico, o ser humano passou a desrespeitar reiteradamente a natureza, acarretando graves e, por vezes, irreparáveis danos ainda que de longo prazo. O destacado caráter profilático do poder de polícia administrativa visa exatamente mitigar a possibilidade desses graves danos, muitas vezes até irreparáveis, conforme já antecipado no presente ensaio.

De Giorgi (2020, p. 36), ao escrever sobre “Democracia e Risco”, teoriza acerca do risco na moderna sociedade, considerando que o futuro é incerto e está exposto à contingência das decisões tomadas e escolhas necessariamente realizadas.

Embora o risco seja algo imanente às escolhas, cabe à Administração Pública, através de seus órgãos especializados, restringir essas escolhas, bem como disciplinar o modo pelo qual será efetivada a decisão tomada pelo particular, em prol do interesse coletivo – reduzindo, assim, as chances de catástrofes e mitigando os danos futuros.

Oportuno observar modelos legislativos de outros países para se ter uma ideia de como as nações estão preparadas juridicamente (ou em contínua preparação) para lidar com desastres naturais. Tem-se como primeiro exemplo as Filipinas, cuja lei principal é a Lei da República n.º 10121 ou a Lei Nacional de Redução e Gestão de Riscos de Desastres das Filipinas de 2010 (Lei NDRRM), instaurada após a passagem do tufão Ketsana, que causou inundações desastrosas e mortes, em Manila, no ano de 2009.

Essa lei substituiu a antiga legislação, o Decreto Presidencial nº 1566, que estabeleceu antes o Conselho Nacional de Coordenação de Desastres (NDCC) na década de 1970, elaborado com base em uma abordagem tradicional de resposta a emergências que prevalecia na época.

A Lei NDRRM apresenta contempla múltiplas diretrizes para lidar com riscos de desastres, priorizando a prevenção e mitigação de riscos de desastres, abordando também a mudança climática, descentralizando medidas de preparação e resposta, assim como exigindo a realização de avaliações de risco (CASPELLAN, 2022).



No âmbito americano, há o Plano Americano de Resposta a Desastres – aspectos gerais com ampla abordagem, que contempla incidentes locais de todas as naturezas, catástrofes naturais e até mesmo terrorismo. Suas maiores prioridades são a recuperação e o planejamento. A prevenção é dividida em seis etapas: planejar, organizar, treinar, equipar, exercitar, avaliar e melhorar. Dentre as determinações, está a criação do programa de prevenção e mitigação para facilitar a gestão de desastres e controlar os gastos federais. (UNITED STATES, 2008, p. 1-27).

Há um consenso mundial em torno do pensamento de que o meio ambiente equilibrado faz parte de uma existência digna e, indiscutivelmente, vem a representar importante garantia para a incolumidade das pessoas. Diante disso, a tutela ambiental é exigida, seja no campo do controle na emissão de poluentes, no risco de desastres ou catástrofes ambientais, bem como na mitigação de seus efeitos, os quais podem ser, inclusive, inesperados ou repentinos.

No Brasil não pode ser diferente, principalmente ao se considerar sua extensão territorial e a acentuada diversidade geográfica que lhe é marcante, o que pode resultar em maiores chances de catástrofes e danos ambientais.

Os desastres e tragédias ambientais verificados no Brasil, ao longo dos últimos 30 anos são a prova do que ora se afirma e exigem uma maior atenção do Poder Público. Suas ocorrências poderiam ter sido prevenidas e seus efeitos poderiam ter sido mitigados mediante ações preventivas que demandariam, necessariamente, o emprego de recursos (custos) advindos do cumprimento do dever fundamental de pagar taxas pelo exercício do poder de polícia. Nessa esteira de raciocínio, convém observar as lições de Amaro (2014, p. 55) acerca da finalidade das taxas em estudo:

[...] A taxa de polícia é cobrada em razão da atividade do Estado, que verifica o cumprimento das exigências legais pertinentes e concede a licença, a autorização, o alvará etc. Por isso fala-se em taxas cobradas pela remoção de limites jurídicos ao exercício de direitos. A atuação fiscalizadora do Estado, em rigor, visa o interesse da coletividade e não ao do contribuinte da taxa, isoladamente. É este, porém, que provoca a atuação do Estado, sendo isso que justifica a imposição da taxa.

Referidas taxas têm finalidade fiscal (ressarcir custos que o Estado teve com a prática de determinada atividade especificamente dirigida ao contribuinte), mas também extrafiscal



(desencoraja atividades degradantes e permite ao estado que se planeje para evitar desastres ambientais).

Nessa ordem de ideias, as taxas representam espécie tributária cujo objetivo reside em não apenas carrear recursos para os cofres públicos (ressarcindo o poder público de gastos com o desempenho de atividades que beneficiam diretamente determinadas pessoas ou grupos); mas também, ostentam finalidade extrafiscal, no sentido de desestimular ou estimular condutas - fazeres ou abstenções, situação em que seus valores poderão ser determinados (via lei) de forma proporcional ao impacto socioambiental do negócio explorado, pois requer maior grau de fiscalização e controle do poder público. Acerca da tributação progressiva e, aparentemente, extrafiscal das taxas, face ao descumprimento de normas ambientais, Torres (2005, p.110) entende que:

[...] a majoração das taxas de poder de polícia, como as que são cobradas em licenciamentos periódicos, de acordo com o índice de atendimento ou não dos deveres concernentes aos domínios ambientais de atividade, também poderia ser uma solução de natureza tributária sobremodo oportuna e plenamente autorizada pela Constituição, para os casos de descumprimento de normas ambientais. Quer dizer, a majoração de taxas de poder de polícia, nessas hipóteses, estaria vinculada à espécie não como sanções ao ilícito cometido, mas exclusivamente como condição para a continuidade da exploração, nas condições presentes, sem prejuízo da aplicação de multas e de outros instrumentos pertinentes à apuração dos danos causados.

O raciocínio acima é discutível, pois confere um viés de legitimidade ao descumprimento de normas ambientais, pelo simples fato de o contribuinte pagar taxas de forma majorada, pelo que se permitiria a continuidade da exploração irregular, desde que a tributação fosse aumentada, sem prejuízo do pagamento das multas ambientais correlatas.

Não é crível que o espírito constitucional (art. 225), em matéria de meio ambiente, se amolde a esse tipo de permissivo, segundo o qual “quem paga mais” tem direito a fazer o que bem entender, desde que arque, inclusive, com multas e repare os danos futuros (se é que serão reparáveis).

Ademais, se pode até mesmo cogitar de um inadmissível retrocesso normativo diante de um permissivo legal dessa natureza, supostamente justificado por uma arrecadação majorada de taxas e multas a serem arcadas pelo beneficiário com referida exploração (“poluidor pagador”).

Acerca da proibição de retrocesso em matéria de proteção ambiental escrevem Gonçalves e Sant’Ana Pedra (2020, p. 238) que:



[...] percebe-se o dever de todos os operadores do direito, sejam ou não juristas, desde os legisladores até aqueles que aplicarão as normas, de impedir uma proteção deficiente do meio ambiente ao vedar, em seus respectivos campos de atuação, o retrocesso normativo nessa proteção.

De toda sorte, o caráter extrafiscal das taxas assinala que, a um só tempo, essa espécie tributária remunera o Poder Público (contraprestação pecuniária em face de uma prestação estatal desenvolvida em prol de um particular), como também poderá servir como veículo de desestímulo em face do elevado valor que venha a ser legalmente adotado.

Nabais (1998, p. 201), referencial teórico em se tratando do “dever fundamental de pagar impostos”, assinala a importância das taxas, enquanto instrumento desencorajador de comportamentos e de defesa ambiental, ao tempo em que aponta para a sua crescente função de financiamento estatal.

Ainda segundo o autor lusitano (1998, p. 118), os deveres fundamentais ou “deveres jurídicos humanos” - por assentarem a posição fundamental do indivíduo - tem especial relevo para a sociedade e para o Estado, representando a face oposta da moeda “direitos fundamentais”, revelando-se, desta forma, como “posições jurídicas passivas”, universais, permanentes e essenciais à consagração da dignidade da pessoa humana – “deveres dos direitos fundamentais”. Não há, portanto, deveres sem direitos – um pressupõe o outro e vice-versa.

Acerca do papel dos governos na salvaguarda de direitos e na proteção dos mais variados riscos, de um lado; e de outro lado, da projeção dos encargos fiscais que lhe são decorrentes, Pompeu e Matos (2020, p. 49-78) fazem a seguinte análise:

Se por um lado os governos são constantemente convocados a salvaguardar cada vez mais direitos e fornecer proteção contra variedade maior de riscos, por outro eles precisam projetar os encargos fiscais e regulatórios dos contribuintes, dos regulados e da sociedade em geral. O equilíbrio eficiente do mercado e das demandas da sociedade por proteção contra os piores excessos desses mercados e a eficiência econômica com justiça, equidade e razoabilidade é medida que se impõe. É preciso, entretanto, deixar claro que a regulação tem duas vertentes: uma econômica e uma social (POMPEU; MATOS, 2020, p. 63).

Holmes e Sunstein (2019, p. 44) alertam que “uma Constituição que não organize um governo eficaz e dotado de apoio público, capaz de tributar e gastar necessariamente deixará a desejar na proteção prática a direitos”. Ainda segundo os autores, “os direitos individuais são, sempre e em todos os casos, expressões do poder e da autoridade do Estado” (2019, p. 43), de onde se extrai que sua proteção envolve gastos ainda que ocultos, os quais devem ser custeados com a receita tributária, notadamente das taxas de polícia, no específico



caso em análise (tutela do meio ambiente).

Um exemplo de custo oculto voltado para a efetivação do direito fundamental à incolumidade física das pessoas, diz respeito à adequação da legislação - urbanística, ambiental e tributária - às transformações sociais e tecnológicas. Assim, o direito fundamental à incolumidade das pessoas não é diferente - exige custos para sua efetivação a serem arcados por todos.

A premissa de que nossos direitos mais fundamentais podem ser usufruídos sem custo algum, embora muito disseminada, é evidentemente falsa; além disso, é impossível situar sua origem numa suposta impossibilidade de se detectar os custos ocultos (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 13).

Todos os direitos custam caro porque todos eles pressupõem que o contribuinte financie um mecanismo eficiente de supervisão, que monitore o exercício dos direitos e o imponha quando necessário (*Op. cit.*, p. 31), “ao passo que a ação é custosa, a inação é relativamente barata; talvez não tenha custo algum” (*Op. cit.*, p. 24).

Ainda segundo Holmes e Sunstein (2019, p. 39), “alguns direitos constitucionais dependem, para existir, de atos positivos do Estado; o governo tem assim, no caso deles, o dever constitucional de agir e não de se abster”. Cita-se, como exemplo deste “dever constitucional de agir”, o exercício do poder de polícia administrativo, o qual requer gastos.

Nessa ordem de ideias, há um equívoco na ideia de que, quando se está diante de relações de direito privado, os direitos fundamentais são essencialmente “direitos contra o Estado” e não direitos que exigem a ação do Estado (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 38).

Não se pode desconsiderar, inclusive, que em matéria de direitos e responsabilidades (deveres) há uma inegável mutabilidade imposta pela própria vida em sociedade e suas transformações. Novos direitos passam a existir exigindo, por decorrência lógica, novos deveres furtos das transformações sociais e culturais.

Condutas antes praticadas com normalidade hoje já não são mais livremente aceitas, tendo sido objeto de restrições impostas e a sem suportadas pelo corpo social. Cite-se, como exemplos, o ato de deixar de fumar em ambientes fechados ou em qualquer espaço público (antes aceito com naturalidade); as restrições à propaganda sobre cigarros (campanhas antitabagismo); o ato de apanhar fezes de animais nos espaços de uso coletivo; de não jogar lixo na rua; de contribuir para coleta seletiva de resíduos; da opção por meios de condução menos poluidores, etc.



Mas, para isto, é de se perceber que não basta apenas a transformação sociocultural. É preciso atuação colaborativa das autoridades via disciplina e imposição de restrições (poder de polícia) e, até mesmo, de penalidades, o que implica gastos públicos.

Além do inegável custo orçamentário há também um custo social que envolve “trocas dolorosas”, caracterizadas pela “renúncia de algo para adquiri-lo ou garanti-lo” (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 10-13).

Recentemente, vários entes da federação, inclusive o governo federal, instituíram a figura do aluguel social o qual consiste na transferência periódica de recursos financeiros para amparar famílias vulneráveis socioeconomicamente que perderam o lar em decorrência de catástrofes ou para fins de removê-las de lugares que apresentem riscos na moradia (prevenção). Sem dúvida alguma representa um programa social de extrema importância, mas que, por igual modo, enseja gastos públicos.

Verifica-se assim que o pagamento de taxas pelo exercício do poder de polícia administrativa representa um dever fundamental que, uma vez corretamente estabelecido e cumprido, em muito contribui para a garantia da incolumidade das pessoas em matéria de meio ambiente.

Cumprir destacar que a receita das taxas ora defendidas, uma vez eficientemente aplicada pelos órgãos estatais fiscalizadores, poderá prevenir tragédias ou mitigar riscos e danos.

Tragédias como o rompimento da barragem do Fundão em Mariana-MG (2015), da Mina do Feijão em Brumadinho-MG (2019), bem como o naufrágio da plataforma P-36 na Bacia de Campos-RJ (2001), que vitimaram dezenas de pessoas e causaram danos ambientais irreversíveis, poderiam até mesmo ser evitadas se o exercício do poder de polícia fosse feito de forma eficiente - rígida e constante. Mas, para isso, o Estado precisa constantemente de recursos financeiros arrecadados através do cumprimento do dever fundamental de pagar taxas, por parte daqueles interessados economicamente na exploração das atividades potencialmente degradantes e causadoras de danos ambientais.

5. CONCLUSÃO

A tutela do meio ambiente é dever, não apenas do Estado, mas de todos, com vistas



às gerações presentes e às futuras, conforme dispõe o texto constitucional de 1988.

O exercício do poder de polícia é tarefa inarredável do Estado cuja omissão pode gerar prejuízos incalculáveis ao interesse coletivo, notadamente em matéria de desastres ambientais. Porém, existem custos administrativos, e até mesmo legislativos, ocultos ou não, que justificam a instituição e cobrança de tributo da espécie “taxas” que faça frente ao necessário rateio das despesas com essa atividade, nos termos do sistema constitucional tributário de 1988.

Essa realidade se acentua na ambiência do modelo de Estado Fiscal – tônica das constituições modernas – pautado na propriedade privada e na livre iniciativa para exploração de atividade econômica, típicas do regime capitalista.

No Estado Fiscal a receita necessária para cobrir os gastos voltados à satisfação das necessidades públicas é auferida coercitivamente dos particulares, por meio – substancialmente – dos tributos.

Entre as espécies tributárias situam-se as taxas, cujo fato gerador consiste em uma prestação estatal específica e divisível que, presumidamente, traz benefícios a pessoas ou grupo de pessoas determinadas.

Nessa ordem de ideias, o cumprimento do dever fundamental de pagar tributos, notadamente da espécie tributária “taxas” é necessário, embora possa não ser suficiente, para a efetivação do direito fundamental à incolumidade das pessoas, por mitigar os riscos e os efeitos danosos dos desastres e tragédias ambientais verificadas no Brasil, ao longo das últimas décadas.

Através do cumprimento desse dever o beneficiário direto com a exploração econômica de atividades potencialmente danosas ao meio ambiente ou causadoras de desastres ambientais contribui com os custos estatais necessários à prevenção e mitigação de riscos (estudos de viabilidade, pareceres técnicos, vistorias, análise de documentos, licenças, estruturas preventivas etc.).

Além do caráter preventivo, não se pode desconsiderar a tarefa do Estado de mitigar os efeitos das catástrofes ambientais que não puderam ser evitadas. Cite-se, como exemplo, a figura do aluguel social que consiste em um programa governamental destinado a ajudar famílias desabrigadas – vítimas de desastres ambientais – cujo objetivo é o subsídio financeiro para moradia provisória.

Como se vê, existem custos elevados, tanto no campo da prevenção como da



mitigação dos efeitos decorrentes dessas tragédias ambientais. Não é justo que tais despesas sejam arcadas pela sociedade de contribuintes em geral, considerando que existe uma parcela de pessoas físicas ou jurídicas que se beneficiam diretamente com tais atividades, auferindo vantagem econômica.

Esse dever fundamental de pagar taxas pelo exercício do poder de polícia administrativa vai além de uma simples obrigação legalmente imposta, pois é correlato ao direito fundamental à incolumidade das pessoas dependente de uma efetiva tutela ambiental a qual, por sua vez, gera gastos muitas vezes ocultos.

Advém do dever de solidariedade do particular para com o corpo social no qual está inserido, considerando – no caso das taxas – o interesse público que está por trás do custeio do exercício de poder de polícia administrativa.

Desta forma, o cumprimento desse dever jurídico está devidamente associado à efetivação do direito fundamental à incolumidade das pessoas, o que implica confirmação da hipótese aventada no presente ensaio.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ivy de Souza; FABRIZ, Daury César. O dever fundamental de proteção do meio ambiente e seu fundamento na solidariedade: uma análise à luz do holismo ambiental. **Revista Derecho y Cambio Social**, ano 12, n.º. 41, p.1-13, Lima-Peru: 2014. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/handle/fdv/665?locale=es>. Acesso em: 12 out. 2022.

AMARO, Luciano Amaro. **Direito Tributário Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n.º 5.172**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília/DF, 25 de outubro de 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em 12 out. 2022.

CASPELLAN, Pauline Agatha. (2022). International Disaster Law at the Domestic Level, **Yearbook of International Disaster Law Online**, 3(1), 502-511. doi: https://doi.org/10.1163/26662531_00301_026. Acesso em: nov. 2022.



CONGRESSO AMERICANO. **Disaster Mitigation Act of 2000**. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/707>. Acesso em 20 nov. 2022.

CONTI, José Maurício. **Princípios da Capacidade Contributiva e da Progressividade**. São Paulo: Dialética, 1996.

DE GIORGI, Rafaelle. Democracia e Risco. In: BUSSINGER, Elda Coelho de Azevedo; SILVA, Marta Zorzal; PEREIRA, André Ricardo Valle (Orgs.). **Danos socioambientais no Brasil: riscos e alternativas**: FDV Publicações, 2020. Disponível em: <http://arquivo.fdv.br/uploads/2hb11ia4g.pdf>. Acesso em 10 out. 2022.

FERRARO, Carolina Cantarelle. Existe o dever fundamental de pagar impostos no sistema tributário brasileiro?. In: GODOI, Marciano Seabra de; ROCHA, Sérgio André (Org.). **O dever fundamental de pagar impostos: o que realmente significa e o que vem influenciando nossa jurisprudência?**. Editora D'Plácido: Belo Horizonte, 2017, pp. 41-65.

GODOI, Marciano Seabra de; ROCHA, Sergio André (org.). **O dever fundamental de pagar impostos: o que realmente significa e como vem influenciando nossa jurisprudência?** Belo Horizonte: D'plácido, 2017. 279 p.

GONÇALVES, Luísa Cortat Simonetti; FABRIZ, Daurý Cesar. **Dever Fundamental: a construção de um conceito**. In DE MARCO, Christian Magnus e outros. Direitos Fundamentais Civis: teoria geral e mecanismos de efetividade no Brasil e na Espanha. Tomo I. Joaçaba: Editora UNOESC, 2013, p. 87-96.

GONÇALVES, Luísa Cortat Simonetti; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Obediência ou proteção? O que exigir do servidor público diante de norma ambiental menos protetiva. **Revista Direito e Liberdade**, vol. 22, Nº. 1, 233-245. Disponível em: <https://blook.pt/publications/publication/cc42374ff010/>. Acesso em 10 out. 2022.

GREY, Natália de Campos. Tributação do meio ambiente. **Revista Jurídica Tributária**, vol. 2 nº. 5, abr/jul., 2009, pp. 73-102. Editora Notadez: Porto Alegre – RS.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 23 ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2014.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. Tradução de: Marcelo Brandão Cipolla.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípio de direito administrativo brasileiro**. 2. ed. São Paulo: RT, 1982.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo:



Malheiros, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. vol. 6. t. I. São Paulo: Saraiva, 1990.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo**. Coimbra: Almedina, 1998.

_____. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista da AGU**. Brasília, v. 1, 2001. Disponível em <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15184-15185-1-PB.pdf>. Acesso em 10 out. 2021.

PEDRA, Adriano Santa'na. Deveres humanos em Situações de Calamidade Sanitária. In BAHIA, Saulo José Casali e outros (coord.). **Direitos e Deveres Fundamentais em tempos de coronavírus**. São Paulo: Editora IASP, 2020, v. 3, 708p.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio.; MATOS, Liliane Gonçalves. Os custos do bem-estar social: como fechar a conta no ordenamento socioeconômico brasileiro? **Revista De Direitos E Garantias Fundamentais**, 21(1), (2020). Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/>. Acesso em: 12 out. 2022.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Tributação e políticas públicas ambientais no sistema constitucional brasileiro. **Revista Jurídica Tributária**, jul./set., 2008, p. 155-176. Editora Notadez: Porto Alegre – RS.

TORRES, Heleno Taveira (Org.). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo, **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário – Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia**. 3º edição, vol. III, Rio de Janeiro, Renovar, 2005.

_____. O princípio da proporcionalidade e as normas antielisivas no Código Tributário da Alemanha. **Revista Direito Tributário Atual**. São Paulo: Dialética/IBDT, n. 25, p. 121-131, 2011. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1581>. Acesso em 12 out. 2022.

VIEIRA, Gabriel Antônio de Abreu. A efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua compatibilização com o desenvolvimento econômico utilizando instrumentos do Direito Tributário e Financeiro. **Revista Jurídica Tributária**, n.º. 6, jul./set. 2009, pp. 145-168. Editora Notadez: Porto Alegre – RS.