

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: RELAÇÕES SOCIAIS E DIMENSÕES DO PODER

TATIANA MEZZOMO CASTELI

A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO MUNICIPAL
COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO AOS RECURSOS HÍDRICOS

Passo Fundo

2020

TATIANA MEZZOMO CASTELI

**A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO MUNICIPAL
COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO AOS RECURSOS HÍDRICOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Relações Sociais e Dimensões do Poder

Orientador: Dr. Giovani da Silva Corralo

**Passo Fundo
2019**

FOLHA DE APROVAÇÃO

*Aos meus filhos, Joaquim e Olívia Maria,
com todo o meu amor.*

AGRADECIMENTOS

À Deus, por me conceder saúde, força, persistência, pelo dom da vida e do discernimento, que nos faz acreditar que podemos ser melhores a cada dia.

Aos meus pais Wilso e Leoni e minha irmã Cristiane, minha base e sustentáculo, pelo amor incondicional, carinho, amizade, compreensão e companheirismo proporcionados em todos os momentos de minha vida.

Ao meu esposo Tisiano, por todo amor, incentivo, força e confiança durante todo esse percurso, e principalmente por acreditar em minha capacidade e competência, mais do que eu mesma.

Ao meu filho Joaquim, amor da minha vida, por compreender a minha ausência e estar sempre me esperando com um abraço carinhoso e repleto de amor, não importando a hora da chegada.

À minha filha Olívia, que está prestes a nascer, a quem já amo incondicionalmente, por me acompanhar durante dias e madrugadas, dentro da barriga, na elaboração deste trabalho.

À minha querida amiga, sócia e confidente, Cilana, pela parceria, compreensão, pelo ombro e abraço sempre prontos e cheios de carinho em todos os momentos. Você tem um lugar muito especial em meu coração e em minha vida.

Ao meu orientador, Professor Dr. Giovani da Silva Corralo, pelos ensinamentos compartilhados desde a graduação nas Disciplinas de Direito Administrativo e Direito Municipal, que em muito contribuíram para a minha afinidade e gosto pelo Direito Municipal, a quem tive a honra e o privilégio de reencontrar no mestrado e que me auxiliou de forma atenciosa, compreensiva e carinhosa durante toda a orientação na elaboração desta pesquisa.

Aos queridos colegas Átila e Tiago pela parceria de nossas viagens semanais e pela amizade durante a realização das aulas do programa de mestrado nos anos de 2018 e 2019.

Por fim, agradeço de forma especial as minhas queridas colegas Joana e Silvana que se tornaram amigas para a vida toda! O Trio das Anas, do mestrado para a Vida! Vocês moram em meu coração.

“A terra é a própria quintessência da condição humana e, ao que sabemos, sua natureza pode ser singular no universo, a única capaz de oferecer aos seres humanos um hábitat no qual eles podem mover-se e respirar sem esforço nem artifício. O mundo – artifício humano – separa a existência do homem de todo o ambiente meramente animal; mas a vida, em si, permanece fora desse mundo artificial, e através da vida o homem permanece ligado a todos os outros organismos vivos.” (Hannah Arendt, A condição humana, 10. ed., São Paulo, Forense Universitária, 2000, p. 10).

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade desse estudo.

Passo Fundo/RS, maio de 2020.

Tatiana Mezzomo Casteli
Mestranda

SUMÁRIO

RESUMO.....	10
ABSTRACT.....	11
1 INTRODUÇÃO.....	12
2 O MEIO AMBIENTE URBANO E A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS RECURSOS HÍDRICOS NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DA SUSTENTABILIDADE.....	15
2.1 Direitos humanos e a positivação da proteção ao meio ambiente.....	16
2.2 O meio ambiente e novo paradigma da sustentabilidade.....	21
2.2.1 Desenvolvimento sustentável: de Estocolmo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS.....	22
2.2.2 A natureza multidimensional da sustentabilidade e sua acepção como novo paradigma do direito.....	28
2.2.3 O meio ambiente urbano e as cidades sustentáveis.....	36
2.3 Os recursos hídricos e sua proteção jurídica.....	40
2.3.1 A proteção da água no âmbito internacional.....	42
2.3.2 Natureza Jurídica e a proteção da água na Constituição Federal de 1988.....	48
2.3.3 A política Nacional de Recursos Hídricos.....	51
3 A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA E A PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO ÂMBITO LOCAL.....	58
3.1 A Federação Brasileira, o município e o exercício do poder local.....	58
3.1.1 Origens e evolução do município brasileiro.....	63
3.1.2 A Constituição Federal de 1988 e o município como ente federado.....	70
3.2 A autonomia municipal e a outorga constitucional de competências.....	73
3.2.1 Concepção multidimensional da autonomia municipal.....	75
3.2.2 Repartição constitucional de competências.....	82
3.3 Finalidades tributárias e a instituição de tributos pelo município.....	88
3.3.1 Tributos e suas funções.....	89
3.3.2 Tributos de competência municipal.....	93
3.4 A Extrafiscalidade tributária e o novo paradigma da sustentabilidade.....	97
3.4.1 A efetivação dos direitos fundamentais através da tributação extrafiscal.....	97
3.4.2 A proteção dos recursos hídricos no âmbito local através da extrafiscalidade.....	102

3.5 A tributação extrafiscal como meio de proteção dos recursos hídricos nos municípios gaúchos com mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes.....	105
4 CONCLUSÃO.....	112
REFERÊNCIAS.....	120

RESUMO

Segundo o preconizado pelo artigo 225, § 1º da Constituição federal de 1988, o município enquanto ente integrante da Federação Brasileira possui competência para a instituição de normas específicas visando a proteção e preservação dos recursos ambientais. Dentre eles, destaca-se a água, face a sua indispensabilidade para a existência e manutenção da vida, a crescente preocupação no âmbito nacional e internacional com a sua preservação, a sua positivação como direito fundamental embasada no novo paradigma da sustentabilidade. Desta feita exsurge a problemática acerca da possibilidade de implementação da extrafiscalidade tributária, no âmbito local, como meio de preservação dos recursos hídricos nos municípios, considerando os limites e outorga de competência conferidos pela Carta Cidadã. Para tanto, o objetivo geral funda-se na análise da competência dos Municípios para legislar e implementarem tributos com a finalidade extrafiscal, visando a proteção dos recursos hídricos como forma de garantir a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sustentável. Os objetivos específicos a serem perseguidos constituem-se em analisar o novo paradigma da sustentabilidade, voltando-se para a preservação dos recursos hídricos e da legislação aplicável no Estado Brasileiro, bem como, abordar a posição e as competências do Município na Federação Brasileira, culminando com o estudo acerca da regulamentação da temática proposta, na legislação dos municípios gaúchos com mais de 300 mil habitantes. Para o desenvolvimento da dissertação, utilizou-se como método de abordagem, o hipotético-dedutivo e como método procedimental, o bibliográfico. Nesse condão, a partir do estudo realizado, foi possível concluir que os Municípios possuem competência para a implementação da finalidade extrafiscal nos tributos de sua competência, em especial no que concerne ao IPTU – imposto predial e territorial urbano, com vistas à preservação dos recursos hídricos no âmbito local. Além disso, à partir da análise da legislação dos Municípios Gaúchos de Canoas, Caxias do Sul, Pelotas e Porto Alegre, verificou-se que em nenhuma dessas municipalidades houve até o findar da pesquisa, a implementação de tal finalidade tributária com o objetivo de proteger e preservar os recursos hídricos existentes no território municipal, muito embora se apresente como uma relevante possibilidade de efetivação das premissas constitucionais do meio ambiente saudável e sustentável, garantia inerente a todos os seres humanos.

Palavras-chaves: Competência. Extrafiscalidade. Meio ambiente urbano. Município. Recursos hídricos. Sustentabilidade.

ABSTRACT

According to what is recommended by article 225, § 1 of the 1988 Federal Constitution, the municipality as a member of the Brazilian Federation has the competence to institute specific norms aiming at the protection and preservation of environmental resources. Among them, water stands out, in view of its indispensability for the existence and maintenance of life, the growing concern at national and international level with its preservation, its positivation as a fundamental right based on the new paradigm of sustainability. This time the problem about the possibility of implementing tax extrafiscality, at the local level, emerges as a means of preserving water resources in the municipalities, considering the limits and granting of competence conferred by the Citizen Charter. To this end, the general objective is based on the analysis of the competence of the Municipalities to legislate and implement taxes with the extra-fiscal purpose, aiming at the protection of water resources as a way of guaranteeing the fulfillment of the fundamental right to the sustainable environment. The specific objectives to be pursued are to analyze the new sustainability paradigm, focusing on the preservation of water resources and applicable legislation in the Brazilian State, as well as addressing the Municipality's position and competences in the Brazilian Federation, culminating in with the study on the regulation of the proposed theme, in the legislation of the municipalities of Rio Grande do Sul with more than 300 thousand inhabitants. For the development of the dissertation, the hypothetical-deductive method of approach was used and the bibliographic method was used as a procedural method. In this condition, from the study carried out, it was possible to conclude that the Municipalities have the competence to implement the extra-fiscal purpose in the tributes of their competence, especially with regard to the IPTU - urban property and land tax, with a view to the preservation of water resources. at the local level. In addition, from the analysis of the legislation of the Gaúchos Municipalities of Canoas, Caxias do Sul, Pelotas and Porto Alegre, it was found that in none of these municipalities there was until the end of the research, the implementation of such tax purpose in order to protect and to preserve the existing water resources in the municipal territory, even though it presents itself as a relevant possibility of realizing the constitutional premises of a healthy and sustainable environment, an inherent guarantee for all human beings.

Keywords: Competence. Extrafiscality. Urban environment. County. Water resources. Sustainability.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa analisa a possibilidade de utilização da extrafiscalidade tributária no âmbito local cuja finalidade direciona-se a preservação dos recursos hídricos, fundamentada no novo paradigma da sustentabilidade, face a sua grande relevância para a manutenção da própria vida humana.

O tema central revela-se na abordagem da extrafiscalidade tributária no âmbito municipal, sua criação e implementação, como possível instrumento para a preservação dos recursos hídricos, de acordo com a competência outorgada pela Carta Cidadã de 1988, e a consequente efetivação da premissa constitucional do meio ambiente sustentável.

Escolheu-se dissertar sobre referida temática em razão da forma contundente com que a necessária preservação dos recursos naturais vem permeando a sociedade atual. Nesse contexto, a água é o recurso que tem recebido maior destaque, devido à sua importância na constituição dos organismos vivos, no equilíbrio ecológico e na formação e manutenção dos ecossistemas.

Também, evidencia-se a suma relevância do Município, enquanto detentor do poder local, para a perfectibilização de grande parte das escalas de planejamento e implantação de legislações, estratégias e ações para o cumprimento dos princípios de preservação e precaução firmados pela Política Nacional do Meio Ambiente, em especial os recursos hídricos.

Dentre essas medidas encontra-se a possibilidade de utilização da extrafiscalidade tributária, no âmbito municipal, como uma das formas de preservação deste importante recurso natural, através do exercício do poder local e a consequente efetivação do novo paradigma da sustentabilidade, fundado na efetivação dos direitos fundamentais preconizados pela Carta Magna de 1988.

Objetiva-se, destarte, analisar os fundamentos da sustentabilidade, da preservação dos recursos hídricos e a legislação aplicável no Estado Brasileiro, bem como a competência dos Municípios para legislar e implementarem tributos com a finalidade extrafiscal, visando a proteção dos recursos hídricos como forma de garantir a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente sustentável.

Ainda, como forma de aproximar a pesquisa científica da realidade legislativa existente no âmbito local, busca-se a verificação acerca da existência de tributação com a finalidade extrafiscal visando a preservação dos recursos hídricos nos municípios gaúchos com mais de trezentos mil habitantes, quais sejam, Canoas/RS, Caxias do Sul/RS, Pelotas/RS e Porto Alegre/RS.

Perquire-se, então, se diante da competência legislativa outorgada aos entes federados pela Constituição Federal, a tributação com finalidade extrafiscal poderá ser implementada pelos Municípios visando a proteção dos recursos hídricos no âmbito local? Elegeu-se, para tanto, a seguinte hipótese a ser enfrentada no desenvolvimento da pesquisa: O Município pode editar normas específicas sobre a proteção jurídica dos recursos hídricos em razão da competência outorgada pelo artigo 225, § 1º da Constituição Federal, implementando a extrafiscalidade nos tributos de sua alçada, como meio de perfectibilização da garantia constitucional do meio ambiente sustentável.

Na tentativa de responder o referido questionamento, tendo como marco teórico o fundamento constitucional ao meio ambiente urbano sustentável, fez-se uso do método de procedimento bibliográfico, por meio de leitura e pesquisa bibliográfica, compreendendo doutrina nacional e internacional, utilizando-se obras clássicas e mais recentes atinentes à problemática proposta. Outrossim, utilizou-se o método de abordagem do tipo hipotético-dedutivo, que tem por afinidade principal iniciar pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual formula hipóteses e, pelo processo dedutivo, testa a ocorrência de fenômenos abrangidos pela hipótese.

Em consonância com a problemática ora proposta, além da hipótese a ser abordada, o estudo encontra-se dividido em dois capítulos. Em um primeiro momento, aborda-se a constitucionalização dos direitos humanos e a positivação dos direitos fundamentais, em especial a proteção jurídica do meio ambiente, dando especial ênfase ao novo paradigma da sustentabilidade e sua aplicação ao meio ambiente urbano.

Ainda, disserta-se acerca da proteção constitucional e infraconstitucional dispensada aos recursos hídricos no Estado Brasileiro, abordando a política nacional dos recursos hídricos e a grande relevância da implementação das cidades sustentáveis, assim como, todas as garantias e direitos corolários a elas e sua fundamentação constitucional.

Já no segundo capítulo, evidencia-se o Município como ente integrante da República Federativa do Brasil, verificando as suas particularidades e, em especial, a sua autonomia conquistada a partir da evolução histórica do Estado Brasileiro.

Além disso, aborda-se a outorga de competência pela Constituição Federal de 1988 e a consequente possibilidade da instituição da finalidade extrafiscal nos tributos de competência local, em especial no que tange ao IPTU – Imposto predial e territorial urbano, principal tributo na grande maioria dos municípios brasileiros.

Ao final do segundo capítulo, encontra-se o cerne da pesquisa com a análise da problemática jurídica que embasa o presente trabalho, apresentando a finalidade extrafiscal dos

tributos de competência municipal, mais especificamente no que tange a proteção aos recursos hídricos, no âmbito local.

Para tanto, a partir da análise da legislação dos municípios gaúchos com mais de 300 (trezentos) mil habitantes, com especial atenção ao IPTU, cuja instituição é de competência local, verifica-se a existência ou não da implementação da finalidade extrafiscal dos tributos com o intuito de preservação dos recursos hídricos na esfera local.

Grifa-se que o presente estudo não possui o condão de esgotar o assunto, na medida em que o tema exige maior lapso temporal de pesquisa, em face de sua complexidade. Busca-se, sim, incentivar a realização de novos estudos sobre o instituto em questão, face a extrafiscalidade tributária apresentar-se como uma importante ferramenta para a proteção e preservação dos recursos ambientais, nas mais diversas esferas da federação.

2 O MEIO AMBIENTE URBANO E A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS RECURSOS HÍDRICOS NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DA SUSTENTABILIDADE

A base de construção das sociedades contemporâneas, em sua grande maioria, está afixada nos direitos humanos¹, cujas características são as mesmas, independentemente de onde forem aplicados. Entretanto, a sua efetivação nos mais diversos Estados soberanos ocorre de forma diversa, uma vez que seu conteúdo varia de acordo com o contexto social e costume de cada país², bem como, com a sua efetiva incorporação no ordenamento jurídico das nações.

Nesse sentido encontra-se o direito fundamental ao meio ambiente saudável para todos os seres humanos, inerente à própria condição humana e resultante da junção das dimensões social e ambiental que, juntamente com as demais garantias constitucionais, fundamentam o Estado Democrático de Direito e buscam a efetivação da própria dignidade da pessoa humana enquanto valor máximo do texto constitucional.

Coadunado com a preocupação de efetividade das normas ambientais positivadas, exsurge um novo paradigma para o direito, denominado de sustentabilidade, tendo como principal escopo a garantia da manutenção do equilíbrio necessário entre as ações humanas e o meio ambiente como um todo, visando o bem-estar e a sobrevivência das atuais e futuras gerações através da solidariedade intergeracional.

Assim, voltam-se os olhos ao meio ambiente urbano, local onde ocorre a concentração e aglomeração de indivíduos que interagem e dividem um mesmo espaço, restando latente a preocupação acerca da manutenção da qualidade de vida dos cidadãos e implementação de uma gestão sustentável em detrimento da degradação dos recursos naturais ali existentes.

Dentre tais recursos naturais, encontra-se a água, bem de alto valor social e econômico cuja relevância se exprime diante de sua essencialidade para a manutenção da vida humana, merecendo especial atenção a sua preservação e proteção, tanto no âmbito internacional, quanto no ordenamento jurídico pátrio, devendo ser objeto de políticas públicas de enfrentamento ao desperdício e preservação de suas fontes naturais nas mais diversas esferas de governo.

¹ Segundo Comparato, os direitos humanos tratam de “algo que é inerente à própria condição humana, sem ligação com particularidades determinadas de indivíduos ou grupos. A revelação de que todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza. É o reconhecimento universal de que, em razão dessa radical igualdade, ninguém – nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação – pode afirmar-se superior aos demais.” (COMPARATO, 2005. p. 01).

² Nesse sentido afirma Santos que “O multiculturalismo progressista pressupõe que o princípio da igualdade seja utilizado de par com o princípio do reconhecimento da diferença. A hermenêutica diatópica pressupõe aceitação do seguinte imperativo transcultural: temos o direito de ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza”. (SANTOS, 2003. p.458).

2.1 Direitos humanos e a proteção constitucional ao meio ambiente

Os direitos humanos são históricos e evoluem com o passar dos anos, de acordo com as novas exigências impostas pela sociedade contemporânea.³ Dessa forma, esses direitos ao serem positivados no ordenamento jurídico de uma nação, recaem sobre todo o indivíduo sem qualquer distinção, cabendo ao Estado e as próprias pessoas, respeitar sua obrigatoriedade jurídica, e ao cidadão, exigir sua aplicação através do direito de cidadania⁴, requisito indispensável para a correta aplicação dos direitos humanos.

Na grande maioria das vezes, a aplicação efetiva dos direitos humanos é resultado de inúmeras barbáries e maldades que foram cometidas ao longo do tempo contra a pessoa humana, sendo que “a cada grande surto de violência, os homens recuam, horrorizados, à vista da ignomínia que ao final se abre claramente diante de seus olhos” fazendo nascer na consciência dos indivíduos “[...]a exigência de novas regras de uma vida mais digna para todos” (COMPARATO, 2005, p. 37).

A conscientização da existência dos direitos humanos teve início na limitação do poder político, ou seja, a partir do momento em que se reconheceu as instituições governamentais, não mais como serviços em benefício pessoal dos governantes, mas sim, em prol da sociedade como um todo. É nesse período histórico da humanidade que começa a surgir o esboço, do que hoje se denomina de Estado de Direito⁵. (COMPARATO, 2005, p. 40)

Neste contexto, os direitos dos cidadãos passaram a ser prioridade em detrimento dos deveres dos súditos, exurgindo uma nova forma de vislumbrar a relação política “[...] não mais predominantemente do ângulo soberano, e sim daquele do cidadão, em correspondência com a afirmação da teoria individualista, da sociedade em contraposição à concepção organicista tradicional”. (BOBBIO, 1992, p. 3)

³ A esse respeito assevera Bobbio que “o elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que a declaração do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações”. (BOBBIO, 1992. p. 18).

⁴ Para Gorzevski “[...] de uma maneira geral, se define cidadania como a qualidade ou o direito do cidadão. E cidadão como o indivíduo no gozo de direitos civis e políticos de um Estado. A idéia de cidadania está sempre ligada a um determinado Estado, e em geral expressa um conjunto de direitos que dá ao indivíduo a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu Estado”. (GORCZEVSKI, 2005. p. 18).

⁵ “[...] Estado que nas suas relações com os indivíduos, se submete a um *regime de direito* quando, então, a atividade estatal apenas pode desenvolver-se utilizando um instrumental regulado e autorizado pela ordem jurídica, assim como, os indivíduos – cidadãos – têm a seu dispor mecanismos jurídicos aptos a salvaguardar-lhes de uma ação abusiva do Estado.” (STRECK; MORAIS, 2004 p. 86-87).

Em 1789, com a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão⁶, a ideia de liberdade⁷ foi reforçada juntamente com o ideal de igualdade⁸. Tal movimento buscava edificar “uma nova ordem sobre os *direitos naturais dos individuais* – eis o primeiro momento individualista – e não com base em posições subjectivas dos indivíduos enquanto membros integradores de uma qualquer *ordem jurídica estatal*”. (CANOTILHO, 2003, p.57)

Já o espírito de fraternidade, prolatado com a Revolução Francesa, somente foi prestigiado em 1948 com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁹, pela Assembleia Geral das Nações Unidas. (COMPARATO, 2005, p. 52)

Referido ideal, posteriormente, ensejou o surgimento dos direitos humanos de terceira geração, ou seja, “os direitos humanos de solidariedade que não buscam a garantia ou segurança individual contra determinados atos, sequer a segurança coletiva positiva própria dos de segunda geração, mas, indo além, têm como destinatário o próprio gênero humano”. A fraternidade fundamenta “direitos que refletem as potencialidades construtiva e destrutiva, ao mesmo tempo, de nosso desenvolvimento”. (MORAIS, 1996. p. 164).

Assim, foi ao fim da segunda guerra mundial, em resposta às atrocidades cometidas a milhões de seres humanos e horrores de toda a espécie¹⁰, que a humanidade se conscientizou do valor supremo da dignidade humana. Foi nesse período pós-guerra, que se dá definitivamente a internacionalização dos Direitos humanos. (COMPARATO, 2005, p. 55)

⁶ Artigo 1º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: “Os homens nascem e permanecem livre e iguais em direitos”.

⁷ “O indivíduo passa a ser a razão da existência do Estado, tornando-se legítimo para modificá-lo quando esse se mostrar opressor. [...] A Revolução Francesa apresenta-se como marco fundamental na existência dos direitos humanos no sentido de libertação da força absoluta do Estado. Seu lema constitui, no decorrer da história, as três gerações de direito: liberdade, igualdade e fraternidade.” (PILAU, 2003. p. 67-68)

⁸ Para Bobbio, “Na realidade, os homens não nascem nem livres nem iguais. Que os homens nasçam livres e iguais é uma exigência da razão, não uma constatação de fato ou um dado histórico. É uma hipótese que permite inverter radicalmente a concepção tradicional, segundo a qual o poder político – o poder sobre o homem chamado *imperium* – procede de cima para baixo e não vice-versa. [...] tratava-se, claramente, de uma origem não histórica e sim ideal”. (BOBBIO, 1992, p. 118).

⁹ Para Piovesan, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 “introduz extraordinária inovação, ao conter uma linguagem de direitos até então inédita. Combinando o discurso liberal da cidadania com o discurso social, a declaração passa a elencar tanto direitos civis e políticos, como direitos sociais, econômicos e culturais”. (PIOVESAN, 2003. p. 337).

¹⁰Relato autêntico da experiência vivida pelo prisioneiro Primo Levi nos campos de extermínio da 2ª guerra mundial. “Pela primeira vez, então, nos damos conta de que a nossa língua não tem palavras para expressar esta ofensa, a aniquilação de um homem. Num instante, por intuição quase profética, a realidade nos foi revelada: chegamos ao fundo. Mais para baixo não é possível. Condição humana mais miserável não existe, não dá para imaginar. Nada mais é nosso: tiraram-nos as roupas, os sapatos, até os cabelos; se falarmos, não nos escutarão – e , se nos escutarem, não nos compreenderão. Roubaram também o nosso nome, e , se quisermos mantê-lo, deveremos encontrar dentro de nós a força para tanto, para que, além do nome, sobre alguma coisa de nós, do que éramos. [...] Imagine-se, agora, um homem privado não apenas dos seres queridos, mas de sua casa, seus hábitos, sua roupa, tudo, enfim, rigorosamente tudo que possuía; ele será um ser vazio, reduzido a puro sofrimento e carência, esquecido de dignidade e discernimento – pois quem perde tudo, muitas vezes perde também a si mesmo; transformado em algo tão miserável, que facilmente se decidirá sobre sua vida e sua morte, sem qualquer sentimento de afinidade humana, da na melhor das hipóteses considerando puros critérios de conveniência. Ficará claro, então, o duplo significado expressão “Campo de extermínio”, bem como o que desejo expressar quando digo: chegar no fundo”. (DEL RE, 1988. p. 24-25)

Desde então, muitas outras convenções, pactos e tratados de Direitos Humanos foram celebrados e ratificados por diversos Estados, assegurando direitos individuais, sociais, do meio ambiente e da própria humanidade, sempre com o intuito de preservar e assegurar a dignidade da pessoa humana. (PIOVESAN, 2004, p. 140)

Coadunado com isso, ao serem incorporados e positivados no ordenamento jurídico, os direitos humanos tornam-se direitos fundamentais¹¹ que “criam pressupostos básicos para uma vida na liberdade e na dignidade humana”. (OLIVEIRA, 2003, p. 262)

Explica-se a distinção entre as expressões “direitos fundamentais” e “direitos humanos” sustentando que a primeira se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado. Em contrapartida, o vocábulo “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, “aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)”. (SARLET, 2004, p. 35-36).

Ressalta-se, porém, que a doutrina não chega a um consenso¹² no que diz respeito a expressão terminológica dos Direitos Humanos, sejam eles positivados ou não¹³.

Não restam dúvidas de que os direitos fundamentais, em sua essência, sempre serão direitos humanos, uma vez que o titular desses direitos, conseqüentemente, será sempre a própria pessoa humana, de forma individual ou representada “por entes coletivos”. (SARLET, 2004, p. 35)

O sistema jurídico brasileiro, através da Constituição Federal de 1988, positivou de forma expressa os chamados direitos humanos de primeira, segunda e terceira gerações, além disso, no parágrafo primeiro, do artigo 5º, estatuiu de modo expresso que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata”, ou seja, são autoaplicáveis.

Os direitos pertencentes à primeira geração referem-se aos direitos fundamentais do

¹¹ Refere Comparato que os direitos fundamentais tratam-se dos “direitos humanos reconhecidos como tais pelas autoridades às quais se atribui o poder político de editar normas, tanto no interior dos Estados quanto no plano internacional; são os direitos humanos positivados nas Constituições, nas leis, nos tratados internacionais.” (COMPARATO, 2005, p. 57).

¹² Ao tratar desse impasse, assevera Canotilho que “direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta”. (CANOTILHO, 2003, p. 39).

¹³ Percebe-se que são utilizadas diversas expressões para definição, tais como “direitos humanos”, “direitos fundamentais”, “direitos do homem”, “direitos humanos fundamentais”, “liberdades públicas”, “direitos individuais”, “liberdades fundamentais” e “direitos subjetivos públicos”. (SARLET, 2004, p. 33).

homem, afirmados nas lutas contra os governos absolutos e arbitrários, tendo por escopo limitar a atuação estatal em vista da preservação de direitos como a vida, a liberdade e a igualdade.

Já os ditos de segunda geração decorrem das lutas de classes, das conquistas da classe operaria no século XIX, em vista da afirmação de que o Estado deve não apenas se omitir em praticar atos lesivos a esfera de direitos humanos, mas também promover e salvaguardar situações de direitos humanos relacionadas a vida digna: trabalho, educação, saúde, moradia, dentre outros. Tratam-se do embrião dos direitos sociais.

Coube à terceira geração a preservação do meio ambiente e do consumidor, numa clara preocupação com a manutenção da vida na Terra.

Assim, vislumbra-se que a Constituição Federal de 1988, base de todo o ordenamento jurídico brasileiro, possui incluso em seu texto preceitos que objetivam a proteção do meio ambiente como direito fundamental¹⁴, corolário da dignidade da pessoa humana, demandando garantia e proteção estatal.

Trata-se de uma Carta Magna dita ambientalista, uma vez que assumiu o tratamento do direito ambiental em termos amplos e modernos, trazendo um capítulo específico sobre o *meio ambiente*, inserido no título da “Ordem Social” [...], que permeia e correlaciona a matéria com os temas fundamentais da ordem constitucional (SILVA, 2007, p. 46).

Segundo Alexy, o meio ambiente se revela como um “direito fundamental completo” e se compõe a partir da união de um feixe de posições individuais diferentes. Assevera que

[...]aquele que propõe a introdução de um direito fundamental ao meio ambiente, ou que pretende atribuí-lo por meio de interpretação a um dispositivo de direito fundamental existente, pode incorporar a esse feixe, dentre outros, um direito a que o Estado se abstenha de determinadas intervenções no meio ambiente (direito de defesa), um direito a que o Estado proteja o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros que sejam lesivas ao meio ambiente (direito a proteção), um direito a que o Estado inclua o titular do direito fundamental nos procedimentos relevantes para o meio ambiente (direito a procedimentos) e um direito a que o próprio Estado tome medidas fáticas benéficas ao meio ambiente (direito a prestação fática). (ALEXY, 2015, p.443)

Nesse diapasão, entende-se que a positivação dos direitos humanos na Constituição pátria é resultado da evolução do Estado como um todo, visto que, inicialmente, as constituições eram tidas apenas como cartas políticas, não sendo consideradas normas jurídicas, possuindo como seus destinatários o poder público e não o povo.¹⁵ (OLIVEIRA, 2003, p. 264/265). Assim,

¹⁴ Constata-se no texto constitucional a previsão expressa da tutela do meio ambiente através da leitura dos artigos 5º, LXXIII, 174, 182, 200, 216 e 225 da CF/88.

¹⁵Menciona Lorenzetti, que “em uma primeira etapa, as Constituições questionaram fundamentalmente, a organização do governo, e seus destinatários eram os governantes. Não obstante, imediatamente, incluíram direitos do cidadão diante da organização estatal, e, posteriormente, direitos socioeconômicos, disposições sobre organização da economia e, em geral,

no Estado Democrático de Direito¹⁶ a Constituição passou a representar o fundamento do ordenamento jurídico, a Carta Magna que unifica todo o sistema jurídico e prevê que todas as demais normas devem estar em consonância com ela. (STRECK; MORAIS, 2004 p. 94)

Conforme já mencionado anteriormente a Carta Magna de 1988 positivou de forma expressa a proteção ao meio ambiente em seu artigo 225¹⁷ elevando o mesmo ao status de direito fundamental, demonstrando a clara preocupação com o bem-estar dos cidadãos a partir da garantia de vida digna em um ambiente sadio e equilibrado.

Exsurge o denominado Estado Socioambiental de Direito¹⁸ cuja principal característica encontra-se na junção da dimensão social com a dimensão ambiental como elementos essenciais da dignidade da pessoa humana, tornando-se consequências do dever jurídico-estatal no sentido de uma "atualização viva do princípio", em constante atualização à luz dos novos valores humanos que são incorporados ao seu conteúdo normativo, exigindo uma efetiva proteção ambiental. (HÄBERLE, 2005, p. 130)

Nesse sentido, o aspecto ambiental da dignidade da pessoa humana coaduna-se à premissa de que não se pode pensar em uma vida digna senão em um ambiente salubre, capaz de garantir qualidade de vida aos indivíduos que ali residem, requerendo uma postura diferenciada do Estado e da sociedade, a fim de garantir a promoção e a tutela dos direitos liberais, sociais e ambientais em um único projeto jurídico-político tendo como objetivo o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 56)

normas vinculadas ao Direito Privado. A norma constitucional deixa de ser exclusivamente uma regra que unicamente continha elementos de Direito Público para se referir também às relações entre os particulares". (LORENZETTI, 1998. p. 254).

¹⁶Conforme Streck e Moraes "são princípios do Estado Democrático de Direito: A- Constitucionalidade: vinculação do Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica; B- Organização democrática da sociedade; C- Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, seja como Estado de distância, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como um Estado antropologicamente amigo, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade; D- Justiça Social como mecanismos corretivos das desigualdades; E- Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas, também, como articulação de uma sociedade justa; F- Divisão de Poderes ou de Funções; G-Legalidade que aparece como medida de direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência; H- Segurança e Certezas Jurídicas". (STRECK; MORAIS, 2004, p. 92).

¹⁷ Artigo 225 da Constituição Federal: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.[...]".

¹⁸ Expressão tecida por Sarlet e Fensterseifer, segundo os quais a expressão socioambiental pressupõe a convergência entre as agendas social e ambiental em um mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 117)

Vislumbra-se a proteção ambiental como uma das mais relevantes garantias asseguradas pela Constituição Federal de 1988, sendo que sua efetivação deve figurar como uma das principais agendas do Estado, visto que tem relação direta com a concretização de uma existência humana digna e saudável em uma sociedade marcada pelo risco¹⁹ e permeada por direitos transindividuais²⁰.

Todavia, a consecução do objetivo de tutela do meio ambiente, assim como preconizado pelo texto constitucional, deve partir da atuação compartilhada entre o Estado e os atores privados, buscando assim preencher o conteúdo do artigo 225 da CF, visto que o reconhecimento da causa ambiental e a sua positivação como direito fundamental é sucedâneo de movimentação social que buscou exaltar a matriz ecológica e a consequente importância de sua proteção e preservação.

Nesse sentido afirma Canotilho que o Estado para ser qualificado com ambiental deve contemplar duas dimensões jurídico-políticas, as quais se traduzem na obrigação do Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, de promover políticas públicas multidisciplinares, pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica e, por outro lado, o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente, deixando transparecer a efetiva responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras. (CANOTILHO, 1998, p. 44).

Verifica-se assim, a garantia dos cidadãos de viverem em um meio ambiente sustentável, fundado nos preceitos constitucionais e que visam a efetividade dos direitos humanos, em especial a dignidade da pessoa humana como corolário da evolução do Estado e da positivação dos direitos humanos.

2.2 O meio ambiente e o novo paradigma da sustentabilidade

Conforme abordado no tópico anterior, a proteção jurídica ao meio ambiente encontra-se positivada na Constituição Federal de 1988, como consequência de lutas históricas para o

¹⁹ Instituída pelo sociólogo alemão Ulrich Beck na década de 1980, a teoria da sociedade de risco corresponde a fase do desenvolvimento da sociedade moderna onde os riscos sociais, políticos, ecológicos e individuais, criados pela inovação tecnológica, escapam das instituições de controle e proteção da sociedade industrial, representando uma conscientização da falência do modelo de produção industrial e o consequente risco permanente de desastres e catástrofes ambientais. (BECK, 2011, p. 23-26)

²⁰ Os direitos transindividuais, assim denominados por não pertencerem ao indivíduo de forma isolada, podem ser classificados em: direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Essa classificação foi inovação trazida pelo parágrafo único do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor. Norberto Bobbio, ao analisá-los, dispõe: “Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”. (BOBBIO, 1992, p.6)

reconhecimento e implementação dos direitos humanos nos mais diversas Estados soberanos, cada um ao seu tempo e forma. Trata-se de verdadeiro direito fundamental, que juntamente com as demais garantias constitucionais embasam o Estado Democrático de Direito, bem como sua atual concepção de Estado socioambiental.

O desenvolvimento global, aliado à proteção efetiva do meio ambiente, constitui um dos grandes desafios das sociedades contemporâneas, devendo haver uma abordagem e tratamento jurídico conjunto de diretrizes sustentáveis para um futuro com mais prudência no segmento ambiental e a gestão adequada dos riscos que permeiam a atualidade, buscando o tão almejado equilíbrio ecológico.

Nesse aspecto, necessária se faz a análise da evolução histórica do desenvolvimento sustentável, ponderando acerca dos diversos aspectos de sua aplicação, a delimitação de sua conceituação e dimensões, tendo por base a preocupação e proteção nacional e internacional acerca das questões ambientais na contemporaneidade.

2.2.1 Desenvolvimento sustentável: de Estocolmo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS

Logo após a Segunda Guerra Mundial, impulsionado pela grande expansão da atividade industrial, ocorreu um grande crescimento econômico em quase todo o mundo. O crescimento populacional, a ampliação do número de consumidores de produtos industrializados e a incessante busca de maiores lucros pelos empresários, foram corolários deste desenvolvimento.

Todavia, toda essa prosperidade industrial veio acompanhada de custos econômicos e ambientais bastante severos²¹, no momento em que o meio ambiente não conseguiu mais absorver a poluição gerada restando ameaçados a saúde humana, as propriedades e os ecossistemas.

Na tentativa de regulamentar e proteger as questões ambientais, tanto no âmbito nacional, como no âmbito internacional, os Estados, a sociedade e as organizações internacionais, principalmente a ONU, por meio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD),

²¹ Assevera Rachel Carloson em sua obra Primavera Silenciosa que “Apenas dentro do momento de tempo representando um século presente é que uma espécie – o Homem – adquiriu capacidade significativa para alterar a natureza de seu mundo. Durante o passado quarto do século, esta capacidade não somente aumentou até atingir inquietante magnitude, mas também se modificou quanto ao caráter. O mais alarmante de todos os assaltos contra o meio ambiente, efetuado pelo Homem, é representado pela contaminação do ar, da terra, dos rios, dos mares, por via de materiais perigosos e até letais. Esta poluição é, em sua maior parte, irremediável; a cadeia de males que ela inicia, não apenas no mundo que deve sustentar a vida, mas também nos tecidos vivos, é em sua maior parte irreversível”. (1969, p. 15-16)

passaram a realizar uma série de conferências internacionais buscando abordar estas questões e garantir a sobrevivência em nosso planeta.

A primeira delas ocorreu no ano de 1972, em Estocolmo, onde se celebrou a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano, a qual reuniu representantes de diversos países com o intuito de examinar as ações nos níveis nacional e internacional que poderiam limitar e, na medida do possível, “eliminar os obstáculos ao meio ambiente humano” à partir da análise dos problemas até então encontrados, buscando dirigir a atenção dos governos e da opinião pública sobre essa questão. (LAGO, 2006, p. 25)

Nesse aspecto, o relatório *The Limits to Growth*²², publicado pelo Clube de Roma, foi determinante para que a ONU tivesse uma atitude proativa ao se pronunciar acerca da temática do meio ambiente e sua necessária preservação, visto que previa um esgotamento dos recursos naturais em menos de 100 anos, caso a humanidade continuasse a consumir os recursos naturais na sistemática da época. Idealizado pelo italiano Aurélio Peccei, e patrocinados por grandes empresas como a Fiat e a Volkswagen, o Clube de Roma era composto por cientistas, acadêmicos, economistas, industriais e membros de instituições públicas de países desenvolvidos e tinha por objetivo a discussão acerca do futuro das condições humanas no planeta. (CLUBE, 2014)

Já na cerimônia de abertura o então Secretário Geral da Conferência, o canadense Maurice Strong declarou que Estocolmo representa “a new liberation movement to free men from the threat of their thralldom to environmental perils of their own making”²³, fazendo clara alusão a grande relevância da discussão dos temas ambientais que permeariam o evento em especial à utilização predatória dos recursos naturais.

O momento histórico em que fora realizada a Conferência de Estocolmo foi marcado pelo forte questionamento aos modelos ocidental e socialista de desenvolvimento. De um lado os EUA com “a intensa luta pelos direitos civis, ao debate em torno da Guerra do Vietnã e à emergência de novos padrões de comportamento, inclusive no que se refere aos direitos do consumidor”. Já na Europa Ocidental o ano de 1968 “simbolizou a resistência de uma nova geração aos valores estabelecidos. No mesmo ano a União soviética enterrou o sonho tcheco do “socialismo com rosto humano””. (LAGO, 2006, p. 26)

²² Os limites do Crescimento (tradução livre da autora). O trabalho que deixou o Clube de Roma em evidência mundial aconteceu quatro anos após a sua primeira reunião. Em 1972, o grupo pediu a uma equipe de cientistas do instituto de Tecnologia de Massachussets (MIT, sigla em inglês), liderado por Dennis e Donella Meadows, para elaborar tal relatório. Este estudo utilizou sistemas de informática para simular a interação do homem e o meio ambiente, levando em consideração o aumento populacional e o esgotamento dos recursos naturais. (CLUBE, 2014)

²³ STRONG, 1972. Tradução livre da autora “um novo movimento de libertação para libertar os homens da ameaça de sua servidão aos perigos ambientais que eles mesmos criaram”.

Afora a discussões travadas pelos dois centros de poder, que constituíam os polos da Guerra Fria, a Conferência representou um verdadeiro marco para a proteção ambiental, vez que estabeleceu diretrizes para a proteção do meio ambiente à nível internacional. Em seu primeiro princípio²⁴ deu especial atenção aos valores da liberdade, igualdade e da garantia a um meio ambiente de qualidade para as presentes e futuras gerações, o que representou um grande avanço à época em que foi realizada.

A participação brasileira na Conferência de Estocolmo, que na época encontrava-se sob o Regime da Ditadura Militar²⁵, foi considerada como “desastrosa” vez que “não poderia dar-se ao luxo de gastar com lixo, indo na contramão da realidade que se propusera na época”. (PILAU SOBRINHO, 2017, p. 27)

Considera-se que a Conferência de Estocolmo contribuiu significativamente para que o meio ambiente conquistasse a atenção da comunidade internacional como desejavam os mais fervorosos ambientalistas. No entanto “ao ganhar crescente legitimidade internacional, passou a ser discutido cada vez menos do ponto de vista científico, e cada vez mais no contexto político e econômico”. (LAGO, 2006, p. 32)

Os estudos do Clube de Roma²⁶, juntamente com a ação das organizações internacionais pós Conferência de Estocolmo de 1972, culminaram com a criação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA), o qual passou a elaborar diversas recomendações, declarações e propostas atinentes ao principais problemas ambientais, possibilitando a continuidade da discussão acerca dos recursos naturais e sua utilização pela humanidade.

Outra conferência realizou-se no ano de 1984 a qual deu origem à Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e desenvolvimento, cujo lema era “Uma agenda global para a mudança”. Composta por dezenas de especialistas, esta comissão encerrou-se no ano de 1987 com o relatório da Primeira-Ministra norueguesa Gro Harlem Brundland, intitulado “Nosso Futuro Comum”. (BOFF, 2014, p. 34)

²⁴ Princípio 1. O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas. Convenção de Estocolmo, 1972.

²⁵ “[...] a ditadura militar brasileira, representada pelo general Costa Cavalcanti, mandou dizer ali, para assombro do mundo civilizado, que um país subdesenvolvido não podia dar-se ao luxo de investir dinheiro na limpeza do meio ambiente”. (RIBEIRO, 2012, p. 27)

²⁶ Posteriormente ao ano de 1972 e o já mencionado relatório sobre “Os limites do Crescimento”, o Clube de Roma publicou outros dois relatórios, um no ano de 1975 encomendado pelos cientistas iugoslavos Pestel e Mesarovic o qual consolidava as principais conclusões do primeiro informativo e o outro, no ano de 1976, dirigido pelo Prêmio Nobel de Economia Jan Tinbergen, que chegava a conclusão de que era imprescindível uma “nova ordem internacional que garantisse: o fim das grandes desigualdades entre os países; um crescimento global e harmônico do mundo que evitasse a inflação; e um sistema de organização geral de utilização de recursos”. (PÉREZ LUÑO, 2012, p. 47-48).

O também chamado Relatório Brundland²⁷, trouxe em seu conteúdo a expressão “desenvolvimento sustentável”, conceituando-o como: “aquele que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas necessidades e aspirações”. Trata-se da definição clássica de desenvolvimento sustentável, sendo utilizada por grande parte da doutrina que aborda a temática.

O aquecimento global e a destruição da camada de ozônio, problemas ambientais que faziam sentido para a época, são alguns dos exemplos dos problemas ambientais que foram tratados no documento, além de apresentar acentuada preocupação com os possíveis e iminentes desastres ambientais, apontando proposições a serem tomadas pelos Estados e elegendo agentes de diversas instituições multilaterais. (DE PAULA, 2012, p. 223-224)

Todavia, a análise operada em tal relatório não se limitava à sustentabilidade ecológica, mas também à grande discrepância existente entre o desenvolvimento econômico e social dos países do Norte, desenvolvidos além do limite, com os países do Sul, em desenvolvimento. O relatório Brundtland também convoca para um realinhamento do relacionamento entre a humanidade e o meio ambiente, através de uma nova ética orientadora da conduta do Estado na transição para o desenvolvimento sustentável. Fundamentado no aspecto econômico, intergeracional e humano, o relatório faz um apelo pela justiça distributiva global (BOSELNANN, 2015, p. 49-50).

Como consequência do relatório “Nosso Futuro Comum”, a Assembleia das Nações Unidas decidiu dar continuidade à discussão convocando a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, com sede no Rio de Janeiro, realizada entre os dias 3 e 14 de julho de 1992, também chamada de “Cúpula da Terra”. Reuniu delegações de 172 países, trouxe ao Rio de Janeiro 108 Chefes de Estado ou de Governo, sendo credenciados cerca de 10.000 (dez mil) jornalistas e representantes de 1.400 organizações não-governamentais, ao mesmo tempo que o Fórum Global, reunia membros de 7.000 (sete mil) destas organizações. (LAGO, 2006, p. 52).

²⁷ O relatório inicia com o seguinte fundamento: “The Earth is one but the world is not. We all depend on one biosphere for sustaining our lives. Yet each community, each country, strives for survival and prosperity with little regard for its impact on others. Some consume the Earth's resources at a rate that would leave little for future generations. Others, many more in number, consume far too little and live with the prospect of hunger, squalor, disease, and early death”. Tradução livre da autora: “1. A Terra é uma, mas o mundo não é. Todos nós dependemos de uma biosfera para sustentar nossas vidas. No entanto, cada comunidade, cada país, luta pela sobrevivência e prosperidade com pouca consideração pelo seu impacto sobre os outros. Alguns consomem os recursos da Terra a uma taxa que deixaria pouco para as gerações futuras. Outros, muitos em número, consomem muito pouco e vivem com a perspectiva de fome, miséria, doença e morte prematura”. Disponível em: https://en.wikisource.org/wiki/Brundtland_Report/Chapter_1._A_Threatened_Future acesso em 09/07/2019.

Como resultado de tão eloquente²⁸ Conferência, foram produzidos vários documentos, dentre os quais destaca-se a Agenda 21: Programa de Ação Global, com 40 capítulos e a Carta do Rio de Janeiro, nos quais a categoria desenvolvimento sustentável “adquiriu então plena cidadania”. Ficou estabelecido nos referidos documentos a necessidade de cooperação entre os Estados, desenvolvidos ou subdesenvolvidos e os respectivos indivíduos com o intuito de erradicar a pobreza de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida de toda a população, buscar a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade dos ecossistemas terrestres, asseverando acerca da responsabilidade que decai sobre os Estados.(BOFF, 2014, p.35)

A Conferência do Rio consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável, com o necessário equilíbrio entre “três pilares”: as dimensões econômica, social e ambiental, contribuindo para a ampla conscientização de que os danos ao meio ambiente eram majoritariamente de responsabilidade dos países desenvolvidos. Por fim, “reconheceu-se, ao mesmo tempo, a necessidade de os países em desenvolvimento receberem apoio financeiro e tecnológico para avançarem na direção do desenvolvimento sustentável”. (LAGO, 2006, p. 18)

Já no ano de 2002, através da Resolução nº 55/199 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a ONU convocou a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que reuniu representantes de 150 nações, grandes corporações, cientistas e militantes da causa ecológica, na cidade de Joanesburgo entre os dias 26 de agosto e 04 de setembro do referido ano. Estavam em jogo interesses econômicos corporativos, especialmente por parte das grandes potências, que foram responsáveis pelo boicote da discussão das energias alternativas em substituição do petróleo, altamente poluidor. (BOFF, 2014, p. 36)

Como um dos principais objetivos, a Cúpula de Joanesburgo foi convocada visando o estabelecimento de alternativas que acelerassem a implementação dos princípios aprovados no Rio de Janeiro, visto se tratar da grande dificuldade encontrada nos 10 anos que separam as duas conferências. Ainda, restou evidente a “relação cada vez mais estreita entre as agendas globais de comércio, financiamento e meio ambiente”. (LAGO, 2006, p.19)

²⁸ Para LAGO “Do ponto de vista da percepção pela opinião pública, os dados acima mostraram, antes de tudo, que a questão do meio ambiente, vinte anos após Estocolmo, havia-se tornado suficientemente importante na agenda internacional para justificar o deslocamento de um número inédito de Chefes de Estado e de Governo para uma única reunião. Outro fato que, de imediato, marca uma sensível diferença com relação a 1972 é a realização da Conferência em um país em desenvolvimento – país que chegou a ser considerado a *bete noire* de Estocolmo -, indicação de que o tema não era mais considerado um “luxo” de países ricos e, sim, uma questão que exigia um engajamento coletivo da comunidade internacional. Os objetivos dos países em desenvolvimento e os dos países desenvolvidos continuavam, no entanto, sensivelmente diferentes, não obstante as mudanças de percepção quanto ao tema, as transformações radicais no cenário internacional e o novo papel que parecia esboçar para as Nações Unidas, com a diminuição das tensões entre as superpotências” (2006, p.56)

Nesse meandro, exsurge um conceito integral de sustentabilidade, consagrando além da dimensão global, as perspectivas ecológica, social e econômica, “como qualificadoras de qualquer projeto de desenvolvimento, bem como a certeza de que sem justiça social não é possível alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado na sua perspectiva ampla”. Consolidase a ideia de que “nenhum dos elementos (ecológico, social e econômico) deve ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria. Todos são complementares, dependentes e só quando implementados sinergicamente é que poderão garantir um futuro mais promissor”. (CRUZ; BODNAR, 2012, p. 110)

Todavia, Leonardo Boff, em uma visão mais pessimista, entendeu que Joanesburgo “terminou numa grande frustração”, alegando que se perdeu o sentido de inclusão e cooperação, predominando as decisões dos mais ricos, de forma unitária, apoiados pelas grandes corporações e os países produtores de petróleo. Ficou à margem da discussão as questões atinentes a salvaguarda e preservação de nosso planeta e civilização, assim como a própria sustentabilidade, do que apenas falou-se, “mas sem constituir a preocupação central”. (BOFF, 2014, p. 36)

Dez anos depois, de 20 a 22 de junho do ano de 2012, a ONU realizou uma nova Conferência na cidade do Rio de Janeiro, intitulada Rio+20 em alusão aos vinte anos da Eco-92. O evento se propôs a fazer um balanço dos avanços e retrocessos do binômio “desenvolvimento e sustentabilidade”, diante das latentes mudanças trazidas pelo aquecimento global, pela diminuição dos bens e serviços da Terra, agravadas pela crise econômica de 2007.

No definitivo da Conferência, intitulado “O Futuro que Queremos”, cuja redação foi confiada à delegação brasileira em razão da fala de consenso dos 193 representantes dos povos, houve o reconhecimento, dentro outras observações, de que o desenvolvimento sustentável continuava sendo uma meta distante, restando grandes barreiras e lacunas sistêmicas na implantação dos compromissos aceitos internacionalmente. (BOFF, 2014, p. 37)

O documento político da também chamada Conferência Rio+20 aponta para temáticas como a economia verde, detalhando sobre o que está envolvido no desenvolvimento de uma economia verde dentro de um contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, dedicando “uma seção para detalhar como as políticas econômicas podem ser uma ferramenta para avançar no desenvolvimento sustentável, observando que todos os países estão aprendendo como tornar suas economias mais verdes”, além de compartilharem experiências e lições. (CRUZ; FERRER; GLASENAPP, 2014, p. 1453)

Trata também da temática de como os países devem lidar globalmente com a sustentabilidade, elegendo duas medidas com o intuito de fortalecer a arquitetura de apoio às

ações internacionais de desenvolvimento sustentável, quais sejam, o estabelecimento de um fórum político de alto nível para discussões sobre como integrar as dimensões sociais, econômicas e ambientais, bem como, o fortalecimento do PNUMA à partir da ampliação de seu financiamento tornando-o de adesão universal. (CRUZ; FERRER; GLASENAPP, 2014, p. 1453-1454)

Objetivando o enfrentamento dessas dificuldades, os países comprometeram-se em melhorar a governança e a capacidade em todos os níveis, promovendo a tomada de decisões de forma integrada. Entretanto, não foram estabelecidos metas concretas entre os governos presentes, para a concretização do desenvolvimento sustentável: “sem decisões internacionais vinculantes, sem metas e, em definitivo, sem mecanismos para medir o avanço no sentido do ‘futuro que queremos’”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012a; GUIMARÃES; FONTOURA, 2012, p. 27).

Seguindo a ordem cronológica, a conferência mais recente realizada pelas Nações Unidas acerca do desenvolvimento sustentável, aconteceu em setembro de 2015, na sede da Organização, em Nova Iorque. Como resultado da intitulada Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, líderes dos 193 Estados-membros aprovaram, por consenso, a adoção da Agenda 2030, dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das 169 metas para a erradicação da pobreza e promoção de vida digna para todos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b).

Dentre os ODS, destacam-se o de nº 6 – Água potável e saneamento – Assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos, bem como, o de nº 11 – Cidades e comunidades sustentáveis – tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, vez que os mesmos possuem íntima ligação com o objeto da presente pesquisa e serão tratados em tópicos específicos no presente capítulo.

2.2.2 A natureza multidimensional da sustentabilidade e sua aceção como novo paradigma do direito

A construção e delimitação de um conceito para a sustentabilidade revela-se um objetivo complexo diante da constante evolução da sociedade e desenvolvimento do ser humano no planeta, que buscou de forma veemente controlar a natureza. Segundo Arnold Toynbee, “o homem é a primeira espécie de ser vivo em nossa biosfera que adquiriu o poder de destruí-la e, ao assim fazer, de liquidar a si mesmo”. (1987, p. 36).

O crescimento desordenado das cidades, o aumento no ritmo de crescimento populacional e o consumo predatório dos recursos naturais²⁹, evidenciados a partir da Revolução Industrial, culminaram em uma crise ambiental e social que assola a civilização contemporânea e evidencia o modelo ocidental do crescimento pelo crescimento. Nesse aspecto Freitas sinaliza pela existência de múltiplas crises que acabam interagindo entre si, dentre as quais destacam-se o aquecimento global, a desigualdade de renda, a favelização, a tributação, a escassez de democracia participativa, a baixa qualidade da educação, o *extress* hídrico, o desaparecimento de espécies, mobilidade urbana e a enorme produção de resíduos. (FREITAS, 2016, p. 27)

Os danos ambientais, diante da atual conjuntura e confluência de crises, tornaram-se cada vez mais recorrentes, sendo que os principais sinais de alerta passaram a surgir a partir da década de 1980, conforme apontam Edgar Morin e Anne Brigitte Kern, quando tecem considerações acerca de

- a) grandes catástrofes locais com amplas consequências (acidentes nucleares nas usinas de Chernobyl e Three Mile Island, poluição do ar em Atenas e na cidade do México, etc);
- b) problemas mais gerais nos países industrializados (urbanização maciça, contaminação das águas, envenenamento dos solos por pesticidas e fertilizantes);
- c) problemas mais gerais nos países não-industrializados (desertificação, desmatamento, etc);
- d) problemas globais relativos ao planeta como um todo (efeito estufa, decomposição da camada de ozônio, etc). (MORIN; KERN. 1995, p.73)

Nesse aspecto, diante das mazelas provocadas pelo modelo de produção capitalista, e da premissa de que a crise ambiental é também uma crise da civilização como consequência do esgotamento de um modo de vida baseado no consumo, “um novo paradigma³⁰ impõe-se a sociedade pós-moderna”. (DE SOUZA; ARMADA, 2018, p. 26)

²⁹ No que diz respeito ao real temor de extinção da vida humana em decorrência da degradação do planeta, assevera Freitas “Ao que tudo indica, nos próximos milhões de anos, o planeta não será extinto. *A humanidade é que corre real perigo*. A gravidade das questões ambientais encontra-se, no presente estágio, isenta de dúvidas, em pontos fulcrais. O peso dessa ou daquela causa, sim, pode ser debatido, mas crise ambiental é indelével. Negar, nessa altura, os malefícios dos bilhões de toneladas de gases tóxicos (com enormes custos associados) parece atitude despida de mínima cientificidade. Provavelmente, trata-se da primeira vez na história, salvo risco de guerra nuclear, que a humanidade simplesmente pode inviabilizar a sua permanência na Terra, por obra e desgraça, em larga escala, do seu estilo devorante, compulsivo e pouco amigável. O alerta está acionado”. (FREITAS, 2016, P. 23-24)

³⁰ Segundo Kuhn (1995), “o termo paradigma está estreitamente relacionado com ‘ciência normal’, que é a pesquisa firmemente baseada em uma ou mais realizações científicas. Essas realizações são reconhecidas durante algum tempo por alguma comunidade científica específica proporcionando os fundamentos para sua prática posterior” (p. 30). Assevera que “um paradigma é aquilo que os membros de uma comunidade científica partilham e, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que partilham um paradigma” (p.219). Para o autor “os novos paradigmas nascem dos antigos, incorporam comumente grande parte do vocabulário e dos aparatos, tanto conceituais como de manipulação, que o paradigma tradicional já empregara, mas raramente utilizam esses elementos emprestados de uma maneira tradicional. Dentro do novo paradigma temos conceitos e experiências antigos que estabelecem novas relações entre si” (p. 189).

Exsurge a sustentabilidade como parâmetro para garantir o equilíbrio entre as ações humanas e o meio ambiente como um todo, visando o bem-estar e a sobrevivência das atuais e futuras gerações. Tal preocupação ganhou conotação mundial com a realização das conferências internacionais sobre o meio ambiente promovidas pela ONU, conforme explanado no subitem anterior, tratando-se de um conceito aberto e de grande discussão doutrinária em todo o planeta.

Conforme Nalini, a sustentabilidade importa em transformação social, constituindo-se em um conceito integrador e unificante, na medida em que propõe a celebração da unidade homem/natureza, na origem e no destino comum, culminando com o entendimento de um novo paradigma indutor para o direito. (NALINI, 2010, p. 37-38)

Segundo Cruz, Ferrer e Glasenapp, a visão moderna³¹ de sustentabilidade fundamentada na urgência de mudança estrutural no que tange ao tratamento jurídico do meio ambiente

[...]engendra-se como novo paradigma indutor a redefinir as pautas axiológicas em plano local, nacional e internacional, em especial, transnacional. Consoante, se a sustentabilidade em si é um novo paradigma e/ou fenômeno, do ponto de vista jurídico ela é um requisito. Isto significa que a conservação da durabilidade que implica são elementos de fato, que dadas às exigências práticas (necessidades imperiosas da sobrevivência), requerem a intervenção no sentido de promover a proteção da sobrevivência, não apenas humana, mas de todo o ecossistema. (2014, p. 1455-1456)

Importante inferir acerca da construção de estratégias locais e regionais de desenvolvimento que obedeçam ao novo paradigma da sustentabilidade, com base em um diálogo social que possibilite a aproximação da comunidade com o seu próprio ecossistema, visto que “são aqueles que vivem dentro desses ecossistemas que têm mais a dizer sobre o assunto”, enfatizando que a etnociência é um ponto de partida fundamental “para definir os novos sistemas de produção”, bem como, que a diversidade biológica e a diversidade cultural “andam de mãos dadas”, não havendo como dissociar uma da outra. (SACHS, 1996, p. 7)

No que tange a delimitação de um conceito para a sustentabilidade, trata-se de uma tarefa árdua e complexa³² na busca de subsídios e critérios visando a construção de “significados e conteúdos jurídicos especialmente considerando que essa categoria ganha a cada

³¹ Para Bodnar, “É a partir de 2002 que passa a ser adequado utilizar a expressão ‘sustentabilidade’, ao invés de desenvolvimento com o qualificativo ‘sustentável’. Isso porque, a partir desse ano, consolida-se a ideia de que nenhum dos elementos (ecológico, social e econômico) devem ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria”. (BODNAR; FREITAS; SILVA, 2016, p. 62)

³² Carvalho sustenta que existe uma série de problemas conceituais relacionados com a categoria sustentabilidade, vez que “[...]apresenta uma alta polissemia, englobando uma grande diversidade de sentidos, podendo ser pensado mais como um conceito em disputa do que uma categoria descritiva e estável no campo de interlocução ambiental. Um dos fatores que contribuem para que a ideia de sustentabilidade mantenha esta alta polissemia é, além da disputa de interesses e projetos políticos que ela abarca, certa indiferenciação entre os diferentes contextos discursivos, sociais e epistemológicos onde ela é aplicada”. (CARVALHO, 2008, p. 50)

dia mais centralidade no âmbito do Direito pela amplitude e importância que representa”. (CRUZ; BODNAR, 2012, p. 112) Trata-se de um conceito “aberto, permeável, ideologizado, subjetivo e relacional”, sendo mais fácil, em várias oportunidades, indicar as “situações de insustentabilidade”, adotando-se assim, uma dimensão conceitual negativa. (CRUZ; BODNAR, 2012, p. 111-112)

Para Canotilho a sustentabilidade cinge-se em um dos fundamentos do denominado princípio da responsabilidade de longa duração tocando aos Estados e demais entes políticos a obrigação de adotarem medidas de precaução e proteção, em ato nível, buscando garantir a sobrevivência da espécie humana e a existência digna das futuras gerações. (CANOTILHO, 2007, p. 6)

A sustentabilidade foi definida a partir de um longo processo histórico³³ coadunado com a tomada de consciência sobre os problemas ambientais, crises econômicas e desigualdades sociais. Para Boff, o referido instituto contempla

[...]toda ação humana destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade de vida, a sociedade e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que os bens e serviços naturais sejam mantidos e enriquecidos em sua capacidade de regeneração, reprodução e evolução. (BOFF, 2014, p. 107)

Tal conceituação limita-se a abordar o aspecto ambiental e de preservação do meio ambiente em nosso planeta, os quais devem permear a sustentabilidade, juntamente com outros fatores e dimensões. Nesse interim afirmam Cruz e Ferrer que “sustentabilidade nada mais é do que um processo mediante o qual se tenta construir uma sociedade global capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo em condições que garantam a dignidade humana”. Entendem que será sustentável tudo aquilo que contribua para a construção dessa nova sociedade, e ao revés, insustentável tudo aquilo que se afaste dela. Para tanto consideram que a consecução de uma sociedade sustentável supõe, no mínimo

- a) A sociedade que se considera seja planetária admite que o destino seja comum, não cabendo a Sustentabilidade parcial em algumas comunidades nacionais ou regionais a margem do que acontece no restante do planeta. Construir uma comunidade global de cidadãos ativos é indispensável para a consolidação da Sustentabilidade. Essa exigência demanda, entre outras coisas, a superação da parcial visão “ocidental” que temos do mundo.
- b) Possa ser selado um pacto com a Terra de modo a não se comprometer a

³³ “Em documentos oficiais, o conceito de Sustentabilidade com um olhar multidimensional surgiu em 2002, na Rio+10, realizada em Joanesburgo, quando restaram reunidas, além da dimensão global, as perspectivas ecológica, social e econômica como qualificadores de qualquer projeto de desenvolvimento, bem como a certeza de que sem justiça social não é possível alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado na sua perspectiva ampla, para as presentes e futuras gerações”. (DE SOUZA; ARMADA, 2018, p. 33)

possibilidade da manutenção dos ecossistemas essenciais que tornam possível nossa subsistência como espécie em condições ambientais aceitáveis. É imprescindível reduzir drasticamente a demanda e consumo de capital natural até se atingir níveis razoáveis de reposição.

c) Ser capazes de alimentar e, mais ainda, oferecer uma vida digna para o conjunto dos habitantes do planeta, acabando com injustificáveis desigualdades. Para isso é preciso reconsiderar e reformular os modos de produção e distribuição da riqueza. A fome e a pobreza não são sustentáveis.

d) Seja recomposta a arquitetura social de modo a superar o modelo opressor que baseia o conforto e o progresso de umas camadas sociais na exclusão sistemáticas de legiões de desfavorecidos, órfãos de qualquer oportunidade. Atingir um patamar mínimo de justiça social é uma condição iniludível para caminhar em direção à Sustentabilidade.

e) A construção de novos modos de governança para garantir a prevalência do interesse geral sobre os individualismos não solidários sejam estes de indivíduos, corporações ou estados. Trata-se de politizar a globalização, colocando-a a serviço das pessoas e estendendo mecanismos de governo baseados em novas formas de democracia, de arquitetura assimétrica e baseadas na responsabilidade dos cidadãos.

f) A ciência e a técnica devem ser colocadas a serviço do objetivo comum. Não só os novos conhecimentos devem nos ajudar a corrigir erros passados, como por exemplo, diminuir a emissão de CO₂, ou a encontrar soluções eficazes para problemas como os apresentados pela atual “civilização do petróleo”. Inevitavelmente a tecnologia disponível deverá determinar os modelos sociais dentro dos quais nos desenvolvamos, tal como insistentemente a história demonstra. (CRUZ; FERRER, 2015, p. 240-241)

Compactua com os requisitos acima mencionados o entendimento do Sociólogo Enrique Leff, segundo o qual a sustentabilidade aparece como um critério normativo almejando a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e um suporte para chegar a um desenvolvimento duradouro, na medida em que faz uma crítica aos sistemas de produção até então operados. (LEFF, 2006, p. 31)

Freitas, por seu turno, apresenta uma noção ampla de sustentabilidade, abrangendo diversas dimensões que interagem para a perfectibilização do bem-estar da sociedade atual e das futuras gerações. Assevera que o novo paradigma é

[...] princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar. (FREITAS, 2016, p.43)

Resta clara a visão multidimensional da sustentabilidade trazida pelo autor, que acrescenta aos tradicionais aspectos (ambiental, econômico e social), as dimensões ética e jurídico-política, como corolários do desenvolvimento contínuo, aberto e integrativo. (FREITAS, 2016, p. 56-62)

No que tange a dimensão social, esta abriga os direitos fundamentais sociais, tendo como finalidade o incremento da equidade intra e intergeracional através da criação de um

ambiente propício para o desenvolvimento das potencialidades humanas, bem como, “o engajamento na causa do desenvolvimento que perdura e faz a sociedade mais apta a sobreviver, em longo prazo, com dignidade e respeito à dignidade dos demais seres vivos”. (FREITAS, 2016, p. 60)

Vislumbra-se assim, a partir da observação dos indivíduos como seres sociais, o reconhecimento das “diferenças, igualdade na divisão de riquezas, equidade na distribuição de renda, atenção às classes marginalizadas” buscando assim, a diminuição das desigualdades que colocam indivíduos à margem da sociedade e a eliminação das discriminações. (GOMES; HENRIQUE, 2018, p. 95)

Já a dimensão ambiental da Sustentabilidade representa a possibilidade de excepcionais oportunidades no que concerne ao surgimento de uma nova economia que ultrapassa o culto excessivo dos bens posicionais. (FREITAS, 2016, p. 58-73)

A Sustentabilidade ambiental é a primeira e mais conhecida dimensão deste paradigma, assim como aferem Cruz e Ferrer,

A primeira, porque o motor das preocupações de alcance global, que movimentaram a comunidade internacional para propor ações comuns foi, precisamente, a tomada de consciência de que o ecossistema planetário não seria capaz de resistir às agressões do modelo de vida recente e isso colocava em questão a nossa própria sobrevivência. A partir da Conferência de Estocolmo de 1972, esta realidade foi penetrando no ideário coletivo e, intermitentemente, nas agendas internacionais. Foi a partir dela que se passou a admitir que os progressos no conhecimento dos complexos processos que tornam possíveis as condições de sustentação da vida humana no Planeta nos permite saber, com razoável certeza, o que deveria ser corrigido para reduzir a pressão sobre o ecossistema, apesar de outra coisa diferente ser que se possa ou se esteja dispostos a alterar comportamentos, de forma como seria necessário. (CRUZ; FERRER, 2015, p. 244)

A partir do reconhecimento da ligação existente entre todos os seres vivos, Freitas apresenta a dimensão ética da Sustentabilidade, aferindo acerca do impacto retroalimentador das ações e omissões humanas, da exigência de universalização concreta e o engajamento que admite a dignidade dos seres vivos em geral. (FREITAS, 2016, p. 58-73)

Nesse prisma, evidencia-se a ingerência da solidariedade, firmando que “é um dever ético ser benéfico para todos os seres e não apenas deixar de prejudica-los, o que se traduz em honestidade de propósitos evolutivos” (GOMES; HENRIQUE, 2018, p. 97)

Para Armada e De Souza a vinculação da Sustentabilidade à categoria Solidariedade é fator de suma importância que se releva obrigatória, uma vez que

[...] aceitar o caráter finito dos recursos naturais e, ato de consequência, a possibilidade de colocar em perigo a continuação da Humanidade pelo uso indiscriminado desses recursos é, ao mesmo tempo, incluir o outro no processo de proteção. Mais do que

isso, é incluir aqueles que ainda não estão aqui, as gerações futuras, aceitando o direito que estas gerações possuem de desfrutar o patrimônio oferecido pela diversidade cultural e ambiental do planeta. (DE SOUZA; ARMADA, 2018, p. 37)

A resolução de um duplo desafio fica a encargo da dimensão econômica da sustentabilidade, “por um lado, aumentar a geração de riqueza, de um modo ambientalmente sustentável e, por outro, encontrar os mecanismos para a sua mais justa e homogênea distribuição”. (CRUZ; FERRER, 2015, p. 244)

Referida dimensão traduz-se na alocação adequada de recursos financeiros, representando “o sopesamento fundamentado, em todos os empreendimentos (públicos e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades)” (FREITAS, 2016, p. 70). Ainda, como corolário da Sustentabilidade Econômica, espera-se na esfera pública a efetividade de premissas como a transparência, a responsabilidade fiscal, o planejamento de longo prazo e o sistema de incentivos. (GOMES; HENRIQUE, 2018, p. 95)

A dimensão jurídico-política da Sustentabilidade eleva o novo paradigma ao status de Princípio Constitucional, com toda a sua força vinculatória, da qual “são inferíveis regras concretizadoras, que preceituam o oferecimento de condições, objetivas e subjetivas, para a integridade ecológica e a fruição do bem-estar, material e imaterial, das atuais e futuras gerações”. (FREITAS, 2018, p.952)

Após a abordagem efetuada acerca da sustentabilidade como novo paradigma e a delimitação de seu conceito, se faz necessária algumas ponderações acerca do desenvolvimento sustentável, vez que se tratam de institutos diferentes, muito embora a própria doutrina empregue as referidas expressões, por vezes, de forma equivocada.

A conceituação de Desenvolvimento Sustentável tem sua base fundada no “mito das necessidades” e “corrobora a perspectiva desenvolvimentista do capital que entende o ambiente como ‘meio’ ou repositório de recursos a serem utilizados para satisfação das necessidades humanas”, assegurando o entendimento de que essas necessidades estão “baseadas em uma perspectiva ocidental globalizante que ignora as inúmeras diferenças culturais entre as nações”. (VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT. 2012, p. 580)

Conforme afirmam Cruz e Ferrer “do ponto de vista da teoria econômica, o desenvolvimento veio substituir o reducionista paradigma do crescimento, acrescentando o fato de tomar em consideração as condições de vida, a dimensão do progresso social”. Asseveram que o que conceitualmente supõe o Desenvolvimento Sustentável “não é mais do que acrescentar ao conceito de desenvolvimento o adjetivo sustentável, ou seja, que se trata de se

desenvolver de um modo que seja compatível com a manutenção da capacidade dos sistemas naturais de suportar a existência humana”. (CRUZ; FERRER, 2015, p. 242)

Evidencia-se nesse interim, conforme ensinamento de Maurice Strong que “o desenvolvimento e o meio ambiente estão indissoluvelmente vinculados e devem ser tratados mediante a mudança do conteúdo, das modalidades e das utilizações de crescimento”. Para tanto, “três critérios fundamentais devem ser obedecidos simultaneamente: equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica”, todos provenientes do conceito normativo básico concatenado na Conferência de Estocolmo, no ano de 1972. (STRONG *in*: SACHS, 1993, p. 7).

Vislumbra-se a partir da análise efetuada pelos autores que o Desenvolvimento Sustentável, como evolução do conceito de desenvolvimento puro pode ser entendido como uma das vias possíveis para o atingimento da Sustentabilidade. Grifa-se, “que o desenvolvimento sustentável não precisa ser contraditório à sustentabilidade, antes, pode ser mais um dos caminhos para alcançar uma sociedade sustentável”. (CRUZ; FERRER; GLASENAPP, 2014, p. 1455)

Ao passo que a Sustentabilidade é parte de uma utopia, ou seja, “compõe a visão de futuro sobre o qual a civilização contemporânea cria seus projetos e alicerça as suas esperanças” (DE SOUZA; ARMADA, 2018, p. 38-39), o Desenvolvimento Sustentável pode/deve ser visto como “meio para que seja possível obter equilíbrio entre o progresso, a industrialização, o consumo e a estabilidade ambiental” (SOUZA; MAFRA, 2014, p. 348) objetivando o bem estar da sociedade e das futuras gerações. Vislumbra-se assim que muito embora possam agir de forma complementar, Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável constituem-se em institutos diversos.

Dessa forma, verifica-se que desde o encontro de Joanesburgo em 2002, fala-se em Sustentabilidade, composta historicamente pela sua tríplice dimensão, econômica, social e ambiental, sendo que o desenvolvimento sustentável cinge-se em um dos instrumentos para a persecução das finalidades propostas pela sustentabilidade que nada mais é do que assegurar o bem-estar da atual e futuras gerações em nosso planeta.

Vislumbra-se que a Sustentabilidade consolida-se como novo paradigma do direito no momento em que é construída a partir de múltiplas dimensões, as quais incluem variáveis ecológicas, sociais e econômicas, num conceito apoiado em um mundo globalizado, em constante mutação, buscando a preservação e dignidade da espécie humana em consonância com a preservação ambiental e a promoção do bem-estar da atual e futuras gerações.

2.2.3 O meio ambiente urbano e as cidades sustentáveis

As cidades contemporâneas podem ser entendidas como um ecossistema próprio, com suas especificidades e peculiaridades singulares em diversos aspectos como no âmbito energético, social e cultural, sendo a busca pela qualidade de vida no espaço urbano um dos grandes desafios a serem enfrentados.

A lógica mercadológica do capitalismo e do modelo liberal de desenvolvimento ditam as regras para a ocupação do solo urbano, tendo como premissa maior a propriedade e o consequente acúmulo de capital, subordinando-se cada vez mais a reprodução de valor de troca e servindo aos interesses do mercado imobiliário.

Na atualidade, a formação do espaço urbano ocorre à partir da fragmentação e venda de pedaços de solo, sob a égide da propriedade privada, “tendencialmente produzido enquanto mercadoria”, consubstanciando-se em uma operação de troca permeada pela contradição crescente entre abundância e escassez, corroborando com “a emergência de uma nova lógica associada a uma nova forma de dominação do espaço que se reproduz ordenando e direcionando a ocupação a partir da interferência do estado”. (CARLOS, 2004, p. 91)

Todavia, muito além da concepção espacial do solo urbano, a ideia de cidade remete a concentração e aglomeração de indivíduos dividindo e habitando o mesmo espaço, constituindo um território onde “há uma convivência intensa, relações diárias de trocas, permutas de produtos ou serviços, de disputa, de contato intenso, seja pelo modo de vida, pelos ideais, pelo trabalho, seja pelas necessidades que colocam a todos em situação de igualdade de alguma forma”. (CENCI; SCHONARDIE, 2015, p. 173)

Árdua a tarefa de delimitar o conceito de cidade na atualidade, uma vez que esta é constituída

[...]num dos principais fenômenos a explicitar de maneira clara as contradições da modernidade e, portanto, a evidenciar as contradições de classe que tão fortemente marcam a sociedade capitalista no seu estágio mais avançado. Estas contradições atingem patamares mais avançados quanto menos desenvolvido, ou quanto mais dependente se encontra uma determinada parcela da população ou uma nação em relação às demais. Os absurdos observados que evidenciam a perda da cidadania, a degradação do ambiente, a degeneração das condições de vida, a usurpação de valores culturais e a perda de identidade e soberania de povos e nações são muito mais evidentes quanto mais pobre o grupo social e mais fraca a sua coesão. (MENDONÇA, 2004, p. 192)

Nessa nova realidade vislumbra-se o constante conflito³⁴ existente entre as necessidades humanas e aquilo que o planeta terra possui condições de produzir, com possíveis consequências perversas para a vida humana e dos demais seres vivos que habitam esse ecossistema. Exsurge assim a preocupação com a sustentabilidade³⁵ cujo despertar ocorreu na Conferência de Estocolmo em 1972, conforme já relatado nos tópicos anteriores.

Corolário a preocupação com o ecossistema e a preservação do meio ambiente como um todo, em especial diante da percepção da degradação³⁶ da qualidade de vida no espaço urbano, cunhou-se a expressão “cidade sustentável”, como um lampejo de esperança diante de um quadro de consumo exacerbado dos recursos naturais e ambientais do planeta. Referida conceituação passou a integrar a pauta internacional à partir da década de 1990, com a realização de conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas - ONU. (GOMES; ZAMBAM, 2018, p.324)

A partir da leitura da Declaração resultante da Agenda 2030, verifica-se a latente preocupação dos países signatários com o desenvolvimento urbano e a gestão sustentável como forma de efetivação da qualidade de vida para os cidadãos. Nesse sentido, dentre os 17 (dezessete) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável encontra-se o de “Cidades e Comunidades Sustentáveis - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (número 11 – onze), que por sua vez desdobra-se nas seguintes metas:

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades

³⁴ No tocante a necessidade dos instrumentos jurídicos de se adequarem a nova realidade e a extrema necessidade de se preservar os recursos naturais o Relatório Brundtland (1987) diz que “O direito nacional e internacional está cada vez mais defasado devido ao ritmo acelerado e à dimensão crescente dos impactos sobre a base ecológica do desenvolvimento. Por isso, cabe aos governos: preencher as grandes lacunas que o direito nacional e internacional apresentam no tocante ao meio ambiente; buscar meios de reconhecer e proteger os direitos das gerações presentes e futuras a um meio ambiente adequado a sua saúde e bem estar; elaborar, sob os auspícios da ONU, uma Declaração Universal sobre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, e posteriormente uma Convenção; e aperfeiçoar os mecanismos para evitar ou solucionar disputas sobre questões relativas ao meio ambiente e à administração de recursos” (NOSSO FUTURO COMUM, 1991, p. 23/24)

³⁵ “O desenvolvimento e o meio ambiente estão indissolavelmente vinculados e devem ser tratados mediante a mudança do conteúdo, das modalidades e das utilizações de crescimento. Três critérios fundamentais devem ser obedecidos simultaneamente: equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica. Esse conceito normativo básico emergiu da Conferência de Estocolmo, em 1972. Designado à época como “abordagem do ecodesenvolvimento” e posteriormente renomeado “desenvolvimento sustentável”, o conceito vem sendo continuamente aprimorado, e hoje possuímos uma compreensão mais aprimorada das complexas interações entre a humanidade e a biosfera”. (STRONG, Maurice, *apud* SACHS, 1993, p. 7)

³⁶ Gomes e Zambam definem de maneira competente a aplicabilidade da concepção de cidades sustentáveis: “A crise urbana pode ter ido longe demais para que se possa voltar. Contudo, a construção de uma sociedade sustentável pode ser uma alternativa viável no presente e no futuro. Mas para que as cidades se tornem sustentáveis, necessita-se, por primeiro, despertar para novos valores. Nesse sentido, pode-se destacar enquanto forte aliado e importante elemento estratégico de fomento desse processo de implementação local de cidades sustentáveis a participação da sociedade e a necessária estruturação do poder local atrelado a iniciativas governamentais pautadas em estratégias socioambientais. A abertura do espaço público para participação da sociedade faz os cidadãos fortalecerem o sentimento de pertencimento e de responsabilidade na gestão do seu ambiente de vida”. (GOMES; ZAMBAM, 2011, p. 53)

das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais. (ONU, 2015)

O atingimento das metas propostas e assumidas pelos países que integraram a formulação de tais propostas, no que diz respeito a sustentabilidade no espaço urbano, parte da busca por equilíbrio na relação existente entre o homem e a natureza, através de ações urbanísticas reestruturadoras do espaço urbano e da consciência humana. Segundo Silva e Netto a concretização da sustentabilidade no espaço urbano passa por “espaços diversificados, dinâmicos, centralizados, complexos e arborizados, que propiciem o encontro das pessoas em espaços públicos abertos agradáveis e que propiciem conscientização do cidadão como agente ativo não só daquele espaço, mas sim de todo meio ambiente”. (SILVA; NETTO, 2007, p.16)

No Ordenamento Jurídico Brasileiro a conceituação de cidade sustentável passou a ter previsão legal no Estatuto da Cidade³⁷, segundo o qual, em seu artigo 2º, inciso I

Art. 2º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (BRASIL, 2019)

³⁷ Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Segundo se entende do citado diploma legal, o vocábulo “cidades sustentáveis” possui em seu escopo muito mais do que a conservação e recuperação dos recursos naturais, mas também “a promoção de um planejamento territorial adequado às particularidades de cada município e a justa distribuição dos ônus e dos benefícios do processo de urbanização”, se tornando um grande desafio a construção de comunidades sustentáveis. (GOMES; ZAMBAM, 2018, p.325)

Enzo Bello e Maria Dias Ribeiro enfatizam a existência de uma nova categoria de direitos urbanos da cidade, os quais representam um avanço no que concerne aos direitos genéricos e abstratos da tradição europeia e possuem relação direta com os aspectos da vida concreta. (BELLO; RIBEIRO, 2018, p. 148).

Para tanto, utilizam “duas ordens de exemplos, de acordo com os ensinamentos de Borja Castells (BORJA, 1996, P. 152-166 apud BELLO; RIBEIRO, 2018, p. 148), a saber:

Primeiramente, tem-se o chamado “direito à cidade”, que funciona como uma espécie de “direito guarda-chuva”. A cidade constitui-se como um elemento multifacetário, figurando como espaço geopolítico, bem jurídico tutelado como direito fundamental e, inclusive, ator político. Assim, é possível conjugar, em um só direito, diversos elementos como a função social da cidade, os direitos de democracia participativa, estabelecendo-se uma correlação com os direitos ambientais. (BELLO; RIBEIRO, 2018, p. 148)

Em segundo lugar, como resultado de uma nova cultura política, compreendem a reinvenção da “cidade cidadã,

[...] na qual a prática cidadã dos movimentos sociais pode transformar demandas ilegais em novos direitos urbanos da cidadania, representados pelo seguinte catálogo (não exaustivo): (i) direito ao lugar e à moradia; 9ii) direito à identidade coletiva dentro da cidade; (iii) direito à beleza; (iv) direito à identidade coletiva dentro da cidade; (v) direito à mobilidade e à acessibilidade; 9iv) direito à centralidade; (vii) direito à conversão da cidade marginal ou ilegal em cidade de cidadania; (viii) direito à cidade metropolitana ou plurimunicipal; (ix) direito ao acesso e ao uso de tecnologias de informação e comunicação; (x) direito à cidade como refúgio; (xi) direito à proteção por parte do governo de proximidade diante das instituições políticas superiores e das organizações e empresas prestadoras de serviços; (xii) direito à justiça local e a segurança; (xiii) direito à ilegalidade; (xiv) direito ao emprego e ao salário cidadão; (xv) direito à qualidade do meio ambiente; (xvi) direito à diferença, à intimidade e à eleição de vínculos pessoais; e (xvii) direito de todos os residentes em uma cidade a ter o mesmo *status* político-jurídico de cidadão. BORJA, MUXÍ, 2003, P.124-129, apud BELLO; RIBEIRO, 2018, p. 148)

Assim, para que uma cidade se torne sustentável necessário que diversos fatores confluam nesse mesmo íterim, partindo de necessárias alterações legislativas, passando pela mudança de consciência de seu aplicador e dos próprios cidadãos, culminando com a adoção de práticas sustentáveis pelo Estado. Somente assim se dará a necessária efetividade para garantia fundamental do homem de viver em um espaço urbano sadio e que vislumbre o mesmo

critério para as futuras gerações, com a necessária concretização dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões.

2.3 Os recursos hídricos e sua proteção jurídica

Na esteira da proteção e efetividade dos direitos humanos ou fundamentais ao meio ambiente sadio e probro extensível a todos os seres humanos, direciona-se especial atenção aos recursos hídricos existentes em nosso planeta face a sua imprescindibilidade para a manutenção da vida na terra.

A água³⁸, cada vez mais, vem se tornando um bem de alto valor social e econômico em razão de se tratar de um recurso natural essencial para a manutenção da vida humana, sendo que sua proteção é uma das pautas mais discutidas e reguladas no âmbito internacional e nos próprios ordenamentos jurídicos dos mais diversos Estados Soberanos. Referida preocupação encontra-se materializada, à título de exemplo, no Relatório Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento dos Recursos Hídricos, firmado no ano de 2015, onde consta expressamente que “até 2030, o planeta enfrentará um déficit de água de 40%, a menos que seja melhorada dramaticamente a gestão desse recurso” (UNESCO, 2015).

A grande relevância da água para a vida humana e a manutenção da biodiversidade de nosso planeta também é permeada por diversas destinações econômicas e desenvolvimentistas. Para Tundisi,

A água é um recurso natural de extrema importância para o planeta Terra. É essencial à vida humana e à manutenção da biodiversidade [...] A água tem, também, um papel econômico de grande relevância, uma vez que seus usos múltiplos [...] promovem a economia [...]. A gestão dos recursos hídricos, a governança da água, é, portanto, um fator essencial no desenvolvimento territorial e econômico, tornando-se um componente estratégico de grande relevância, especialmente neste século XXI, em que os usos múltiplos e competitivos se acentuam e colocam pressões adicionais sobre quantidade e qualidade da água. À medida que a economia se desenvolve e se diversifica, maior é a necessidade de uma gestão eficiente e participativa, de forma a contribuir para gerenciar a escassez ou o estresse hídrico, regular a demanda e compartilhar os usos múltiplos. (TUNDISI, 2013, p. 224)

Em termos quantitativos, Esteves (2012, p.24) estima que o Brasil possui entre 12% e 16% do volume total dos recursos hídricos do planeta, com grande abundância na região norte,

³⁸ Importante conceituação trazida por Rebouças, segundo o qual: “Água elemento vital, água purificadora, água recurso natural renovável são alguns dos significados referidos em diferentes mitologias, religiões, povos e culturas, em todas as épocas. [...] O termo “água” refere-se, regra geral, ao elemento natural, desvinculado de qualquer uso ou utilização”. (REBOUÇAS, 2006, p. 01)

o que representa 73% da água em território nacional, onde vive 5% da população, ao passo que os demais 95% da população brasileira dividem 27% dos recursos hídricos nacionais.

Veja-se que a dimensão humana outorgada aos recursos hídricos é a própria constatação de que sem água, não há vida, e sem vida, nada subsiste. Javier Gonzaga Valencia Hernández (2017, p. 834) afirma que “el carácter vital que tiene el agua y su reconocimiento cultural y simbólico ancestral, inherente a la naturaleza humana y todos los seres vivos, es un asunto de esencia, su existência es simultânea com la vida misma”³⁹. Daí a grande relevância dos recursos hídricos no planeta vez que condição *sine qua non* para a existência de vida, de qualquer espécie, na terra.

A constatação da importância da água para a vida humana e sua necessária preservação, é objeto de preocupação desde os primórdios da humanidade⁴⁰, conforme afirma Ost (1995, p. 32) ao analisar o Código Hitita, proveniente da região central da Turquia, onde constava previsão expressa de punição para o indivíduo que atentasse contra a água, senão vejamos: “uma multa de três siclos de prata será cobrada por qualquer contaminação de um reservatório ou de um poço comum”.

Ainda, assevera Rebouças que

Desde os primórdios das civilizações antigas, a posse da água representou um instrumento político de poder. O controle dos rios, como forma de dominação dos povos que habitavam os setores hidrográficos de jusante, foi praticado desde, pelo menos, 4 mil a.C. na Mesopotâmia. O controle das inundações do rio Nilo foi a base do poder da civilização Egípcia, desde cerca de 3,4 mil anos a.C. O controle do rio Eufrates foi a base do poder da Primeira Dinastia Babilônia, possibilitando ao rei Hamurábi – 1792 a 1750 a.C. – unificar a Mesopotâmia e elevar sua Região Norte a uma posição hegemônica. Dessa forma, o poder que reinava no Sul da Mesopotâmia, desde o terceiro milênio a.C., foi deslocado para a Região Norte, onde permaneceu por mais de mil anos. Para alguns a politização e a centralização atuais do poder a água teriam tido suas origens nessa época. (REBOUÇAS, 2006, p. 16-17)

A água trata-se de um bem intergeracional⁴¹ elevado à direito fundamental e que é inerente a todos os seres humanos pelo simples fato de sua condição humana de pessoa. Nesse

³⁹ Tradução livre da autora: “A natureza vital da água e seu reconhecimento cultural e simbólico ancestral, inerentes à natureza humana e a todos os seres vivos, são uma questão de essência, sua existência é simultânea à própria vida”.

⁴⁰ “A presença ou ausência de água escreve a história, cria culturas e hábitos, determina a ocupação de territórios, vence batalhas, extingue e dá vida às espécies, determina o futuro de gerações. [...] Ao longo de milhares de anos, nossa espécie ocupou territórios, cresceu e desenvolveu com base nesse bem natural tão importante e valioso que é a água. No entanto, ao longo da história, modificações aconteceram na relação do homem com a natureza e, por consequência, na sua relação com a água” (BACCI; PATACA, 2008, p. 211).

⁴¹ Ao discorrer acerca da responsabilidade dos homens com a manutenção da vida na terra e os direitos das futuras geração afirma Nalini (2010, p. 229) “Depositários infieis deste planeta, os viventes assumimos insolvência perante as gerações do porvir. Sabemos que não nos encontrarão mais aqui para cobrar-nos a leniência, a omissão criminosa e mesmo a deliberada intenção de impedir que elas sobrevenham. Isso é o que nos leva a prosseguir a marcha da insensatez. O egoísmo de quem se acredita eterno é inservível a todas as advertências e não leva a sério as responsabilidades desta espécie que se relaciona horizontalmente – com o próximo – e também verticalmente – na cadeia das gerações. O encadeamento da espécie permitiu chegássemos até aqui – século XXI, início do terceiro milênio – o mínimo que os pósteros aguardaram de nós é que possamos também usufruir daquilo que ninguém construiu, mas que é rapidamente destruído e de inúmeras formas. O ser contemporâneo

aspecto afirma Viegas que “[...] parece indiscutível que o acesso do homem à água é um direito humano fundamental. A essa conclusão poderiam chegar letrados e iletrados, juristas e não juristas, pois se há algo que todos dependem é de água”. Prossegue consignando o papel do direito em assegurar o mínimo existencial que corrobora com uma “vida com dignidade”, e finaliza afirmando que “É por isso que o direito humano fundamental abrange o acesso à água em quantidade e qualidade adequadas para uma vida digna. Como efetivar esse direito? Eis um dos problemas mais relevantes”. (VIEGAS, 212, p.152)

Com o passar dos anos e a natural evolução da espécie humana, a inquietação acerca da manutenção da vida na terra, a qualidade de vida que deve ser garantida à todos os seres humanos e a conseqüente preocupação com os recursos hídricos de nosso planeta, se acentuaram ainda mais, fazendo com que as nações voltassem seus olhos para preservação da água no planeta.

Segundo a ONU (2019) existe uma crise⁴² global de abastecimento de água face a crescente demanda de recursos hídricos para atender as necessidades agrícolas e comerciais, além do saneamento básico. Estima-se que um bilhão de pessoas carece de acesso a um abastecimento de água suficiente, tendo como parâmetro “uma fonte que possa fornecer 20 litros por pessoa por dia a uma distância não superior a mil metros”, incluindo-se ligações domésticas, fontes públicas, fossos, poços, nascentes protegidas e coleta de águas pluviais.

Diante desta realidade, exsurge uma grande preocupação para o acesso, manutenção e preservação desse recurso natural imprescindível à vida, tanto no âmbito internacional, quanto no âmbito nacional, através da aprovação de significativo número de normas jurídicas visando a tutela desse recurso natural, o que será objeto de abordagem nos próximos tópicos do presente trabalho.

2.3.1 O acesso água como direito fundamental e sua proteção no âmbito internacional

A proteção jurídica de um direito possui como primeiro passo o seu reconhecimento normativo formal nos ordenamentos jurídicos, sejam internacionais ou nacionais, dependendo sua efetividade de um efetivo esforço dos governos e da sociedade almejando sua aplicação e respeito nos fatos decorrentes da vivência humana.

sabe que a aventura da vida no planeta Terra só perdurou porque houve discernimento no passado. Sua continuidade está a depender dos presentes inquilinos, os mais desleixados que já passaram por aqui”.

⁴² “Quando um recurso necessário se torna escasso, passa a ser motivo de divergências, e a ambição pela sua posse ou domínio, motivo suficiente para movimentar as forças persuasivas, desde o domínio econômico, através de trocas comerciais, até o uso da força, para atingir o objetivo ambicionado”. (GAZZOLI, 2000, p. 53)

No que tange aos recursos hídricos, o seu reconhecimento como direito humano fundamental, partindo do âmbito internacional para posterior positivação nos mais diversos Estados Soberanos, pode-se dizer que se trata de um fenômeno relativamente recente e que necessita de maior proteção e efetividade nos dias atuais.

O reconhecimento dos recursos naturais como bens jurídicos a serem protegidos e autodeterminados por seus povos remonta do ano de 1966 quando da realização do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pela Organização das Nações Unidas (ONU), segundo o qual todas as nações soberanas podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais ressalvando que em nenhuma hipótese o povo poderá ser privado de seus próprios meios de subsistência. (ONU, 1966)

O Pacto foi ratificado pelo Brasil no ano de 1992, e muito embora não traga expressamente o vocábulo água, subentende-se a sua proteção, tendo em vista a sua essencialidade para a subsistência humana. Vislumbra-se que a expressão “recursos naturais” e a preocupação com a sua proteção e autodeterminação dos povos permeia todo o documento, em especial nos artigos 1º, § 2º⁴³, 11, § 2º, 1⁴⁴ e 25⁴⁵, sendo inegável que a água compõe referida delimitação.

Todavia, somente no ano de 1977 em conferência realizada na cidade de Mar del Plata na Argentina, a água passou a ser a grande protagonista nas discussões internacionais no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) face a escassez dos recursos hídricos e sua necessária e urgente preservação. (ONU, 1977)

O Plano de Ação de Mar del Plata, aprovado naquela ocasião, traçou diversos objetivos a serem observados pelas nações signatárias, dentre os quais destacam-se a avaliação do *status* dos recursos hídricos disponíveis no globo, assegurar um nível adequado de água para as necessidades socioeconômicas do planeta, primar pelo uso eficiente da água, tanto no âmbito nacional e internacional, primando por evitar uma crise hídrica de dimensões globais antes do final do século XX. (ONU, 1977)

⁴³ Artigo 1º: §2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus **recursos naturais**, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo e do Direito Internacional. Em caso algum poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência. **(grifo nosso)**

⁴⁴ Artigo 11: §2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para: 1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos **recursos naturais**. **(grifo nosso)**

⁴⁵ Artigo 25: Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada em detrimento do direito inerente a todos os povos de desfrutar e utilizar plena e livremente suas riquezas e seus **recursos naturais**. **(grifo nosso)**

A Conferência de Mar del Plata foi sem dúvida um marco importante na história da água, vez iniciou o debate à nível global acerca da necessária preservação dos recursos hídricos enquanto indispensáveis para a manutenção da vida no planeta, tornando-se um parâmetro de suma relevância para o posterior estabelecimento da gestão integrada dos recursos hídricos (GIRH) à nível global.

Na década seguinte à realização da Conferência de 1977, a ONU estabeleceu a “Década da Água Potável”, primando pela conscientização a respeito dos efeitos da poluição e do desperdício de água sobre o bem estar humano, com especial destinação às nações menos desenvolvidas. (ONU, 1981-1990)

No período compreendido entre os anos de 1981 e 1990, graças aos esforços empreendidos visando o estabelecimento de compromissos nacionais e internacionais para cumprir um programa mundial de abastecimento de água saudável e de implementação de uma infraestrutura de saneamento básico de baixo custo buscando favorecer os setores menos privilegiados do mundo em desenvolvimento, a ONU estima que cerca de 1,3 bilhão de pessoas obtiveram acesso à água potável. (ONU, 2019)

Já no ano de 1992, a Assembleia Geral da ONU declarou o dia 22 de março o Dia Mundial da Água⁴⁶, através da resolução 47/1993, quando da realização da Conferência Internacional sobre a Água e Meio Ambiente na cidade de Dublin, na Irlanda, a qual abordou pela primeira vez a necessidade de cada país exercer com eficiência a gestão de seus recursos

⁴⁶ Também neste dia a ONU divulgou a Declaração Universal dos Direitos das águas, composta por 10 artigos que abordam uma série de medidas, sugestões e informações que buscavam despertar a consciência ecológica da população e dos governantes para a questão da água. Eis o texto: “A presente Declaração Universal dos Direitos da Água foi proclamada tendo como objetivo atingir todos os indivíduos, todos os povos e todas as nações, para que todos os homens, tendo esta Declaração constantemente no espírito, se esforcem, através da educação e do ensino, em desenvolver o respeito aos direitos e obrigações anunciados e assomam, com medidas progressivas de ordem nacional e internacional, o seu reconhecimento e a sua aplicação efetiva. Art. 1º - A água faz parte do patrimônio do planeta. Cada continente, cada povo, cada nação, cada região, cada cidade, cada cidadão é plenamente responsável aos olhos de todos. Art. 2º - A água é a seiva do nosso planeta. Ela é a condição essencial de vida de todo ser vegetal, animal ou humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura. O direito à água é um dos direitos fundamentais do ser humano: o direito à vida, tal qual é estipulado do Art. 3º da Declaração dos Direitos do Homem. Art. 3º - Os recursos naturais de transformação da água em água potável são lentos, frágeis e muito limitados. Assim sendo, a água deve ser manipulada com racionalidade, precaução e parcimônia. Art. 4º - O equilíbrio e o futuro do nosso planeta dependem da preservação da água e de seus ciclos. Estes devem permanecer intactos e funcionando normalmente para garantir a continuidade da vida sobre a Terra. Este equilíbrio depende, em particular, da preservação dos mares e oceanos, por onde os ciclos começam. Art. 5º - A água não é somente uma herança dos nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como uma obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras. Art. 6º - A água não é uma doação gratuita da natureza; ela tem um valor econômico: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa e que pode muito bem escassear em qualquer região do mundo. Art. 7º - A água não deve ser desperdiçada, nem poluída, nem envenenada. De maneira geral, sua utilização deve ser feita com consciência e discernimento para que não se chegue a uma situação de esgotamento ou de deterioração da qualidade das reservas atualmente disponíveis. Art. 8º - A utilização da água implica no respeito à lei. Sua proteção constitui uma obrigação jurídica para todo homem ou grupo social que a utiliza. Esta questão não deve ser ignorada nem pelo homem nem pelo Estado. Art. 9º - A gestão da água impõe um equilíbrio entre os imperativos de sua proteção e as necessidades de ordem econômica, sanitária e social. Art. 10º - O planejamento da gestão da água deve levar em conta a solidariedade e o consenso em razão de sua distribuição desigual sobre a Terra”. (ONU, 1992b)

hídricos em face de que “a escassez e o mau uso da água doce são fatores de grande e crescente risco ao desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente”. (ONU, 1992a)

A Declaração de Dublin, documento elaborado como resultado da Conferência, estabeleceu quatro princípios básicos que passaram a nortear as demandas acerca dos recursos hídricos e exaltar cada vez mais a sua grande relevância, quais sejam:

Princípio nº 1 - A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente: Desde que a água sustenta a vida, a gestão eficaz dos recursos hídricos exige uma abordagem holística, vinculando o desenvolvimento social e econômico com a proteção dos ecossistemas naturais. Uma gestão eficaz conecta os usos da terra e da água em toda a área de uma bacia hidrográfica ou aquífero de águas subterrâneas.

Princípio Nº 2 - Desenvolvimento e gestão da água deverão ser baseados numa abordagem participativa, envolvendo usuários, planejadores e agentes políticos em todos os níveis: A abordagem participativa envolve ações de sensibilização a respeito da importância da água entre os formuladores de políticas e o público em geral. Isto significa que as decisões são tomadas no nível apropriado mais baixo com ampla consulta pública e envolvimento dos usuários no planejamento e na implementação de projetos de água.

Princípio Nº 3 - As mulheres desempenham um papel central no fornecimento, gestão e proteção da água: Este papel central das mulheres como provedoras e usuárias da água e guardiãs do ambiente em que vivem raramente tem sido refletido nos arranjos institucionais para o desenvolvimento e gestão dos recursos hídricos. A aceitação e implementação deste princípio exige políticas positivas para atender às necessidades específicas das mulheres e equipar e empoderar mulheres para participar em todos os níveis nos programas de recursos hídricos, incluindo a tomada de decisões e implementação, de maneira definida por elas mesmas.

Princípio Nº 4 - A água tem um valor econômico em todos os usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico: Dentro desse princípio é vital reconhecer primeiramente o direito básico de que todos os seres humanos têm acesso a água potável e saneamento a um preço acessível. O erro no passado de não reconhecer o valor econômico da água tem levado ao desperdício e usos nocivos deste recurso para o meio ambiente. A gestão da água como bem econômico é uma forma importante para chegar a um uso eficaz e equitativo, e para incentivar a conservação e proteção dos recursos hídricos. (ONU, 1992)

O estabelecimento dos referidos princípios teve como pretensão a introdução de melhorias no âmbito de ação nas mais diversas nações, eis que a realidade interna de cada nação soberana é específica e diversa das demais. Nesse aspecto, o estabelecimento de primícias a serem observadas pelas nações “su consideración y aplicación pueden sin duda contribuir a mejorar cualquier sistema de gestión, orientado las políticas hacia la nueva cultura de participación y com-responsabilidad que pretende la gobernanza del agua”⁴⁷. (FERRER, 2018, p. 98-99)

Nesse interim, o estabelecimento de governança para os recursos hídricos apresenta-se como uma nova forma de governo, segundo a qual

⁴⁷ Tradução livre da autora: “sua consideração e aplicação podem, sem dúvida, contribuir para melhorar qualquer sistema de gestão, políticas orientadas para a nova cultura de participação e corresponsabilidade que a governança da água busca”.

[...] propone integrar la complejidad técnica, ambiental y social de la gestión del agua mediante la inclusión de más actores y saberes en el proceso político de toma de decisiones, además de fomentar una mayor coordinación vertical entre las Administraciones a diferentes niveles y horizontal entre los departamentos sectoriales de una misma Administración pública⁴⁸. (BALLESTER; LA CALLE, 2015, p. 4-5)

Restou clarividente o enfoque destinado ao estabelecimento de uma nova forma de gestão dos recursos hídricos voltada para uma maior participação de atores que contribuam efetivamente com a definição e execução de políticas públicas de proteção aos recursos hídricos, seja no âmbito internacional ou nos limites de cada Estado Soberano.

Importante inferir que no mesmo ano ocorreu na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual restou conhecida também como Rio 92, Eco-92 ou ainda, Cúpula da Terra, cuja relevância já restou abordada no tópico 1.2.1 do presente trabalho (Desenvolvimento sustentável: de Estocolmo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS).

Todo o caminho histórico percorrido para o reconhecimento e necessária preservação dos recursos hídricos à nível internacional, capitaneado pela Organização das Nações Unidas, fez com que no ano de 2010 a água fosse expressamente reconhecida como direito humano essencial⁴⁹, conforme descrito na Resolução 64/292, segundo a qual “a água limpa e segura e o saneamento (como) um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos”. (ONU, 2010)

Ressalta-se que a aprovação da Resolução teve por escopo a proposta encaminhada pela delegação boliviana, vez que na Carta Magna do referido país desde o ano de 2009 há o expreso reconhecimento da água como direito fundamental à vida como corolário do Bem Viver⁵⁰, conforme se vislumbra no artigo 373 da mencionada legislação

I. El agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, e nel marco de la soberanía de pueblo. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de

⁴⁸ Tradução livre da autora: “[...] propõe integrar a complexidade técnica, ambiental e social da gestão da água, incluindo mais atores e conhecimentos no processo de tomada de decisão política, além de promover uma maior coordenação vertical entre as administrações em diferentes níveis e horizontal entre departamentos setoriais da mesma administração pública”.

⁴⁹ Com o intuito de materializar o ambiente em que fora positivado o direito humano à água, colaciona-se fragmento da Declaração da “ONU Água” para o Dia Mundial da Água no ano de 2010: “[...]A cada dia, milhões de toneladas de esgoto tratado inadequadamente e resíduos agrícolas e industriais são despejados nas águas de todo o mundo. [...] Todos os anos, morrem mais pessoas das consequências de água contaminada do que de todas as formas de violência, incluindo a guerra. [...] A contaminação da água enfraquece ou destrói os ecossistemas naturais que sustentam a saúde humana, a produção alimentar e a biodiversidade. [...] A maioria da água doce poluída acaba nos oceanos, prejudicando áreas costeiras e a pesca. [...] Há uma necessidade urgente para a comunidade global – setores público e privado – de unir-se para assumir o desafio de proteger e melhorar a qualidade da água nos nossos rios, lagos, aquíferos e torneiras”. (ONU, 2019)

⁵⁰ Trata-se de uma nova visão trazida pelo constitucionalismo Latino-Americano, o qual se caracteriza pela reformulação da relação do ser humano com a Mãe Terra, firmando que além da natureza, os próprios elementos (seres) que a compõe, passam a ser titulares de direitos. Assim, “sob a perspectiva das Ciências Jurídicas e Sociais, desloca-se o eixo do ser humano, em órbita do qual gravitava e ainda gravita a ideia de direitos, para a Mãe Terra (natureza)”, deixando para traz a exclusividade do ser humano no que tange a ser o único sujeito de direitos e obrigações. (MORAES, 2013, p. 130-135)

princípios de solidariedad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad.

II. Los recursos hídricos en todos sus estados, superficiales y subterráneos, constituyen recursos finitos, vulnerables, estratégicos y cumplen una función social, cultural y ambiental. Estos recursos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas y tanto ellos como sus servicios no serán oncesionados y están sujetos a um régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a ley (CONSTITUIÇÃO DA BOLÍVIA, 2009).

Já no ano de 2015, os 193 Estados-membros da ONU aprovaram novas metas perfectibilizadas na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Dentre tais medidas, encontra-se no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de nº 6 “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos” estabelecendo as seguintes metas para atingimento até o ano de 2030

6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos

6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade

6.3 Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente

6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água

6.5 Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado

6.6 Até 2020, proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água, incluindo montanhas, florestas, zonas úmidas, rios, aquíferos e lagos

6.a Até 2030, ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso

6.b Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento (ONU, 2015)

Coadunado com o estabelecimento dessas metas, em meio ao perigo que representa a crescente escassez de água em todo o mundo, em março de 2018, um painel de 11 chefes de Estado e um assessor especial indicado pela ONU e pelo Banco Mundial, lançaram uma carta aberta denominada “Faça cada gota contar: uma agenda de ação pela água”, buscando uma mudança fundamental na forma como o mundo gerencia os recursos hídricos já vislumbrando o não atingimento das metas proposta pela agenda 2030. (ONU, 2019)

Enfatiza-se que a ONU, enquanto organismo internacional, não tem medido esforços para que os Estados passem a reconhecer e positivar em seus ordenamentos jurídicos internos o direito à água como um direito humano, competindo ao Estado “respeitá-lo, [...]protege-lo e

cumpri-lo integralmente” (AMORIM, 2015, p. 118), asseverando que esses documentos internacionais só alcancem a vinculação pretendida se forem efetivamente firmados pelas nações soberanas.

De qualquer forma, o direito humano à água, garantido pelos organismos internacionais deve ser alcançado a todos os seres humanos, indistintamente, de forma contínua, saudável e suficiente para a manutenção de sua vida, devendo ser utilizado de forma racional e objetivando a sua preservação de maneira sustentável para as presentes e futuras gerações que habitam o planeta.

A positivação da proteção jurídica ao direito humano à água, no ordenamento jurídico pátrio, será objeto de enfrentamento nos próximos tópicos, iniciando pela análise de sua positivação na Carta Cidadã de 1988 e sua delimitação enquanto direito fundamental, perpassando pela legislação infraconstitucional e finalizando com a abordagem a política nacional dos recursos hídricos.

2.3.2 Natureza jurídica e a proteção da água na Constituição Federal de 1988

A proteção jurídica ao meio ambiente encontra-se expressa na Constituição Federal de 1988, mais especificamente em seu artigo 225, conforme já abordado anteriormente no presente trabalho. Referida positivação atribuiu ao direito ao meio ambiente o *status* de direito fundamental do indivíduo e da coletividade consagrando o dever de proteção ambiental como um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, em responsabilidade estendida também para a sociedade.

O bem ambiental, segundo o disposto na Carta Magna, é difuso, de uso comum do povo e portanto indisponível, cabendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios o encargo de sua administração compartilhada e o zelo por sua adequada utilização e preservação, realizando a gestão desses recursos naturais⁵¹, dentre eles a água.

Nesse sentido, diante da Soberania de cada nação, a água sujeita-se a interferência do Poder Público enquanto detentor da gestão dos bens ambientais, cabendo-lhe o estabelecimento de regimes jurídicos específicos inerentes ao uso, proteção e preservação de tais bens, assim como ocorre no Estado brasileiro.

⁵¹ “É indiscutível, outrossim, a indissociabilidade do elemento hídrico com os demais elementos do meio ambiente. Não há como se estabelecer uma gestão sustentável da água, sem que haja uma adequada disciplina e uso do solo. Ademais, a proteção da fauna e da flora está diretamente associada à qualidade das águas, ou seja, todos estes elementos são interdependentes e não podem ser tratados de forma isolada”. (LEITE, 2015, p. 457)

Os bens ambientais no Brasil, de acordo com a Constituição, são considerados bens de uso comum do povo⁵², face a sua essencialidade para manutenção da qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Ao abordar tais bens, dentre eles a água, Ahmed afirma que

[...]o exercício de atividades que impactem o meio ambiente deve ter em vista seu impacto no futuro, de forma que não se comprometa os recursos naturais tanto no seu aspecto quantitativo, quanto qualitativo, eis que são finitos e devem a todos atender. Já se disse, inclusive, de forma poética, que o meio ambiente equilibrado não é o que legamos para as gerações futuras, mas aquilo que delas tomamos emprestado. (AHMED, 2015, p. 168-168)

No que concerne à água, o constituinte outorgou à União os lagos, rios e qualquer corrente de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, assim como dispõe o artigo 20, III, da Constituição Federal⁵³. Ainda, cabe também a União o mar territorial (artigo 20, IV, CF/88⁵⁴), os potenciais de energia hidráulica (artigos 20, VIII⁵⁵ e 176⁵⁶ da CF/88) e os depósitos de água decorrentes de obras da União (artigo 26, I, CF/88⁵⁷).

Além disso, segundo a Constituição, foi atribuído à União a competência para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, bem como definir os critérios de outorga de direito de seu uso (artigo 21, XIX, CF/88⁵⁸) e a competência privativa de legislar sobre as águas (artigo 22, IV, CF/88⁵⁹).

⁵² A partir da leitura do artigo 225 da Constituição Federal o Código Civil delimitou em seus artigos 99 a 103, a matéria inerente aos bens públicos: Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. “Art. 99. São bens públicos: I - **os de uso comum do povo**, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; [...] Art. 100. **Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis**, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

⁵³ Art. 20. São bens da União: III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

⁵⁴ Art. 20. São bens da União: IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

⁵⁵ Art. 20. São bens da União: VIII - os potenciais de energia hidráulica;

⁵⁶ Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. § 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. § 2º É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei. § 3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente. § 4º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.

⁵⁷ Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

⁵⁸ Art. 21. Compete à União: XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

⁵⁹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

Aos Estados⁶⁰, por sua vez, restou a dominialidade sobre as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas nesse caso e na forma da Lei as decorrentes de obra da União. Incluem-se, portanto, os lagos e os rios que tenham nascente e foz no seu território, salvo os que estiverem em área de fronteira com outro país vizinho.

Verifica-se, então, que o constituinte atribuiu a titularidade dos recursos hídricos à União e aos Estados, estabelecendo como critérios para a classificação de tais recursos naturais a sua “extensão (aqueles que banham mais de um Estado) e a segurança nacional (aqueles que servem de limites com outros países, estendem-se a território estrangeiro ou dele provêm, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais)”. (LEITE, 2015, p. 451-452)

Grifa-se que, muito embora a Constituição Federal de 1988 não tenha outorgado aos Municípios o domínio sobre os recursos hídricos, a competência executiva ou material inerente a gestão pública da água é comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo a todos os entes federados o encargo de execução de diretrizes, políticas públicas e preceitos relativos à sua proteção e exploração, além do dever de exercer o poder de polícia, conforme determina o artigo 23, VI, VII e XI da Lei Maior⁶¹, retratando assim a gestão integrada dos bens ambientais.

Paulo de Bessa Antunes esclarece que, muito embora os Municípios não estejam arrolados entre as pessoas jurídicas de direito público interno dotadas de competência para legislar sobre o meio ambiente

[...]seria incorreto e insensato dizer-se que os Municípios não têm competência legislativa em matéria ambiental, visto que teriam que abrir mão de sua autonomia constitucional para cumprir os próprios mandamentos constitucionais. Está claro, em minha opinião, que o meio ambiente está incluído dentre o conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e as mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. (ANTUNES, 2007, p. 112-113)

Nesse interim, a Constituição Federal materializa os preceitos e diretrizes traçados no âmbito do direito internacional ao longo das diversas Convenções e de seus documentos realizadas pela ONU, reconhecendo a água como direito humano fundamental com a necessária

⁶⁰ Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

⁶¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

gestão compartilhada e governança e objetivando um maior alcance de preservação e proteção desse recurso natural indispensável à vida humana.

2.3.3 A política nacional de recursos hídricos

Conforme preconizado no artigo 21, XIX da Constituição Federal, é de competência da União a instituição do sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos existentes no território nacional, bem como a definição de critérios para a concessão de direito de uso deste recurso natural.

Remonta da história legislativa brasileira o Código das Águas, Decreto n. 24.643, de 1934, como o primeiro diploma legal voltado à disciplina e utilização da água no território brasileiro, em especial no que concerne ao setor produtivo, industrial e de produção energética. Referida legislação, muito embora possua boa parte de seus ditames revogados, ainda se encontra vigente⁶².

O fato é que somente após passados 09 (nove) anos da promulgação da Carta Cidadã de 1988, houve a regulamentação do artigo acima mencionado, com a edição da Lei n. 9.433/97⁶³ a qual instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cujo texto fundamenta-se em retórica avançada acerca da gestão sustentável das águas.

Evidencia-se que a Política Nacional de Recursos Hídricos consolidou princípios contemporâneos de gestão da água e revelando a preocupação mundial com a necessidade de preservação e racionalização dos recursos naturais. Para Machado “a Lei 9.433/1997 demarca concretamente a sustentabilidade dos recursos hídricos em três aspectos: disponibilidade de água, utilização racional e utilização integrada”. (2013, p. 513)

Por disponibilidade de água o autor entende ser de boa qualidade, isto é, não poluída e potável, ideal para consumo humano, devendo estar disponível para as presentes e futuras gerações compreendendo inclusive a sua captação até as instalações prediais, além dos serviços públicos de saneamento básico. (MACHADO, 2013, p. 513-514)

⁶² “Cabe ressaltar que o Código de águas (Decreto 24.643/34) não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 na matéria pertinente à propriedade municipal e privadas das águas, sofrendo também, a derrogação de diversos dispositivos que contrariavam a Lei 9.433/97 (PNRH), no entanto, permanecem vigorando as disposições que não sejam conflitantes com a Política Nacional de Recursos Hídricos”. (LEITE, 2015, p. 453)

⁶³ Lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997. “Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989”.

Já a sua utilização racional e integrada revelam-se à partir da disponibilidade equitativa de água, “que facilite o acesso de todos a este bem, ainda que em quantidade diferente. Os institutos jurídicos não de ser aplicados no sentido de evitar o monopólio das águas, seja por órgãos públicos, seja por particulares”. Afere o autor que “a racionalidade dessa utilização deverá ser constatada nos atos de outorga dos direitos de uso e nos planos de recursos hídricos”. Finaliza afirmando que “a ética da sustentabilidade das águas ganhou respaldo legal e não deve ser deixada como enfeite na legislação, podendo, por isso, ser invocado o Poder Judiciário quando as outorgas, planos e ações inviabilizarem a disponibilidade hídrica para as presentes e futuras gerações”. (MACHADO, 2013, p. 513-514)

À partir da leitura do artigo primeiro da Lei 9.433/97, verifica-se que a Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: a) a água é um bem de domínio público; b) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; c) em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; d) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; e) a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; f) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Ao afirmar que a água é um bem de domínio público a PNRH reitera o preceito constitucional de que a água é de uso comum do povo, sendo indevida a sua classificação como recurso público ou privado, vez que “trata-se de um bem livre que não pode ser apropriado”. O Poder Público, por sua vez, é somente o responsável pelo gerenciamento e utilização sustentável e racional desse recurso natural. (LEITE, 2015, p. 454)

O fato de os recursos hídricos serem insuscetíveis de apropriação não quer dizer que não possuam valor econômico, assim como dispõe o artigo 19, I da Lei nº 9.433/97⁶⁴. A implantação de cobrança⁶⁵ para o uso da água possui como pano de fundo a sua utilização pelos usuários de forma racional, evitando o seu desperdício. Ainda, os recursos obtidos pelo Poder Público a

⁶⁴ Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva: I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

⁶⁵ Sob o enfoque econômico da água, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CONAMA), por meio da Resolução nº 48/2005, estabelece critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e busca estimular o investimento em despoluição, reuso, proteção e conservação e, ainda, motivar a recuperação dos recursos hídricos, por meio de compensações e incentivos aos usuários (LEITE, 2015, p. 467)

partir dessa cobrança permitem o financiamento de programas de intervenções necessárias, previstas no PNRH⁶⁶.

Evidencia-se, dessa forma que

A cobrança pelo uso da água está inserida em um princípio geral do Direito Ambiental que impõe, àquele que, potencialmente, auferirá os lucros com a utilização dos recursos ambientais, o pagamento dos custos. A cobrança, portanto, está plenamente inserida no contexto das mais modernas técnicas do Direito Ambiental e é socialmente justa. A cobrança pela utilização do uso dos recursos hídricos não é um fim em si mesmo, mas, ao contrário, um instrumento utilizado para o alcance de finalidades precisas. A cobrança não tem a natureza de tributo. (ANTUNES, 2016, p. 436)

Nesse aspecto, de suma relevância a consideração de que a água, “por ser um recurso natural, é um bem finito e deve ser utilizada de forma consciente para garantir que esse recurso ainda exista para as futuras gerações”, em especial diante de assombrosa realidade vivenciada nos dias atuais, onde a disponibilidade de água vem sendo constantemente ameaçada “devido ao crescimento da população e ao aumento da demanda da quantidade de água para uso doméstico, da agricultura, da mineração, da produção industrial, da geração de energia e da silvicultura”. (BITTENCOURT; PAULA, 2014, p. 24)

Todavia, a cobrança pelo uso da água não é operada de forma indiscriminada⁶⁷, uma vez que independem de outorga⁶⁸, e conseqüentemente de cobrança, o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural, e as derivações, captações e lançamentos, assim como acumulações e volumes de água considerados insignificantes⁶⁹, sob pena de ofensa ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

O maior desafio do Poder Público é realizar a conscientização dos cidadãos acerca do uso racional da água, afastando a falsa premissa de que é um recurso natural infinito⁷⁰. Nesse

⁶⁶ Artigo 19, II e III da Lei 9.433/97: Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva: II - incentivar a racionalização do uso da água; III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

⁶⁷ Afirma Ahmed que “Se alguém possui uma propriedade e essa propriedade possui farto manancial de água, não é porque essa água se situa na propriedade que poderá ser explorada livremente. Necessitará de outorga para uso do Poder Público (gestor dos recursos ambientais) e, pela lei brasileira, apenas o uso doméstico dispensa a outorga. O que se deve ter em mira, portanto, é que ao lidar com esse bem a relação é com um bem que pertence à coletividade e daí a necessidade de licença para que se estabeleça seu uso”. (AHMED, 2015, p. 169)

⁶⁸ Artigo 11 da lei 9.433/97: Art. 11. O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.

⁶⁹ Artigo 12, parágrafo 1º da Lei 9.433/97: Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos: § 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento: I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.

⁷⁰ A quantidade de água existente no planeta não aumenta ou diminui, uma vez que seu ciclo se sucede infinitamente. Todavia, “[...]se o mau uso continuar, encontrar água potável será cada vez mais difícil e raro, pois a contaminação ou poluição acontece facilmente e pode ocorrer em qualquer fase do ciclo. [...]O ciclo natural da água não tem barreiras, o que aumenta nossa responsabilidade com o fluido da vida. Qualquer ação danosa para a água, em nível local, pode trazer problemas para milhares

interim, afirma Sirvinskas que “pensava-se, anteriormente, que os recursos hídricos eram inesgotáveis, tendo-se em vista o aspecto cíclico da água”, todavia, a poluição das bacias hidrográficas e o próprio aumento da população mundial corroboram o axioma de que “a água é um recurso natural limitado”, merecendo ampla proteção. (2018, p. 423)

Em um país continental como o Brasil⁷¹, o estabelecimento de um sistema de classificação das águas⁷² torna-se essencial na busca pela organização de um sistema administrativo destinado a exercer a fiscalização do controle de qualidade das águas. Trata-se de uma inovação no novo modelo de gestão hídrica coadunado com a Lei 9.433/97 e sua consequente descentralização da gestão do uso da água.

Atualmente, a matéria está regida por resoluções do CONAMA⁷³, dentre as quais destaca-se a resolução nº 357, de 17 de março de 2005⁷⁴, que dispõe sobre a classificação dos corpos hídricos, estabelece diretrizes para o seu enquadramento e delimita as condições e padrões de lançamento de efluentes, que posteriormente, no ano de 2011, foi complementada pela Resolução CONAMA nº 430⁷⁵ com a inclusão de novas definições e conceitos.

Essa sistemática proporciona que o Estado abra mão de uma parte de seus poderes e compartilhe com os diversos segmentos da sociedade uma participação ativa nas decisões, oportunizando novas iniciativas na descentralização e na utilização de instrumentos econômicos para a gestão da água, dando ênfase a participação pública (usuários, sociedade civil e do governo) no processo de governança e de tomada de decisão.

Atua nessa sistemática de descentralização o SINGREH⁷⁶ o qual, ao singularizar administrativamente a gestão dos recursos hídricos, segue a estrutura federativa do Brasil,

de pessoas em nível regional e mundial. É como jogar uma gota de tinta em um copo d'água. Ela se espalha rapidamente, mudando a configuração de toda a água do copo”. (VIEIRA, 2006, p.12)

⁷¹ “No coração da América do Sul, com mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados de área, está o Brasil. A palavra Brasil refere-se a madeira típica do solo destas terras, o pau-brasil. Pela própria origem do nome deste país, pode-se deduzir que, se algo moveu os homens a explorarem este território, as riquezas naturais despontam no topo da lista. Mas a madeira que deu nome à nação foi apenas o ponto de partida dentre muitos outros atrativos que trouxeram os exploradores da era das grandes navegações a desbravarem estas terras a partir de 1500, com o início da colonização. Neste começo de século 21, e, 500 anos depois do descobrimento oficial do Brasil pelos europeus, a sede de exploração de nossos bens comuns é cada vez mais atual. Assim como tantos de nossos patrimônios naturais motivam disputas de poder, num país que abriga rica biodiversidade e a maior reserva de recursos hídricos do planeta, a água não poderia ficar de fora da mira dos conquistadores”. (WARTCHOW; SOUZA, 2003, p. XII-XIV)

⁷² A primeira classificação das águas realizadas no Brasil foi estabelecida pela Portaria nº 13/76 do Ministério do Interior que, na época, era o órgão ao qual estava vinculada a antiga SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente. (ANTUNES, 2016, p. 282)

⁷³ O CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, possui função regulamentadora prevista na Política Nacional do Meio Ambiente.

⁷⁴ Resolução CONAMA n. 357/2005: “artigo 2º: Para efeito dessa resolução são adotadas as seguintes definições: I – águas doces: águas com salinidade igual ou inferior a 0,5%; II – águas salobras: águas com salinidade superior a 0,5% e inferior a 30%; III – águas salinas: águas com salinidade igual ou superior a 30%;”.

⁷⁵ “Ministério do Meio Ambiente. Resolução no 430, de 13 de maio de 2011. Dispõe sobre as condições e padrões de lançamento de efluentes, complementa e altera a Resolução no 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA”.

⁷⁶ O sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) tem como objetivos convencionados no art. 32 da Lei 9.433/97, os seguintes: I – coordenar a gestão integrada das águas; II – arbitrar administrativamente os conflitos

priorizando o processo de gestão por bacias hidrográficas e remete o abastecimento público e o saneamento básico à responsabilidade dos municípios. (LEITE, 2015, p. 467-468)

Tem-se, dessa forma, que a evolução do processo de governança hídrica brasileira resultou em uma gestão a nível de bacia hidrográfica⁷⁷ que, por sua vez, interage com os usos múltiplos da água de forma integrada e com a finalidade de antecipar processos e fenômenos. Esta evolução na governança da água tem um papel relevante também na descentralização do processo, ou seja, aplicando-se a gestão de bacia hidrográfica na menor escala possível. (SIRVINKAS, 2018, p.425)

A gestão das águas no Brasil à nível de Bacia Hidrográfica é exaltada por Tundisi, em dois relevantes aspectos: O primeiro aspecto é a nova organização das bacias hidrográficas com regiões que não coincidem com os limites geopolíticos dos estados brasileiros, fato que possui implicações importantes no modelo de gestão de recursos hídricos adotado no país, face a disparidade de distribuição de recursos hídricos no solo brasileiro, além de fatores como população e atividades industriais e agrícolas, os quais representam verdadeiros desafios regionais à gestão dos recursos hídricos. O segundo aspecto é quanto aos usos múltiplos da água no Brasil, outro problema fundamental à gestão, sendo que em algumas regiões do País o uso competitivo demanda gestão de alto nível, integrada e com participação de usuários. Conclui o autor que, disponibilidade e demanda são importantes componentes da gestão, pois estabelecem os limites e propõem o ordenamento do uso adequado dos recursos hídricos. (TUNDISI, 2013, p. 223-225).

Oportuno salientar que dentre as inovações trazidas pela política nacional de recursos hídricos através da Lei 9.433/97, houve o acréscimo em meados do ano de 2000, quando da promulgação da Lei 9.984⁷⁸, da Agência Nacional de Águas como integrante do sistema de gerenciamento de recursos hídricos no Brasil⁷⁹.

Exsurge a ANA (Agência Nacional de Águas) como ente regulador de todo o sistema nacional de recursos hídricos e decorrente da reforma do Estado que passou a disciplinar os serviços públicos através da instituição de agências reguladoras⁸⁰, assim como nos serviços de

relacionados com os recursos hídricos; III – implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; IV – planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos; V – promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

⁷⁷ Por meio da Resolução nº 32 de 15 de outubro de 2003, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), estabelece a Divisão Hidrológica Nacional (DHN), que divide o território brasileiro em 12 principais bacias hidrográficas.

⁷⁸ Lei 9.874 de 17 de julho de 2000: Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.

⁷⁹ Lei 9.433/97: Art. 33. Integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: I-A. – a Agência Nacional de Águas;

⁸⁰ Segundo Hely Lopes Meirelles, “Todas essas agências foram criadas como autarquias sob regime especial, considerando-se o regime especial como o conjunto de privilégios específicos que a lei outorga à entidade para a consecução de seus fins. [...]Esses privilégios caracterizam-se basicamente pela independência administrativa, fundamentada na estabilidade de seus

telecomunicações (ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações) e energia (ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica), dentre outras.

Dentre as atribuições conferidas pela legislação vigente, a ANA deve atuar no sentido de criar condições técnicas para a implementação da Lei das Águas, promovendo a gestão descentralizada e participativa em sintonia com os órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Além disso, é responsável pela implementação dos instrumentos de gestão previstos na Lei 9.433/97, dentre eles, “a outorga preventiva e de direito de uso de recursos hídricos, a cobrança pelo uso da água e a fiscalização desses usos, e ainda, buscar soluções adequadas para dois graves problemas do país: as secas prolongadas especialmente no nordeste e a poluição dos rios”. (FADUL; VITORIA; CERQUEIRA; 2013, p. 7)

Trata-se de uma autarquia em regime especial⁸¹, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com autonomia administrativa e financeira, cuja finalidade precípua cinge-se na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), uma vez que é parte integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH).

Diante de sua “densidade inovadora”, a agência reguladora não possui um conceito acabado, mas sim, em construção, o qual vem provocando profundas mudanças no modelo estatal brasileiro. Assevera-se que a atuação da ANA tem se mostrado mais eficiente do que o Estado através de sua administração direta ou via autarquias comuns, na medida em que “as imperfeições ao longo dos anos podem ser minoradas, significativamente, caso os mandamentos descritos nos textos hídricos-legais sejam cumpridos e os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário atuem harmonicamente”. (BARBOSA; BARBOSA, 2013, p. 253)

Assim, com a implementação da gestão hídrica de forma integrada, oportunizando a participação dos setores sociais gerenciados pelo Poder Público, conforme preconiza a Lei 9.433/97, verifica-se que a legislação brasileira encontra-se em harmonia com as premissas internacionais acerca da preservação e uso consciente dos recursos hídricos existentes em nosso país, pendendo, todavia, a efetividade na tutela das ações que permeiam a referida temática.

A água, enquanto direito humano e recurso ambiental fundamental para a manutenção da própria vida, necessita e merece que sejam realizadas cada vez mais políticas públicas para

dirigentes (mandatos fixos), autonomia financeira (renda própria e liberdade de sua aplicação) e poder normativo (regulamentação das matérias de sua competência)”. (2006, p. 353)

⁸¹ “Ao implementar ações da PNRH, age na condição de poder executivo; ao normatizar assuntos de interesses hídricos, atua como se fosse poder legislativo, e ao impor multa aos usuários e aos demais descumpridores legais, pratica atos da esfera do poder judiciário. Todavia a Lei de Águas nº 9.433/97, combinada com a Lei da ANA nº 9.984/00, quando bem interpretada pelo método hermenêutico-sistêmico, revela que os documentos normativos hídricos formulados permitem à Agências esse trabalho de múltiplas funções”. (BARBOSA; BARBOSA, 2013, p. 252)

a sua preservação e uso racional, à partir da junção de esforços dos entes federados e da sociedade como um todo, sob pena de consequências desastrosas a biodiversidade e a vida humana em nosso planeta.

3 A EXTRAFISCALIDADE TRIBUTÁRIA E A PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO ÂMBITO LOCAL

Conforme abordado no capítulo antecedente, o Estado Brasileiro possui sustentáculo na Constituição Federal de 1988, que por sua vez, traz como fundamentos os direitos humanos reconhecidos internacionalmente e que positivados foram alçados ao status de direitos fundamentais, inerentes a todos os cidadãos brasileiros.

Enfatizou-se de forma especial os direitos humanos ditos de 3ª geração cujo enfoque encontra-se na solidariedade, fraternidade e preservação do meio ambiente, buscando uma vivência saudável para as presentes e futuras gerações, assim como preconizado pelo novo paradigma da sustentabilidade que deve permear todas as relações sociais na atualidade.

Dentre tais direitos destaca-se a necessária e urgente preservação dos recursos hídricos, enquanto indispensáveis para a manutenção da vida na terra. A água, é o recurso que tem recebido maior destaque, devido à sua importância na constituição dos organismos vivos, no equilíbrio ecológico e na formação e manutenção dos ecossistemas.

Exsurge dessa forma, a propositura de modelos que venham a enfrentar a problemática instaurada na atualidade e, conseqüentemente apresentar alternativas plausíveis que oportunizem a proteção e manutenção de tão relevante recurso natural.

Desta forma, a partir da análise do município enquanto integrante da federação brasileira e o inerente exercício das competências e do poder local, apresenta-se a extrafiscalidade tributária como um possível meio para a proteção e preservação dos recursos hídricos, vislumbrando a positivação dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

3.1 A Federação Brasileira, o município e o exercício do poder local

A República Federativa do Brasil, conforme consta no artigo 1º da Constituição Federal de 1988⁸², é formada pela União, Estados, Municípios e o Distrito Federal, de forma indissolúvel, elegendo como forma de Estado o Federalismo.

No federalismo, os estados-membros que compõe o Estado resguardam a sua autonomia política, administrativa e financeira. Todavia, os entes federados abrem mão de sua soberania,

⁸² Artigo 1º CF/88: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

constituindo-se a federação como uma

[...]associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um nove Estado (o Estado Federal), diverso dos que dele participam (os Estados- membros). Nela, os Estados Federados, sem perderem suas personalidades jurídicas, despendem-se de algumas tantas prerrogativas em benefício da União. A mais relevante delas é a *soberania*. (CARRAZA, 2013, pg. 148).

Trata-se da união de poderes que se consorciam, ampliando esforços e reduzindo custos, tornando-se mais eficaz e tendo como sustentáculo as estruturas políticas instaladas. Para Corralo “o estudo do federalismo e das federações adentra no estudo da estruturação do poder na espacialidade estatal, uma vez que se trata de instrumentos de organização e distribuição do próprio poder”. (CORRALO, 2015, p. 129)

No mundo moderno, o modelo federativo tem razão de ser vez que fundamentado na exitosa experiência norte-americana, segundo a qual “na busca de um caminho que permitisse a congregação de forças políticas, estabeleceu-se um sistema a partir de uma nova constituição política, que garantiu uma forte coalização política entre fontes de poder”. (CARNEIRO, 2016, p. 29)

Sabe-se que a Federação Brasileira, muito embora tenha se passado mais de um século de implantação do Federalismo⁸³, se encontra em um processo de consolidação visto que resultante do modelo americano⁸⁴ coadunado com os avanços e retrocessos das Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

Nesse aspecto, ao abordamos a temática acerca do poder local, em especial no que concerne ao seu efetivo exercício, deve-se atentar a sua principal característica, qual seja, a descentralização do Poder Estatal, outorgando o processo de construção e aplicação de decisões públicas para a sociedade, no que couber.

Esta aproximação da população ao Estado⁸⁵ se dá no município, menor esfera da federação brasileira, onde é possível que o cidadão atue concretamente manifestando seus anseios, prioridades e efetuando a própria fiscalização da gestão pública na busca por uma melhor qualidade de vida e concretização da dignidade humana.

⁸³ Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino “Analisando a Constituição dos Estados Unidos da América, - o primeiro exemplo de pacto federal entre soberanos e, ao mesmo tempo, a experiência constitucional mais importante, embora parcialmente desenvolvida, na história das instituições federais – é forçoso concluir que ela introduz um novo instrumento político, cuja finalidade universal é a paz perpétua”. (1991, Vol. I, pág. 481).

⁸⁴ “O modelo federal de Estado, como o conhecemos contemporaneamente, corresponde a uma criação dos convencionais da Filadélfia, reunidos em 1787 com o objetivo de aprimorar a união dos Estados em que se haviam convertido, com a independência, treze das colônias britânicas da América do Norte”. (ALMEIDA, 2013, p. 03).

⁸⁵ Para Hamel “A busca pela efetivação dos chamados direitos fundamentais sociais é tarefa primeira, ao passo que os procedimentos democráticos de participação popular devem ser levados em conta como importante instrumento de legitimação do controle jurisdicional das leis. Com tal atitude estaria se evitando, inclusive, uma história política tragicamente marcada pelo domínio e pelo clientelismo político em relação às classes subalternas”. (2010, p. 161)

Trata-se de um verdadeiro poder, emanado da Constituição Federal aos municípios e seus cidadãos, podendo ser compreendido através da clássica conceituação de Max Webber, segundo o qual

Poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade. Dominação é a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis; disciplina é a probabilidade de encontrar obediência pronta, automática e esquemática a uma ordem, entre uma pluralidade indicável de pessoas, em virtude de atividades treinadas. (WEBER, 2000, p. 33).

É no espaço local, de vivência dos indivíduos que ocorre a concretização do poder local, que para Dowbor “está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas tecnologias urbanas”. (DOWBOR, 2016, p. 13/14).

Verifica-se assim que a designação “Poder Local” significa “participação no exercício do poder público de entidades territoriais (pessoas colectivas) diferentes da entidade territorial Estado e dotadas de órgãos representativos democraticamente legitimados que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”. (CANOTILHO, 2003, p. 361)

Trata-se do fornecimento de uma condição de aproximação das pessoas ao Estado, onde é possível a atuação concreta dos cidadãos que se apossam dos espaços públicos, não apenas em decisões políticas, mas também no âmbito de fiscalização e concretização das tarefas atinentes ao Estado. Ao tratar da temática, afirmam Hermany e Dupont que “assim é que se pensa em um compromisso da ciência política e do direito com a sociedade, na concreção de um modelo de gerência democrático e, necessariamente, participativo”. (HERMANY; DUPONT, 2014, p. 03)

Corroborando com a ideia de aproximação do Estado com o cidadão e a sua necessária participação nas mais diversas esferas de decisões, Santin define o exercício do poder local a partir da reconstituição de espaços comunitários com o intuito de recuperar a cidadania e “reproduzindo identidades fora do Estado, mas legitimados por ele, os quais desencadeiam um processo de combinação e articulação permanente entre a democracia direta de participação voluntária dos cidadãos e a democracia representativa”. (SANTIN, 2010, p. 419)

Os homens, diante desta perspectiva, devem unir-se, congregarem-se, comunicarem-se⁸⁶, com o objetivo de desenvolvimento e aprimoramento progressivo, visando a própria satisfação pessoal dentro de um todo maior, a sociedade, com vistas ao seu bom andamento e a garantia da democracia.

Cinge-se ao explanado a teoria da ação comunicativa, concebida por Jürgen Habermas, a qual objetiva a recuperação do conteúdo emancipatório na esfera de uma teoria reconstrutiva da sociedade (HABERMAS, 2003, v. 1, p. 21). Trata-se de uma forma de interação social em que os atores, orientados pelos atos comunicativos, utilizam a linguagem para essa finalidade. (CERQUEIRA; SOBRINHO, 2011, P. 203)

[...] llamo acción comunicativa a aquella forma de interacción social em que los planes de acción de los diversos actores quedan coordinados por el intercambio de actos comunicativos, y ello haciendo una utilización del lenguaje (o de las correspondientes manifestaciones extraverbales) orientada al entendimiento. Em la medida en que la comunicación sirve al entendimiento (y solo al ejercicio de las influencias reciprocas) puede adoptar para las interacciones el papel de un mecanismo de coordinación de la acción y com ello hacer posible la acción comunicativa⁸⁷. (HABERMAS, 1997, p. 418)

Para Cerqueira e Sobrinho, “a ação comunicativa propicia o fortalecimento das relações horizontais de reciprocidade e cooperação, fazendo com que o interesse próprio de cada indivíduo seja sensível às necessidades públicas gerais e possibilitando, portanto, que os indivíduos ajam coletivamente”. (CERQUEIRA; SOBRINHO, 2011, p. 208)

Não menos importante, está a denominada ideia ou o sentimento de pertencimento⁸⁸ que deve estar atrelado de forma fundamental aos indivíduos, visto tratar-se de requisito indispensável ao exercício da cidadania e participação popular.

Nesse diapasão, infere-se a seguinte indagação “o que nos faz cidadãos?”

⁸⁶ Segundo Liton Lanes Pilau Sobrinho “Comunicação é sociedade. Por isso, é justamente no potencial comunicativo que se radicam as possibilidades de avanço ou retrocesso social. A não comunicação reveste-se em abandono, em isolamento e, em última análise, em estagnação social. Comunicações, por seu turno, traduzem possibilidades emergentes de crescimento e desenvolvimento, acenando para sempre renovadas comunicações e, dessa maneira, para novas formas de desenvolvimento social. Em outras palavras, desenvolvimento social é sinônimo de constante produção de comunicações, apenas assim é possível a complexificação sistêmica para, paradoxalmente, reduzir complexidade do entorno”. (2008, p. 203)

⁸⁷ Tradução livre da autora: “a ação comunicativa é uma forma de interação social nos planos de ação de diversos atores, que é coordenada pelo intercâmbio de ações de comunicação, e elimina uma utilização da língua (ou dos correspondentes manifestos extraverbais), orientada para o entendimento. Na medida em que a comunicação atende ao entendimento (e apenas o exercício das influências recíprocas) pode adotar para interações o papel de um mecanismo de coordenação da ação e com o hacker possível a ação comunicativa”.

⁸⁸ Portilho afirma que a questão de pertencimento está atrelada à cidadania, sendo os cidadãos responsáveis pelos seus destinos: “Constituindo os indivíduos como agentes morais autônomos e responsáveis por seu próprio destino, o liberalismo inventou o autogoverno como um modo de regulação. No centro do moderno liberalismo estava a imagem, gerada pela ética protestante, de cidadãos enquanto trabalhadores, cuja identidade era amarrada ao trabalho. A identidade do cidadão-trabalhador era firmemente conservada e resguardada na produção derivando de sua legitimidade” (2004, p. 189)

Conforme a etimologia deveria responder: pertencer a uma cidade. “Cidade” significa uma coletividade de indivíduos organizada segundo determinadas crenças, normas e procedimentos que condicionam a ação comum e as ações individuais para enfrentar problemas e resolver conflitos: o espaço ou a esfera pública. Por sua vez, estas crenças, normas e procedimentos distribuem bens intangíveis, como hierarquia, autoridade e poder e também promovem a distribuição de outros bens tangíveis como a riqueza, a renda ou a propriedade. (MARTÍN, 2005, p. 30)

Sentir-se parte de uma comunidade⁸⁹ é fundamental para o desenvolvimento da sociedade através da atuação ativa dos cidadãos. Trata-se do próprio exercício da cidadania, corolário e fundamento do Estado Democrático de Direito, seja através do voto (democracia representativa) ou através de democracia direta, com os instrumentos constitucionalmente previstos⁹⁰, ou aqueles criados e usados em nossa democracia⁹¹.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, conforme já explicitado, a cidadania passou a ser um dos fundamentos basilares do Estado, merecendo a tutela e garantia inequívoca, visto que fundamenta a própria manutenção da democracia brasileira. Afirmam Costa e Reis

Partimos do pressuposto de que a cidadania, enquanto qualidade do cidadão e no contexto atual, não pode ser definida como universal, haja vista que se é cidadão de um Estado específico do qual são exigidos estes direitos de cidadania. Desta modo, a cidadania está muito próxima do nacionalismo, já que a sua aquisição se dá a partir do conceito de nacionalidade, que é um conceito jurídico. Como defende Péces-Barba, “*la expresión de la ciudadanía, la participación en la formación de la voluntad general, el ejercicio de la soberanía, se sigue reservando a los ciudadanos de pleno derecho, a los ciudadanos estatales*”⁹². Deste modo, a tutela dos direitos de cidadania cabe ao Estado. (2011, p. 107)

Assim, diante da garantia estatal da preservação dos direitos inerentes à cidadania e do sentimento de pertencimento, verdadeiro “empoderamento social”⁹³ os cidadãos estão aptos “à

⁸⁹ No que tange ao sentimento de pertencimento Carmen Lúcia Antunes Rocha afirma que “[...] nós brasileiros somos mais municipalistas que federalistas no sentido de atermos à entidade federada, à entidade estadual. Exemplo disso é que quando se pergunta a alguém – De onde você é? – a pessoa que sempre faz referência aos Municípios e não ao Estado. O que é bem contrário, por exemplo, ao que acontece nos Estados Unidos, em que eles são, evidentemente mais estadualistas, até por que os Estados Unidos no seu próprio nome indica que as entidades federadas é que se uniram dando origem ao Estado norte-americano”. (1998, p. 89)

⁹⁰ Art. 14 Constituição Federal: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – Plebiscito; II – Referendo; III – Iniciativa Popular.

⁹¹ “Em 1989, a Frente Popular (uma coligação do Partido dos Trabalhadores com o então Partido Comunista Brasileiro) assumiu a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, instaurando o que ficou conhecida como Administração Popular, a qual se reelegeu por mais duas gestões consecutivas (em 1992 e em 1996). No bojo desse processo, desenvolveu-se, a partir daí, uma modalidade de gestão pública, baseada na participação direta da população na elaboração e na execução do orçamento público, especialmente para a escolha das prioridades dos investimentos municipais. O chamado “Orçamento Participativo” de Porto Alegre, como ficou conhecida essa inovação, vem sendo reconhecido, desde então, como uma experiência bem-sucedida de participação popular e de governabilidade da gestão pública e, como tal, vem alcançando uma ampla repercussão no cenário político nacional e internacional, sendo interpretado no discurso de diversos atores políticos e sociais como uma estratégia para a instituição da cidadania no Brasil”. (FEDOZZI, 1998, p. 237)

⁹² Tradução livre da autora: “a expressão da cidadania, a participação na formação da voluntária geral, o exercício da soberania, se o sinal for reservado aos cidadãos de direito derivado, aos cidadãos estatais”.

⁹³ Para Hermany e Costa: “Na atualidade é imprescindível, dentro de uma política pública que busque a emancipação social local (empoderamento), que a atuação seja horizontalizada em rede. Afinal, em ambientes em que haja dirigismos coativos, não haverá a devida expressão da vontade dos atores sociais que compõe o tecido formativo das redes sociais”. (2009, p. 33).

discussão de ideias e projetos que no âmbito do espaço local satisfaçam suas necessidades e anseios, através de valores democráticos”. (FRANTZ; HAMMES; DORNELLES, 2014, p. 04)

Corroborada com o já exposto, a participação do cidadão em um espaço próximo à sua realidade, onde perpassa o seu dia a dia⁹⁴, aumenta o seu comprometimento com as decisões a serem tomadas e conseqüentemente as políticas públicas adotadas. Para Dowbor “aproximar o poder de decisão e de controle sobre os processos de desenvolvimento, das pessoas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, e que estão, portanto, diretamente interessadas nos resultados, constitui simplesmente boa política administrativa”. (2016, p. 37)

Mediante esta ótica, há a necessidade de um novo modelo de gestão, com a previsão e existência de espaços públicos para a participação popular e a efetivação de um poder local, muito embora ainda haja resistência à essa nova realidade.

O ceticismo quanto à importância estratégica dos mecanismos participativos no nível local ainda é grande. É comum a visão de que a organização comunitária que luta por uma casa de saúde ou pela canalização de um córrego, desaparece necessariamente apenas tenha obtido a sua reivindicação. Essa visão está evoluindo gradualmente para a compreensão de que as comunidades estão simplesmente aprendendo a participar da organização do seu espaço de vida, e de que o processo está mudando profundamente a forma como nos organizamos como sociedade, na medida em que assegura a transição de uma democracia representativa, exercida a cada quatro anos na boca da urna, para uma democracia participativa e permanente. (DOWBOR, 2016, p.32)

Verifica-se assim a grande relevância de se garantir e promover a existência de meios de participação no local de maior proximidade do cidadão, onde este vive diariamente e será acometido diretamente pelas decisões tomadas, gerando um maior comprometimento em sua participação, ou seja, em seu município.

3.1.1 Origens e evolução do município brasileiro

Ao tratar da possibilidade da instituição de tributos com a finalidade extrafiscal no âmbito local, com vistas à preservação dos recursos hídricos, mesmo que de forma breve, entende-se prudente trazer para a discussão ora proposta as origens e evolução do município brasileiro culminando com a sua atual posição na República Federativa do Brasil.

⁹⁴ “O poder municipal decantado na Constituição revela a importância das municipalidades no contexto federal brasileiro. São os mais importantes entes para a concretização de direitos e políticas públicas, sobrelevado pela proximidade da população. Isso porque é nos municípios que as pessoas vivem e experienciam momentos felizes e tristes, cômicos e trágicos, vitoriosos e fracassados. São os governantes locais aqueles que mais proximidade possuem como dramas e o cotidiano e, conseqüentemente, tem as melhores condições para elaborar e executar políticas”. (CORRALO, 2012, p. 120)

Oriundo do interesse da República de Roma em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos, surgiu o município como unidade político-administrativa, onde os vencidos ficavam sujeitos às imposições do Senado e como contrapartida lhes era conferido pela República certas prerrogativas que variavam de simples direitos privados (*jus connubi, jus commercii, etc.*) até o privilégio político de eleger os seus governantes e dirigir a própria cidade (*jus suffragii*). As comunidades que detinham tais prerrogativas eram consideradas municípios⁹⁵ (*municipium*), os quais se fracionavam em duas categorias (*municipia caeritis e municipia foederata*) de acordo com a medida de autonomia que desfrutavam dentro do Direito vigente (*jus italicum*). (MEIRELLES, 2017, p.33)

Nas referidas cidades o governo era eleito pelos homens livres, denominados de cidadãos do município (*civis municipales*), sua administração era realizada por um colégio de quatro magistrados investidos de supremo poder (*duumviri juridicundo* ou *quatuorviri juridicundo*), que por sua vez eram auxiliados por magistrados inferiores, responsáveis administrativos e de polícia (*aediles*). Ainda, integravam o governo municipal o encarregado da administração (*quaestor* ou *exactor*), o encarregado da fiscalização dos negócios públicos (*curator*), o defensor da cidade (*defensor civitatis*), os notários (*actuarii*) e os escribas (*scribae*), auxiliares dos magistrados. (MEIRELLES, 2017, p. 34)

Assevera-se que a instituição com maior prestígio nas referidas comunidades, era o Conselho Municipal, denominado de *Curia* ou *Ordo Decurionum*, formado por 100 (cem) pessoas⁹⁶, a quem competia elaborar as leis municipais (*edictus*) que regiam a atividade da comunidade. (COSTA, 2014, p. 23-24)

Nesse aspecto, percebe-se certa autonomia nos municípios romanos no que tange, em especial, ao âmbito legislativo, fundada na possibilidade dos municípios, que possuíam habitantes não originários de Roma, criarem suas próprias leis galgando a cidadania romana limitada ou plena, ao contrário das colônias, as quais “[...] eram formadas pela colonização romana e regiam-se pelas leis de Roma, com o usufruto da cidadania romana”. (CORRALO, 2014, p.52)

Durante o império de Júlio César, mais precisamente no ano 45 a.C., com a edição da *Lex Julia Municipalis*, houve a normatização da organização e funcionamento do Município de Roma e de outras cidades sob o seu domínio, cuja fiscalização do cumprimento estava à encargo

⁹⁵ “A palavra é formada de *múnus* ou *munia*, que significa muro, jurisdição cercada, ou ainda presente, encargo, ofício, mais o verbo *capio*, cujo sentido é tomar. Munícipe é aquele que toma o encargo. Município é a jurisdição sobre a qual Roma tomou o encargo”. (TAVARES, 1997, p. 169)

⁹⁶ Essas pessoas que formavam o Conselho Municipal eram denominadas de decuriões, “magistrados que, por serem integrantes da cúria, tinham a função de governar a cidade”. (CORRALO, 2014, p. 49)

do *aedil* e culminava possível responsabilização caso houvesse infringência a tais regras. (CORRALO, 2014, p. 54-55)

Mais tarde, nas invasões Sylla, o sistema de governo preconizado pelos Romanos e estendido a todas as Colônias da Itália pelo imperador Júlio Cesar, foi adotado nas Províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica, fazendo com que o regime municipal chegasse à França, Espanha e Portugal, sendo moldado de forma paulatina pela dominação bárbara que sucedeu à hegemonia romana. (MEIRELLES, 2017, p. 34)

Já no século XIX, segundo Corralo, passou-se a observar a existência de quatro grupos distintos de normatizações constitucionais referentes aos municípios, iniciando pelas Constituições que não faziam referência ao poder local, como a do Império Alemão, da Grécia, da França e da Noruega; as Constituições que faziam referência à regulação infraconstitucional do município, como a italiana, e a portuguesa; as Constituições que faziam exposição delimitada do regime municipal, como a Constituição da Suécia, e finalmente, as Constituições que traziam em seu bojo principiologia geral acerca da organização municipal, limitados a uma regulação infraconstitucional, conforme se verifica nas Constituições da Holanda, Espanha, Bélgica e do Brasil. (2011, p. 24)

Ao município, no Brasil, fora destinado tratamento diferenciado de acordo com os textos constitucionais que foram editados no perpassar dos anos⁹⁷, culminado com a Carta Magna de 1988 que atribui a municipalidade o status de integrante do pacto federativo, dotado de características e autonomia própria, senão vejamos.

Em seus primórdios o município brasileiro forjou-se nos moldes do município português, “[...] com as mesmas organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino”. Em virtude do período colonial pelo qual perpassava o “Brasil-Colônia”, nossas municipalidades “[...] foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão. Além desses encarregados administrativos, serviam junto à Câmara um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereadores”. (MEIRELLES, 2017, p. 35-36)

Referida situação perdurou até o advento da independência do Brasil no ano de 1822, que, por sua vez, deu azo a promulgação da Constituição Imperial de 1824 a qual outorgou novas diretrizes às municipalidades brasileiras, iniciando “a fase verdadeiramente brasileira de nossa história municipal”. (MONTORO, 1975, p. 27)

⁹⁷ Paulino Jacques em seu clássico curso de Direito Constitucional, ao efetuar um apanhado acerca da evolução histórico-constitucional do município afirma que “O Município, antes de ser uma instituição político-jurídica, p é social, e, mesmo, natural, porque resulta do agrupamento de várias famílias num mesmo local, unidas por interesses comuns. Como a família e, a propriedade, é um fenômeno social, que precedeu, no ponto de vista sociológico, o advento do Estado”. (1970, p.147)

Trata-se da primeira referência constitucional ao município, contida nos artigos 167 a 169⁹⁸, os quais disciplinam a obrigatoriedade das cidades e vilas instituírem suas Câmaras Municipais, responsáveis pelo governo econômico e social, restando à cargo da lei ordinária a fixação das diretrizes da autonomia dos municípios, muito embora predominou a teoria da tutela cuja concepção era a de que os municípios tratavam-se de meros entes administrativos. (CORRALO, 2011, p. 32)

Mencionada Lei Ordinária surgiu na data de 01/10/1828 e teve como ponto central “a mais estrita subordinação administrativa e política” dos municípios aos presidentes das Províncias. Para Meirelles, “o centralismo provincial não confiava nas Administrações locais, e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas municipalidades, que, distantes do Poder Central e desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento”. (2017, p. 37) Resta claro que durante a vigência da Constituição de 1824, as localidades ficaram sujeitas aos mandos e desmandos do império, que sequer conheciam as necessidades da população à margem da metrópole.

A Constituição de 1891, surgida a partir da Proclamação da República (Decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889⁹⁹), não trouxe grandes inovações no que tange ao tratamento dispensado ao poder local. Em seu artigo 68¹⁰⁰, integrante do Título III, destinado à disciplina da municipalidade, trouxe expressa a previsão da autonomia municipal na forma de organização do Estado. Para Barroso, a nova ordem imposta pela referida Carta Política foi inspirada no modelo norte-americano e operou tríplice transformação, quais sejam, “a forma de governo, de monárquica para republicana; o sistema de governo, de parlamentar transmuda-se em presencial, a forma de estado, de unitária converte-se em federal”. (1993, p.11)

Muito embora houvesse a previsão expressa da autonomia municipal, conforme acima aventado, durante os 40 anos em que vigeu a Constituição de 1891 referida premissa não vigorou de forma efetiva em solo brasileiro, seja pelo hábito do centralismo, pela opressão do coronelismo ou pela incultura do povo, que transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam em “seus” distritos, como se o município

⁹⁸ Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824: Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas. Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente. Art. 169. O exercicio de suas funções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.

⁹⁹ Decreto nº 01 de 15 de novembro de 1888: “Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais”.

¹⁰⁰ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891: Artigo 68: Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

fizesse parte de sua propriedade particular acompanhado de seu rebanho, o eleitorado. (MEIRELLES, 2017, p.37)

Nos dizeres de Montoro “do ponto de vista estritamente jurídico, a autonomia dos Estados e dos Municípios deveria ser respeitada. No entanto, o modelo adotado pela Constituição era criação engenhosa de juristas e dos militares, afastados da realidade política e social então existente”. Assim, a República Federal - recém criada – colaborou para o fortalecimento das oligarquias estaduais, em detrimento das municipalidades. (1975, p. 38-41)

Nesse contexto, somente com o advento da emenda constitucional de 1926 houve a consagração expressa do princípio da autonomia municipal e sua previsão de aplicação compulsória nos Estados, sob pena de intervenção federal, fazendo frente à situação limitada de autonomia até então enfrentada pelas municipalidades, seja ela auto-organizatória, política, administrativa, financeira ou legislativa. (CORRALO, 2014, p. 86-88)

Calcado na queda dos homens da Velha República, bem como na revolução de 1930, e coadunado com a corrente social-democrática, a Constituição de 1934 representou um verdadeiro renascimento ao municipalismo, com a fixação de forma mais clara dos parâmetros da autonomia municipal¹⁰¹, contando inclusive com a eletividade de prefeitos e vereadores e a atribuição de renda própria. (MEIRELLES, 2017, p. 38-39)

Segundo Corralo, a Constituição de 1934 estabeleceu os seguintes marcos:

a) eletividade dos prefeitos e vereadores, com exceção das capitais e estâncias hidrominerais; b) a possibilidade de os Estados criarem órgãos de assessoria técnica às administrações municipais; c) a possibilidade de o Município decretar e arrecadar tributos; d) a autonomia para aplicar sua receita pública; e) a auto-organização dos seus serviços; f) a manutenção da cláusula de peculiar interesse; g) a intervenção Federal dos Estados que não mantivessem a autonomia municipal”. (CORRALO, 2014, p. 88)

Ao contrário do previsto na Constituição de 1934, a qual resguardava a autonomia administrativa, financeira e legislativa dos município, a Constituição de 1937, fruto do golpe que implantou o Estado Novo, representou um retrocesso na outorga de poderes ao município,

¹⁰¹ Assim dispunha o artigo 13 da Constituição de 1934: “Art. 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente: I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; III - A organização dos serviços de sua competência. § 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais. § 2º - Além daqueles de que participam, *ex vi* dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios: I - o imposto de licenças; II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda; III - o imposto sobre diversões públicas; IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; V - as taxas sobre serviços municipais. § 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças. § 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12”.

fazendo com que o mesmo voltasse a ser apenas um ente meramente administrativo. (CORRALO, 2014, p. 90-91)

Conforme se vislumbra na leitura dos artigos 26 a 29¹⁰², durante o período de vigência da Constituição de 1937, os Prefeitos eram nomeados pelos Governadores dos Estados e acima de suas atribuições encontrava-se o Conselho Administrativo Estadual cuja função cingia-se no controle das atividades municipais. Além disso, a previsão de eleição para vereador apenas ilustrou o texto constitucional, vez que nunca foi obedecida. Para Hely Lopes Meirelles “pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que, no regime de 1937, as municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial”. (2017, p. 39)

Assim, a autonomia municipal também foi vítima do autoritarismo e da centralização impostos na chamada era Vargas, onde “houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava como órgão do executivo”. (SILVA, 2013, p. 85)

Posteriormente, a Constituição de 1946 se encarregou de aviventar as autonomias municipais previstas no texto constitucional de 1934. Trata-se, nas palavras de Bastos “o período róseo do municipalismo brasileiro”, cuja constituinte fora composta por uma corrente municipalista muito forte, revivescendo o tradicional conceito de peculiar interesse. (1993, p. 63)

Em seus dispositivos legais¹⁰³ que trataram da equitativa distribuição dos poderes e descentralização da administração, repartindo-se entre União, Estados-membros e Municípios,

¹⁰² Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937: Art 26 - Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente: a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei; b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados; c) à organização dos serviços públicos de caráter local. Art 27 - O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado. Art 28 - Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos Pelo Estado, pertencem aos Municípios: I - o imposto de licença; II - o imposto predial e o territorial urbano; III - os impostos sobre diversões públicas; IV - as taxas sobre serviços municipais. Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

¹⁰³ Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946: Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada: I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais. § 1º Poderão ser nomeados pelos governadores dos Territórios os prefeitos das respectivas capitais, bem como pelos governadores dos Estados e Territórios os prefeitos dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União. § 2º - Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País. Art. 29. Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§ 2º, 4º, 5º e 9º do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem ao Municípios os impostos: I - Sobre propriedade territorial urbana; II - predial; III - sobre transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos* e sua incorporação ao capital de sociedades; IV - de licenças; V - de indústrias e profissões; VI - sobre diversões públicas; VII - sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência. *Parágrafo único.* O imposto territorial rural não incidirá sobre sítios de área não excedente a vinte hectares, quando os cultive, só ou com sua família, o proprietário.

além da partilha da renda pública tendo por base o critério da manutenção da autonomia de cada ente federado, restou clara a força do municipalismo neste diploma constitucional. (MEIRELLES, 2017, p. 42)

Todavia, os grandes avanços municipalistas e os contornos democráticos materializados na Carta de 1946, sofreram grande abalo com o golpe militar de 1964. Até o advento da Constituição de 1967¹⁰⁴, as municipalidades foram regidas através de atos institucionais, atos complementares e emendas constitucionais. Muito embora tenha se vislumbrado uma melhora na repartição da receita pública nacional e a previsão de intervenção da União nos Estados quando estes não repassassem as quotas tributárias devidas aos municípios, houve um grande abalo na autonomia local. (CORRALO, 2014, p. 94-96)

A emenda constitucional de 1969¹⁰⁵, por sua vez, não trouxe grandes alterações ao regime municipal, limitando-se a traçar alterações sob dois aspectos a saber, em relação à intervenção nos Municípios e à fiscalização financeira e orçamentária. (JACQUES, 1970, p. 153)

Desde seus primórdios e pelo perpassar do tratamento constitucional brasileiro outorgado as municipalidades, verifica-se que os municípios oscilaram entre períodos de maior e menor autonomia como ente da federação brasileira. Todavia, nenhum dos textos constitucionais abordados nessa breve digressão histórica outorgou abordagem similar ao poder local do que a contida na Carta Cidadã de 1988, cuja análise é objeto do próximo tópico da presente pesquisa.

¹⁰⁴ Constituição da República Federativa do Brasil de 1967: Art 16 - A autonomia municipal será assegurada: I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual; b) à organização dos serviços públicos locais. § 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação: a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo. § 2º - Somente serão remunerados os Vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a trezentos mil (300.000) habitantes, dentro dos limites e critérios fixados em lei complementar. § 3º - A intervenção nos Municípios será regulada na Constituição do Estado, só podendo ocorrer: a) quando se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado; b) se deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, dívida fundada; c) quando a Administração municipal não prestar contas a que esteja obrigada na forma da lei estadual. § 4º - Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais. § 5º - O número de Vereadores será, no máximo, de vinte e um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do Município.

¹⁰⁵ Embora a opinião não seja unânime, muito constitucionalistas defendem a posição de que o documento de 1969 não foi meramente uma emenda, mas, tecnicamente, tratou-se de uma nova Constituição que, inclusive, alterou sua denominação. Ao invés de Constituição do Brasil, passou a chamar-se Constituição da República Federativa do Brasil (SILVA, 2013, p. 88-89)

3.1.2 A Constituição Federal de 1988 e o município brasileiro como ente federado

A partir da análise da evolução histórica do município, em especial no que concerne a sua posituação nas cartas constitucionais brasileiras, chega-se à Carta Magna de 1988 que tem por base a aplicação do princípio federativo e seus desdobramentos, bem como, outorgou à municipalidade brasileira posição de destaque como ente integrante da federação, oportunizando assim o exercício do poder local.

Conforme já abordado, a República Federativa que nomina o Estado brasileiro teve seu primeiro lampejo na Carta Constitucional de 1889 como corolário da proclamação da independência do Brasil. De lá para cá houveram diversos percalços até o processo de redemocratização do país iniciado em 1988. Nesse aspecto, afirma Corralo que a Constituição Federal de 1988 representa um momento de grande amadurecimento e consolidação democrática em um país que, em mais de cinco séculos de história, pouco desfrutou de liberdades democráticas. (2014, p. 149/150)

No que tange a trajetória política da Constituição Federal de 1988, ao efetuar uma análise de seu artigo 1º¹⁰⁶ evidencia-se o acréscimo de dois novos elementos acrescentados à expressão *república*, sendo o primeiro destinado a instituição da República Federativa como Estado Democrático de Direito, o qual consta de forma expressa no mencionado ditame legal.

Significa dizer que a essência do Estado brasileiro se encontra marcado por dois importantes princípios a saber, o princípio republicano e o princípio federativo, ambos inerentes ao regime político democrático de direito.

Para Rocha, ao tratar dos princípios acima nominados, existe uma modelação e condicionamento recíproco entre os mesmos, visto que

[...]os dois princípios estão fundidos e condenados a serem tomados como uma expressão única e indissociável enquanto vigorar o atual sistema: República Democrática. Essa expressão passa a ser acoplada àquela outra empregada desde o final do século XIX, a República Federativa. No sistema de Direito modelador do Estado do Brasil tem-se a República Federativa Democrática enunciada, principiológica e impositivamente, no art. 1º da Constituição. (ROCHA, 1997, p. 69)

Já como segundo aspecto inovador, para a mesma autora, consigna-se a fragilização da República face a vigência do princípio federativo e a conseqüente imutabilidade da forma

¹⁰⁶ Constituição Federal de 1988: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

federativa do Estado, vez que elevada à cláusula pétrea, constitucionalmente positivada no artigo 60, § 4º da Constituição Cidadã¹⁰⁷. (ROCHA, 1997, p. 70-72) A forma federativa do Estado brasileiro, portanto, configura-se uma garantia constitucional imutável, não podendo ser objeto de proposta de emenda à Constituição.

No que tange a organização político-administrativa, prevê o artigo 18 da Constituição Federal de 1988¹⁰⁸ a composição da República Federativa do Brasil pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ratificando o que já fora declarado pelo constituinte no artigo 1º do texto constitucional, enfatizando os entes federados que a compõe.

Pela leitura dos dispositivos constitucionais apontados (artigos 1º e 18 da CF/88) verifica-se que os princípios republicano e federativo constituem alicerces do Estado brasileiro, sendo a descentralização do poder fundamental para o exercício da democracia, conforme leciona Bastos

Quer dizer, quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos, mais probabilidade existe do poder ser democrático. Esse é um ponto fundamental: não teremos uma autêntica democracia no Brasil se não houver uma forte tendência descentralizadora. Urge, pois, abrir mão de certas velharias inseridas na Constituição, que confundem a federação com um mecanismo de convivência de Estados carentes de unidade nacional para abraçar a federação como um instrumento de democracia. (BASTOS, 1998, p. 249)

Exsurge assim o importante papel desempenhado pelo Município, não somente pela sua base geográfica onde estão situadas as cidades, mas especialmente por sediarem a vivência e a relações sociais e políticas inerentes a seus habitantes. É no município onde vivem os cidadãos e por conta disso, onde os mesmos encontram maior espaço para exercerem os seus direitos.

No arranjo federativo, a pluralidade dos centros de poder encontra-se regido pelo princípio da não-centralização¹⁰⁹, assegurando aos entes federados o desenvolvimento de uma

¹⁰⁷ Constituição Federal de 1988: “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

¹⁰⁸ Constituição Federal de 1988: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. § 1º Brasília é a Capital Federal. § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar. § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”.

¹⁰⁹ No que tange a não-centralização, de suma relevância a conceituação tecida por Elazar (1991, p. 34-35) ao mesmo tempo em que a diferencia da descentralização, enquanto componentes do sistema federativo: “Nocentralization is not the same as descentralization, though the later ter mis frequently – and erroneously – used in its place to describe federal systems. Decentralization implies the existence of a central authority, a central government that can decentralized or recentralize as it desires. In decentralized system, the diffusion of power is actually a matter of grace, not right [...]. In a noncentralized political system, power is so diffused that it cannot be legitimately centralized or concentrated without breaking the structure and spirit of the constitution. The classic federal systems [...] have such noncentralized systems. Each a has a general, or national,

vida política própria, fundamentada no exercício compartilhado do poder e de competências outorgados pelo texto constitucional, “com elevado grau de autonomia, que somente pode ser negado ou alterado por mútuo consenso”. (CORRALO, 2014, p. 129)

Nesse aspecto a Constituição Federal de 1988 foi inovadora¹¹⁰ ao elevar o município brasileiro ao mesmo patamar dos estados e da união, com tratamento equânime no que diz respeito a inexistência de hierarquia entre os entes federados e na atribuição de competências e poderes para cada esfera de poder.

Trata-se portanto, de um ente federado com plenas condições de ser considerado como “integrante e participe do pacto federativo, seja pelas suas particularidades e singularidades históricas, sociais, culturais e políticas na Federação brasileira, seja pela sua pertinência e adequação aos princípios e características capitais do federalismo e dos Estados federados” (CORRALO, 2014, p. 170).

Corroborando com tal afirmação, no entender de Meirelles, a Carta Magna vigente “integrou o município na federação como entidade de terceiro grau [...]”, corrigindo as falhas existentes nos diplomas anteriores, uma vez que o poder local “[...]sempre fora peça essencial na organização político-administrativa brasileira”. (MEIRELLES, 2017, p. 44)

Evidencia-se, assim, que a Constituição Federal de 1988, através da organização federativa do estado, assegura o mesmo patamar de igualdade entre a União, os Estados e os Municípios, inexistindo, portanto, hierarquia entre os referidos entes federados. Todavia, a descentralização política do poder exige a delimitação de competências para cada ente federado,

government that functions powerfull in many áreas for many purposes, but not a central government controlling all the lines of political communication and decision making. In each, the states, cantons, or provinces are not creatures of the federal government but, like the later, derive their authority directly from the people. Structurally, they are substantially immune to federal interference. Functionally, they share many activities with the federal government but without forfeiting their policy-making roles and decision-making powers. [...] To use other imagery, decentralization implies either a hierarchy – a pyramid of governments with gradations of power flowing down from the top [...] or a center with a periphery. [...] Noncentralization is beat conceptualized as a matrix of governements, with powers so distributed that the rank order of the several governments is not fixed”. Tradução livre da autora: “Não-centralização não é a mesma coisa que descentralização, embora mais tarde tenha sido usada com frequência - e erroneamente - em seu lugar para descrever sistemas federais. A descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou centralizar como desejar. No sistema descentralizado, a difusão de poder é realmente uma questão de graça, não é correta [...]. Num sistema político não-centralizado, o poder é tão difuso que não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da constituição. Os sistemas federais clássicos [...] têm esses sistemas não centralizados. Cada um deles tem um governo geral, ou nacional, que funciona em muitas áreas com muitos propósitos, mas não um governo central que controla todas as linhas de comunicação política e tomada de decisão. Em cada um, os estados, cantões ou províncias não são criaturas do governo federal, mas, como o posterior, derivam sua autoridade diretamente do povo. Estruturalmente, eles são substancialmente imunes à interferência federal. Funcionalmente, eles compartilham muitas atividades com o governo federal, mas sem perder seus papéis de tomada de decisão e poder de decisão. [...] Para usar outras imagens, a descentralização implica uma hierarquia - uma pirâmide de governos com gradações de poder fluindo do topo ou um centro com uma periferia. [...] A não centralização é melhor conceituada como uma matriz de governos, com poderes tão distribuídos que a ordem de classificação dos vários governos não é fixa”.

¹¹⁰ Nos dizeres de Santin e Mattia “[...]a atual Carta Política Brasileira conferiu, como nenhuma antes, verdadeira autonomia ao ente municipal, garantindo-lhe todas as prerrogativas do princípio federativo, bem como optou pela descentralização da administração pública, aumentando as atribuições à entidade federativa municipal, com vistas a tornar os serviços prestados à população mais eficientes e garantir, assim, o atendimento de suas necessidades”. (SANTIN; MATTIA, 2008, p. 182)

afim de que, alicerçados em sua autonomia, possam desempenhar suas atribuições de maneira equilibrada e harmoniosa.

Necessário se faz, dessa forma, efetuar uma análise acerca das competências outorgadas pela Constituição Cidadã de 1988 aos municípios brasileiros, enfatizando a sua autonomia diante dos demais entes federados, e sua grande relevância enquanto instrumento para perfectibilizar a descentralização do poder e efetivação da própria democracia.

3.2 A autonomia municipal e a outorga constitucional de competências

Após a análise da posição ocupada pelo município brasileiro à partir da leitura da Carta Constitucional de 1988, bem como, o seu caráter inovador ao outorgar a municipalidade tratamento legislativo equânime no que tange ao seu reconhecimento como ente federado juntamente com União e os estados membros, necessário se faz a abordagem acerca das competências que lhe foram atribuídas, bem como, a autonomia inerente a descentralização do poder.

Neste contexto, em uma breve digressão histórica, evidencia-se que a autonomia municipal teve seu primeiro lampejo na reforma do texto constitucional de 1981, ocorrida em 1926¹¹¹, quando do acréscimo da autonomia municipal entre os princípios constitucionais. Entretanto, foi a Constituição Federal de 1988¹¹² que reconheceu, efetivamente, o município como ente federativo, lhe outorgando autonomia político-administrativa e financeira, conforme descrevem os artigos 1º e 18¹¹³ da Carta Magna.

Em suas lições, Carrazza exalta a grande inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, mencionando que “levantou diques aos caprichos do legislador (federal ou estadual) ou do intérprete, que, diante de preceitos tão categóricos, válidos e subsistentes por si sós, não podem desrespeitá-la, desconhecê-la ou modificá-la”, no que tange a concessão de autonomia aos municípios. (2013, p. 187)

No concernente à repartição de competências, trata-se de uma exigência da própria estrutura federal, embasada em uma Constituição rígida que contenha em seu bojo regras que

¹¹¹ "Substitua-se o art. 6º da Constituição pelo seguinte: "Art. O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: I - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais: [...] f) a autonomia dos municípios;

¹¹² Segundo Streck, a Constituição deve ser entendida como “o topos hermenêutico que conformará a interpretação do restante do sistema jurídico”, pois “a especificidade de uma hermenêutica constitucional está contida tão somente no fato de que o texto constitucional (compreendendo nele as regras e princípios) deve- se auto-sustentar, enquanto os demais textos normativos, de cunho infraconstitucional, devem ser interpretados em conformidade com aquele”. (2007, p. 249-262)

¹¹³ Art. 18 CF/88: Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

harmonizem a convivência de todos os entes federados e seus respectivos ordenamentos jurídicos. (HORTA, 1995, p. 399)

Ao tratar da temática acerca da outorga de competências pela Constituição Federal e a autonomia do Município como ente federado, Corralo afirma que “[...] é com base nas competências constitucionais que é possível compreender a autonomia dos municípios na federação brasileira”, diante da premissa expressa de que cabe ao município tudo o que for pertinente ao interesse local. (2015, p. 133)

O Estado federal, munido de sua complexidade e singularidade, implica na existência de um sistema constitucional sólido, indissolúvel e complexo, uma vez que contempla a difusão de poderes políticos em centros autônomos e distintos, evidenciando assim uma relação de causalidade existente entre Constituição e Estado federal, um dependendo da existência do outro. (DALLARI, 1986, p. 15)

Muito embora fora positivada, a repartição de competência entre os entes federativos, em especial o que coube ao município, veio desacompanhada do correspondente aporte de recursos, impossibilitando o atendimento “a variada gama de demandas que passou a exercer”. (HERMANY; GIACOBBO, 2014, p. 06).

Diante da situação posta, ressalta Caggiano a grande relevância da busca constante pela descentralização do poder político entre os entes federados e afirma que “o federalismo ainda se apresenta com uma mecânica incompleta, admitindo aprimoramentos e perquirição de novos caminhos de aprimoramentos da matriz”. (2008, p. 144)

No Estado Brasileiro o ordenamento jurídico da União abriga as normas gerais, de incidência nacional, atingindo todo o território e a população da Federação como um todo. Já os ordenamentos dos estados membros compreendem normas parciais e internas, abrangendo tão somente a extensão territorial destes (HORTA, 1995, p. 345-346). Ainda, de forma não mesmo importante, evidencia-se a existência dos ordenamentos jurídicos municipais, hoje em número de 5.570, sendo a sua coexistência pacífica e harmoniosa encargo de normas definidoras de competências na Constituição Federal, base de todo o ordenamento jurídico pátrio.

Nesse interim, em busca da resposta à problemática proposta na presente pesquisa, necessário se faz a abordagem acerca dos limites traçados pela Constituição Federal de 1988 no que tange a autonomia municipal e a outorga de competência em material ambiental aos entes federados.

3.2.1 Concepção multidimensional da autonomia municipal

A autonomia municipal, conforme já abordado nos tópicos anteriores, encontra substrato jurídico na Constituição Federal de 1988, quando do reconhecimento do município como um dos entes federados da República, juntamente com a União e os estados membros, sem qualquer hierarquia entre os mesmos.

Segundo o sentido etimológico da palavra *autonomia*, o município reveste-se do direito de se reger por suas próprias leis, enquanto ente da federação. Segundo Meirelles, a autonomia cinge-se em uma prerrogativa política que a Constituição outorga a entidades estatais internas, cuja finalidade é a autocomposição de seu governo e administração, sempre com vistas ao ordenamento jurídico vigente. (2017, p. 91)

Grifa-se que a autonomia municipal é considerada um princípio, conforme se pode depreender da leitura do artigo 34, VII, alínea c, da Constituição Federal de 1988¹¹⁴, o qual encontra-se “resguardado sumamente, haja vista que o membro federativo que transgredi-lo poderá sofrer a intervenção da União”, o que evidencia a importância de tal premissa, sendo que “sua inobservância representa um desrespeito para o próprio princípio federativo, e para restaurá-lo, é necessária a medida extrema da intervenção, que representa exceção à regra”, evidenciando assim, a proteção magna a autonomia e isonomia municipais. (GIROLDO; KEMPFER, 2012, p. 14)

Por constituírem unidades autônomas de poder e possuírem competências próprias outorgadas pela Constituição federal, os municípios não podem ser considerados como mera divisão administrativa do Estado¹¹⁵. Sua autonomia não é proveniente de delegação do estado membro, mas sim, trata-se de uma faculdade política, assegurada pelo texto constitucional, cujo exercício de competência independe de qualquer delegação (MEIRELLES, 2017, p. 92)

Exsurge dessa forma a concepção multidimensional da autonomia municipal, defendida por Giovani da Silva Corralo (2014), a qual equaciona o exercício, por parte do município, da referida premissa constitucional em autonomia administrativa, autonomia política, autonomia financeira, autonomia auto organizatória e autonomia legislativa. A opção pela abordagem

¹¹⁴ Constituição Federal de 1988: Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] c) autonomia municipal;

¹¹⁵ Importante inferir que mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 existem doutrinadores que afirmam que o município não pode ser considerado um ente federativo. Compreende José Nilo Castro (2006, p.27) que os municípios não participam da formação da federação brasileira em razão de não possuírem representação no Senado Federal, por não possuírem a faculdade de propor emenda constitucional e também por não possuírem Poder Judiciário e Tribunal de Contas, salvo algumas exceções. Nesse mesmo aspecto é o entendimento de José Afonso da Silva (2013, p. 479) ao considerar equivocada a tese que eleva o município brasileiro como entidade de terceiro grau, integrante do sistema federativo, ante a inexistência de uma federação de municipalidades diante de uma federação de Estados, além de ressaltar que a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios dependem de lei estadual, o reforça a tese de vinculação daqueles aos Estados.

segundo a referida divisa, em detrimento das demais preexistentes¹¹⁶, mostra-se mais adequada à problemática proposta na presente pesquisa, vez que busca elucidar a possibilidade do município em instituir a finalidade extrafiscal nos tributos de sua competência, buscando a preservação dos recursos hídricos no âmbito local.

A autonomia administrativa, segundo o previsto no artigo 30, III a IX da Constituição Federal de 1988¹¹⁷, permite que o município efetue a organização de toda a administração e seus serviços no que concerne ao âmbito local. Compreende a “[...]gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado membro”. (MEIRELLES, 2017, p. 111)

Segundo Corralo a autonomia administrativa possui por escopo “a organização da administração municipal, sua estrutura em órgãos públicos e em cargos, empregos e funções, bem como o desenvolvimento das atividades administrativas que caracterizam o poder municipal” para tanto, elenca as seguintes “[...] serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção direta e indireta”, consignando que “[...] abarca a administração em sentido objetivo e subjetivo, ou seja, sua organização e funcionalidade”. (2016, p. 28)

Salienta-se a necessária existência do critério de predomínio do interesse local¹¹⁸, o qual se justifica em razão de que o território municipal se encontra dentro da circunscrição do Estado e do País, de modo que não pode haver oposição entre os interesses das entidades federativas. (COSTA, 2014, p. 191)

Compreende-se que a autonomia administrativa municipal se refere ao atendimento das demandas coletivas da população local, dentre as quais encontram-se a educação, saúde, transporte coletivo, coleta de lixo e esgoto, etc., através do implemento de políticas públicas

¹¹⁶ Segundo a concepção clássica da autonomia municipal, também denominada tripartida, a autonomia da municipalidade deve ser compreendida em três aspectos, política, administrativa e financeira (MEIRELLES, 2017, p. 110-114) Já a concepção quadridimensional afere que a autonomia municipal esta dividida em quatro aspectos, auto-organização, autogoverno, auto legislação, e autoadministração, que evidenciam quatro dimensões da autonomia local, quais sejam, política, normativa, administrativa e financeira (SILVA, 2013, p. 648).

¹¹⁷ Constituição Federal de 1988: “Art. 30: Art. 30. Compete aos Municípios: [...] III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

¹¹⁸ Hely Lopes Meireles explica: “*Interesse local*, não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”. (2017, p. 114)

que vão ao encontro dos anseios, necessidades e perspectivas dos residentes na localidade.

Também, abrange o exercício da polícia administrativa, quanto são estabelecidos limites à liberdade e a propriedade das pessoas, do fomento, o qual compreende os incentivos ao desenvolvimento econômico concernentes a isenção de impostos e a concessão de áreas para a instalação de empreendimentos, a intervenção direta nos casos previstos no artigo 173 da Constituição Federal¹¹⁹ e pôr fim a indireta relacionada a premissa do Estado regulador e no âmbito municipal quando exerce regulação sobre interesse local. (CORRALO, 2014, p. 194-195)

Já a autonomia política refere-se à eletividade dos dirigentes políticos locais que irão figurar nos poderes executivo e legislativo municipais, assim como preconizado pela democracia representativa calcada na Constituição Federal de 1988. Trata-se da “eletividade do prefeito, vice-prefeito e vereadores pelos cidadãos, os dois primeiros em chapas por eleição majoritária, e os edis em eleição proporcional”. (CORRALO, 2015, p. 133)

Além da possibilidade de escolha de seus representantes, a autonomia política no âmbito local carrega consigo as situações atinentes à cassação de mandatos do prefeito e dos vereadores na esfera municipal, “[...] não somente no que diz respeito ao mérito da decisão, que compete à Câmara Municipal, mas também na definição das respectivas infrações e procedimento”. (CORRALO, 2014, p. 203).

Ainda, importante inferir que a autonomia política municipal vislumbra, além da democracia representativa através da eletividade e possibilidade de cassação de seus representantes no âmbito local, a democracia do tipo participativa cuja previsão legal encontra-se calcada no art. 14, I, II e III da Constituição Federal de 1988¹²⁰.

Essencialmente a democracia participativa caracteriza-se por uma série de pressupostos normativos que visam a incorporação da participação civil quando da regulação da vida

¹¹⁹ Constituição Federal de 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. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. § 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. § 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade. § 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. § 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular”.

¹²⁰ Constituição Federal de 1988: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

coletiva, sobre assuntos previamente determinados. Nesse aspecto “pode-se afirmar que a democracia participativa impõe o exercício da cidadania nos atos de governo, significando, em última análise, um sistema no qual os cidadãos possam efetivamente participar das decisões políticas fundamentais”. (BIANCHINI, 2014. p. 15)

De acordo com tal ditame, busca-se a aproximação do poder decisório do ente federado, no caso o município, através da implementação de mecanismos e políticas públicas que oportunizem a participação dos cidadãos nas decisões atinentes ao interesse local, que conseqüentemente, irão refletir diretamente no cotidiano e no espaço físico municipal onde os mesmos se encontram. Trata-se da participação cidadã que vai muito além do voto, trazendo a ideia de pertencimento e responsabilidade com relação ao espaço local.

Por sua vez, a autonomia financeira, consubstancia-se essencialmente na atribuição de receitas, sejam elas derivadas de outros entes componentes da Federação ou provenientes da captação local e sua conseqüente aplicação no âmbito municipal, vislumbrando a possibilidade de sua gestão e aplicação de acordo com as necessidades do município.

Ao tratar da temática, Corralo afirma que a autonomia financeira, no âmbito local

[...] depreende-se da instituição dos tributos locais – impostos, contribuições e taxas, como também da aplicação dos recursos provenientes das transferências constitucionais, o que ocorre via elaboração das leis orçamentárias. Nesse diapasão encontram-se, também, as transferências voluntárias, normalmente atreladas a projetos pré-definidos pela União ou pelo estado. (CORRALO, 2015, p. 133)

No que tange aos tributos de competência municipal, que representam uma das fontes de receita no âmbito local, será tratado de forma específica no tópico 2.3 da presente pesquisa, vez que se encontra entrelaçado com a problemática ora proposta.

Os recursos provenientes das transferências constitucionais, por sua vez, representam um percentual de recursos arrecadados pela União e repassados aos Estados, Municípios e Distrito Federal, tendo por objetivo a mitigação das desigualdades regionais entre os entes federados. Destacam-se entre as principais transferências o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)¹²¹, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)¹²², o Fundo de

¹²¹ Regido pela Lei Complementar nº 62/1989, com as correspondentes alterações da Lei Complementar nº 143/2013, o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é constituído por uma alíquota da arrecadação do IR (Imposto de Renda) mais IPI (Imposto sobre produtos industrializados), sendo o montante transferido a cada período diretamente proporcional ao desempenho da arrecadação líquida desses impostos no período anterior.

¹²² O Fundo de Participação dos Municípios possui sustentáculo jurídico no artigo 159, inciso I, alíneas “b”, “d” e “e” da Constituição Federal, a saber: “Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: [...] b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; [...] d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; Esses dispositivos determinam que 23,5% da arrecadação, pela União, dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) sejam

Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX)¹²³, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)¹²⁴ e o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR)¹²⁵. Além de tais repasses operados pela União, a Constituição prevê a transferência de parte das receitas arrecadadas pelos Estados aos municípios¹²⁶, no que concerne ao imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)¹²⁷ e do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS)¹²⁸.

A autonomia financeira possui grande relevância no que concerne a realização das demais autonomias municipais, vez que se torna impensável a concepção de políticas públicas e a manutenção da máquina pública sem o necessário aporte de recursos para tanto. Assim, necessário se faz que para cada assunção de responsabilidades estaduais ou federais, o Município tivesse o total ressarcimento dos ônus oriundos desses encargos, sob pena de afronta, inclusive, ao Princípio Federativo.

A autonomia auto-organizatória por seu turno, possui subterfúgio legal no caput do

destinados ao FPM. Trata-se, portanto, de partilhar a receita de impostos específicos e não a receita da União como um todo. O total de recursos do FPM é segmentado em três partes: 10% são entregues aos municípios que são capitais de estados, 86,4% aos municípios não-capitais e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios mais populosos.

¹²³ No caso do Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados (IPI-Exportações), as Leis Complementares nos 61/89 e 65/91 estabeleceram que 10% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) deve ser distribuído aos Estados e ao Distrito Federal na proporção do respectivo volume de exportação de produtos industrializados. Essa proporção não pode ultrapassar 20%. Os coeficientes de participação em questão são aprovados pelo TCU e publicados, anualmente, até o último dia do mês de julho, para vigor no exercício subsequente.

¹²⁴ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

¹²⁵ “O Imposto Territorial Rural (ITR), um gravame de competência da União, conforme art. 153, VI, da CF, está disciplinado pela Lei n.º 9.393/1996, sendo regulado pelo Dec. n.º 4.382/2002.[...] A fiscalização e cobrança do ITR poderão ficar a cargo dos Municípios que, dessa forma, optarem, à luz do disposto na Lei n.º 11.250/2005. Todavia, a opção não pode gerar redução do imposto nem qualquer outro tipo de renúncia fiscal. Havendo a adoção da sistemática, os Municípios, poderão ficar com 100% do valor arrecadado e fiscalizado (art. 158, II, “parte final”, da CF)”. (SABBAG, 2014, p. 254)

¹²⁶ Constituição Federal de 1988: “Art. 158. Pertencem aos Municípios:[...] III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação”.

¹²⁷ “O art. 155 da CF, em seu inc. III, estabelece a competência para instituir o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) aos Estados e ao Distrito Federal. O IPVA é um imposto estadual exigível a partir de 1.º de janeiro de cada exercício, no local de registro e licenciamento do veículo perante as autoridades, e não no local do domicílio do proprietário ou possuidor. Como a Constituição Federal não instituiu normas gerais sobre o IPVA, e tampouco há lei complementar regulando a exação, os Estados e o DF exercerão a competência legislativa plena, nos termos do art. 24, § 3.º, da CF”. (SABBAG, 2014, p. 241)

¹²⁸ “Conforme o art. 155 da CF, a instituição do ICMS é de competência dos Estados e do Distrito Federal. É *imposto plurifásico*, por incidir sobre o valor agregado (obedecendo-se ao princípio constitucional da não cumulatividade); um *imposto real*, por ter como base de cálculo o bem, não relevando as condições da pessoa; e *imposto proporcional*, por não comportar alíquotas progressivas.[...]Criado pela EC n.º 18/1965, o ICMS está detalhado em um significativo tratamento constitucional (art. 155, § 2.º, I a XII, da CF), além do disciplinamento constante da Lei Complementar n.º 87/1996, que esmiúça suas normas gerais, devendo ser observada com relação aos preceitos que não contradigam a Carta Magna”. (SABBAG, 2014, p. 228)

artigo 29 da Constituição Cidadã¹²⁹, o qual prevê que os municípios serão regidos por uma Lei Orgânica que irá delimitar o funcionamento e as normas aplicáveis à municipalidade, seus órgãos e funcionalismo como um todo.

A Lei Orgânica Municipal assemelha-se à Constituição e consiste em uma lei especial, cuja instituição depende de amplo e exclusivo debate do Poder Legislativo local, sem qualquer intervenção do Poder Executivo. Nela devem constar as aspirações da comunidade, em termos de estrutura governamental do município, encargo este atribuído aos Vereadores, sempre com a observância da principiologia federal e estadual, constitucionalmente previstas. (COSTA, 2014, p. 137)

Referida legislação, em sua grande maioria, segue a seguinte estruturação

I – poder municipal: competências, direitos fundamentais, participação e controle social; II – organização e funcionalidade dos poderes Legislativo e Executivo; III – organização da administração municipal, o que abarca os servidores públicos, a organização administrativa, os bens e os serviços municipais; IV – finanças municipais, que inclui preceitos tributários e orçamentários; V – planejamento, ordem econômica e social, a abarcar as diversas políticas públicas municipais. (CORRALO, 2014, p. 231)

Outro aspecto relevante da Lei Orgânica é que a mesma serve como parâmetro de validade para os demais ordenamentos jurídicos locais, vez que traz em seu bojo a principiologia do interesse local, bem como, as particularidades que são inerentes a cada município.

Nesse aspecto, exsurge a autonomia legislativa municipal e sua grande relevância no espaço local, vez que denota a possibilidade de edição de normativas legislativas no âmbito municipal e cujo principal enfoque é tratar de assuntos atinentes à localidade e seus interesses precípuos, levando em consideração suas singularidades, necessidades e particularidades.

A edição de leis no espaço local possui um caráter de aproximação das aspirações e necessidades da comunidade, com o que efetivamente restará previsto no diploma legal a ser concatenado, evidenciando que “a função legiferante, ou seja, o poder de constituir normas jurídicas num ordenamento jurídico municipal, é autonomia importantíssima para que ocorra desenvolvimento e adoção de políticas públicas locais eficazes e conforme o interesse local”. (SANTIN; BITTENCOURT, 2015, p. 108)

Conforme preconiza o artigo 30, I da Constituição Federal de 1988¹³⁰, caberá ao

¹²⁹ Constituição Federal de 1988: “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos”.

¹³⁰ Constituição Federal de 1988: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local”.

município elaborar legislação que busque a disciplina de assuntos atinentes ao interesse local, evidenciando a competência do tipo privativa no âmbito local. Além disso, no inciso II¹³¹, do mencionado ditame constitucional, encontra-se prevista a possibilidade de complementação, por parte da municipalidade, de legislação estadual ou federal, no que couber, evidenciando a competência do tipo suplementar à cargo dos municípios.

Segundo a outorga de competência legislativa privativa e suplementar, efetuada pela Constituição Cidadã em favor da municipalidade, importante que se dê especial destaque a duas expressões que permeiam a temática, quais sejam, o “interesse local” no âmbito da competência privativa e “no que couber” no que tange a competência suplementar.

Em seus ensinamentos Castro define que o interesse local

[...] traduz-se em todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, deve que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local, segundo o dogma constitucional, havendo, por outro lado, interesse (indireta e mediatamente) do Estado e da União. Impõe-se a assertiva à vista do fenômeno da descentralização (2006, p. 24).

Inferre-se dessa forma, que a competência privativa, calcada no interesse local, “não se trata de uma competência exclusiva, até porque em uma sociedade globalizada é muito difícil encontrar alguma coisa que seja de interesse “exclusivo” de algum ente federativo”, mas sim de um interesse “predominante local”, ou seja, “os que entendem imediatamente às suas necessidades imediatas, e mediatamente às necessidades gerais”. (SANTIN; BITTENCOURT, 2015, p. 109).

Já no que concerne ao vocábulo “no que couber”, pertinente a outorga de competência legislativa suplementar ao município, este, exige a leitura conjunta com o disposto no artigo 24, § 1º da Constituição Federal de 1988¹³², que trata das competências concorrentes. Para tanto, dispõe o legislador constitucional que caberá a União elaborar normas gerais atinentes à temática contida nos incisos do artigo 24, e aos demais entes federados compete a edição de normas específicas sobre tais matérias. (SANTANA, 1998, p. 130). Nesse diapasão, o sentido proposto é de “admitir que essa suplementação é apenas complementar, ou seja, tem o sentido de adaptação da legislação federal e estadual às peculiaridades ou à realidade da comuna”. (FERRARI, 2003, p. 57)

¹³¹ Constituição Federal de 1988: “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”.

¹³² Constituição Federal de 1988: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre[...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

Em suma, a autonomia legislativa municipal “[...]é a possibilidade do município de elaborar o seu sistema normativo local, a seguir as espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição – aplicadas nos termos da Le Orgânica, sujeitas ao controle de constitucionalidade”. (CORRALO, 2015, p. 133).

Coaduna-se assim que o exercício da autonomia legislativa pelo município, além de possibilitar a positivação dos anseios e necessidade da comunidade local possui o condão de exaltar as singularidades do espaço local, seja através da prevalência do interesse local ou na complementação da legislação editada no âmbito estadual ou federal.

Necessário se faz a garantia do pleno exercício das autonomias municipais previstas na visão moderna da multidimensionalidade, quais sejam, a autonomia administrativa, a autonomia política, a autonomia financeira, a autonomia auto organizatória e a autonomia legislativa, cujo teor se complementam e servem de sustentáculo para o exercício do poder local na fora como preconizado pela Constituição Federal de 1988.

3.2.2 Repartição constitucional de competências

Conforme desenvolvido até o presente momento, verifica-se que o federalismo demanda uma divisão de poder, entre os entes federados, União, Estados-membros e também o Município. Na Carta Magna de 1988, base de todo o ordenamento jurídico brasileiro encontra-se disposto a repartição de atribuições no contexto federativo com a inexistência de hierarquia no âmbito federal, estadual e municipal.

Na lição de Silva, poder significa “a porção de matérias que a constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência”, sendo que esta determina “a esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo”. (SILVA, 2013, p. 494)

Significa dizer que a divisão de poderes, conforme disposto na Constituição Federal de 1988 opera-se especialmente pela repartição de competências, a qual representa “o ponto fulcral a ser considerado em uma Constituição Federal” (BARACHO, 1997, p. 61). Observa-se que “a decisão a respeito da repartição de competências condiciona a fisionomia do Estado Federal, para determinar os graus de centralização e de descentralização do poder federal”. (HORTA, 2002, p. 308)

Esta sistemática de distribuição de poder permite que as unidades federadas

[...]recebam diretamente da Constituição Federal as suas competências, isto é, o reconhecimento de seus poderes conjugado coma atribuição de encargos. Não se trata de mera descentralização administrativa, mas da existência conjunta de múltiplos centros de decisão política, cada qual com a exclusividade em relação a determinados assuntos. A União trata dos interesses gerais, os Estados e outros entes federados (quando existem) dos seus próprios interesses regionais ou daqueles que são melhor tratados de delegados ao poder local. (BERCOVICI, 2008, p. 07)

O sistema brasileiro de divisão de competências entre os entes federados cinge-se de complexidade na medida em que “convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente”, além da “participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação”. (ALMEIDA, 2013, p. 79)

Oriundo do modelo clássico inaugurado pela Constituição dos Estados Unidos da América, a repartição horizontal de competências também denominada de federalismo dual¹³³, “opera a separação radical de competência entre os entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma área própria, denominada competência privativa ou exclusiva, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular), com exclusão da participação dos demais”. (FERREIRA FILHO, 2007, p. 55)

Trata-se da atribuição de uma área reservada acerca de determinada matéria ou temática para cada uma das entidades federativas. Assim, caberá à União, Estados-membros e Municípios a delimitação e disciplina do que lhe foi atribuído pela Carta magna em toda a sua extensão, sendo divididas em competências comuns¹³⁴ ou privativas¹³⁵.

No que tange a repartição horizontal, a Constituição Federal de 1988 define de forma expressa a competência privativa da União (art. 21 e 22)¹³⁶, a matéria atinente de forma

¹³³ Em suas lições, Schwartz afirma que em razão da separação estanque de competências existentes entre as duas esferas federativas (aqui consideradas União e Estados), de modo que uma não pode participar na outra, é que se denomina esse modelo de federalismo dual, onde os entes mencionados são concebidos como rivais iguais cuja limitação de competência se dá com o intuito de evitar que a União sofra uma ruptura ou que haja uma expansão da autoridade federal. (1993, p. 26/27)

¹³⁴ Entende-se por competência comum aquela que é “conferida, ao mesmo tempo, a todas as entidades político-administrativas, permitindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cooperarem na execução de tarefas e objetivos que lhes são correlatos. [...] o que justifica a competência comum é a descentralização de encargos em assuntos de enorme relevo para a vida do Estado federal. São matérias imprescindíveis ao funcionamento das instituições, motivo pelo qual se justifica a convocação dos entes federados para, numa ação conjunta e unânime, arcar, zelar, proteger e resguardar as responsabilidades recíprocas de todos. A finalidade primordial da competência comum é evitar que não prevaleça uma entidade sobre a outra”. (BULOS, 2018, p. 992)

¹³⁵ Segundo os ensinamentos de Bulos, a competência do tipo privativa “contém a nota de *delegabilidade*. Por seu intermédio o ente político que a titulariza transfere, no todo ou em parte, determinada parcela de poder para a execução de tarefas de outra entidade federativa. Exemplo: CF, art. 22, parágrafo único. Não devemos confundir as competências exclusiva e privativa. A competência exclusiva não admite complementariedade, muito menos transferência de poder de um ente para o outro. Já a competência privativa aceita suplementação e delegação, permitindo transferência de poder. Exemplo: o art. 84, parágrafo único, da CF, contém a nota de delegabilidade, pois consagra típica hipótese de competência privativa”. (BULOS, 2018, p. 993)

¹³⁶ Constituição Federal de 1988: “Art. 21: Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de

exclusiva aos municípios (art. 30)¹³⁷, e por seu turno, estabelece a competência residual dos

material bélico; VII - emitir moeda; VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; XVII - conceder anistia; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa. [...] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II - desapropriação; III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V - serviço postal; VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII - comércio exterior e interestadual; IX - diretrizes da política nacional de transportes; X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI - trânsito e transporte; XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV - populações indígenas; XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XIX - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XXI - sistemas de consórcios e sorteios; XXII - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; XXIII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIV - seguridade social; XXV - diretrizes e bases da educação nacional; XXVI - registros públicos; XXVII - atividades nucleares de qualquer natureza; XXVIII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle; XXIX - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; XXX - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXXI - propaganda comercial. Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”.

¹³⁷ Constituição Federal de 1988: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

Estados (art. 25, §1º)¹³⁸ tida como privativa do ente estadual. Ainda, em seu artigo 23¹³⁹, denota as matérias de competência comum, que podem ser abordadas tanto pela União, como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Já no que tange à repartição vertical de competências, esta visa uma atuação coordenada entre as esferas federativas, por isso, também chamada de federalismo cooperativo¹⁴⁰. Nesse diapasão o tratamento a uma mesma matéria é outorgado a todos os diversos entes federados, de forma concomitante, operando uma verdadeira distribuição funcional de competências. (ALMEIDA, 2013, p. 49-50)

Por permitir a distribuição de uma mesma matéria em diversos níveis, do geral ao específico a repartição vertical de competências divide-se em competência comum, no âmbito administrativo e a competência concorrente, no âmbito legislativo, a qual, por sua vez equaciona-se em duas técnicas diversas, a saber: a cumulativa, pela qual é possível o ente federativo avançar da disciplina da matéria, desde que o ente federal não o faça; e a não-cumulativa, onde há a delimitação de disciplinas, de forma prévia, como normas gerais e específicas. (FERRAZ JUNIOR, 1994, p. 247-248)

Para Bulos, a competência concorrente

[...] é aquela em que mais de um ente federativo exerce o poder de legislar sobre certa matéria, ficando para a União a tarefa de fixar normas gerais. Daí ser adjetivada de concorrente, pois as entidades político-administrativas juntam-se para exercer ação comum, no intuito de contribuir e cooperar no trabalho legislativo. (BULOS, 2018, p.

¹³⁸ Constituição Federal de 1988: “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

¹³⁹ Constituição Federal de 1988: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

¹⁴⁰ “o federalismo cooperativo representou uma nova conformação do Estado federal, com maior participação de uma esfera em outra no desempenho das competências. Sua configuração e os mecanismos adotados para a cooperação entre os entes federativos não foi uniforme nos diversos Estados federais. [...]A experiência que mais caracteriza o federalismo cooperativo é a da Alemanha, cujo funcionamento não recai sobre as mesmas bases da norte-americana, mas sim na técnica de repartição vertical de competências (distribuição funcional) entre os entes federativos. Esse modelo tem suas origens na Constituição Alemã de 1919 (Constituição de Weimar) e na Constituição Austríaca de 1920, mas ganhou forma e aplicação na Constituições desses países posteriores à 2ª Guerra Mundial”. (MOHN, 2010, p. 217-218)

993)

Desta feita, ao compulsar a Carta Magna, verifica-se no artigo 24, §1º¹⁴¹ a repartição de competências de forma vertical, do tipo não cumulativa, diante da instituição de limites à União quanto ao estabelecimento apenas de normas gerais sobre as matérias enumeradas nos respectivos incisos. Já no artigo 24, § 4º, por sua vez, vislumbra-se a forma cumulativa, quando da determinação de que norma federal superveniente prevalecerá sobre norma estadual que estabeleça regras gerais sobre já mencionadas matérias. (FERRAZ JÚNIOR, 1994, p. 248)

Ressalta-se, ainda, que existe um segundo critério de repartição de competências recepcionado pela carta constitucional brasileira, que trata da repartição de competências entre materiais/administrativas¹⁴² e legislativas¹⁴³.

Vislumbra-se que as competências materiais encontram-se dispostas no artigo 21 da Constituição Federal¹⁴⁴, cujo teor prevê a atribuição privativa da união em desempenhar

¹⁴¹ Constituição Federal de 1988: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

¹⁴² A competência material ou administrativa, na concepção de Bulos “[...]é a capacidade do ente político gerir, organizar, manter e executar negócios e encargos próprios, dentro dos limites previstos na Constituição Federal”. (BULOS, 2018, p. 992)

¹⁴³ Já a competência legislativa, segundo o mesmo autor, trata-se da “[...] capacidade do ente político estabelecer normas imperativas, gerais e abstratas, com base nos limites estatuidos na Constituição Federal”. (BULOS, 2018, p. 993)

¹⁴⁴ Constituição Federal de 1988: “Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; II - declarar a guerra e celebrar a paz; III - assegurar a defesa nacional; IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; VII - emitir moeda; VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão; XVII - conceder anistia; XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de

determinadas atividades políticas, administrativas, econômicas e sociais, a serem desempenhadas pelo Poder Executivo através da tomada de decisões governamentais e na utilização da máquina administrativa. (ALMEIDA, 2013, p.68)

Já no âmbito estadual verifica-se a atribuição de competência do tipo material, segundo o artigo 25, § 1º e § 2º da Constituição Federal, quando da outorga das competências residuais e da exploração direta ou mediante concessão dos serviços de gás canalizado. Para o Município, a competência material restou consignada nos incisos III, IV, V e VIII do artigo 30 (ALMEIDA, 2013, p. 101).

Em um outro viés, não há como negar que os municípios assumem um papel fundamental no estabelecimento de políticas públicas visando a organização da sociedade e a proteção ambiental.

A própria Constituição Federal dispõe no inciso VIII do artigo 30 “compete aos Municípios: (...) VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”

Essa competência reflete diretamente na proteção dos recursos hídricos dos territórios municipais. Assim, mesmo os municípios não tendo competência legal para legislar sobre recursos hídricos, é muito importante que implantem políticas públicas voltadas a preservação dos cursos de água.

No que concerne a outorga de competências do tipo legislativas, verifica-se a existência da competência privativa da União (artigo 22 CF/88), a competência remanescente¹⁴⁵ dos Estados-Membros (artigo 25, § 1º CF/88), a competência dos municípios para legislar sobre interesse local e complementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, inciso I e II CF/88), e a competência concorrente atribuída à União, aos Estados Membros e ao Distrito Federal (artigo 24 CF/88).

Assim, abordadas as técnicas de repartição de competência utilizadas pela Constituição

seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação; XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa”.

¹⁴⁵ Segundo Bulos, a competência do tipo remanescente ou reservada é a que “[...]sobra a uma entidade, após o constituinte enumerar a competência de outra. Exemplo: CF, art. 25, § 1º. Coube ao texto de 1891, por influência do modelo norte-americano, instituir, pela primeira vez, essa competência no Brasil. Desde então, incorporou-se entre nós a técnica de enumerar os poderes da União, deixando aos Estados os poderes reservados (ou remanescentes). Poderes remanescentes são aqueles que sobram, que restam”. (BULOS, 2018, p. 992)

Federal de 1988, evidencia-se que a garantia de um meio ambiente sustentável, visando a perfectibilização dos direitos fundamentais postos na Carta Magna, deve iniciar pelo Município, com a criação de políticas públicas e as alterações legislativas necessárias para este fim.

Nesse aspecto, a instituição de tributos com a finalidade extrafiscal, buscando a preservação ambiental e dos recursos hídricos se mostra como uma alternativa ou possibilidade viável, buscando a proteção destes recursos naturais e dando efetividade aos direitos fundamentais, conforme será abordado nos próximos tópicos da pesquisa.

3.3 Finalidades tributárias e a instituição de tributos pelo município

Na condição de agente provedor das necessidades coletivas, o Estado deve ter a possibilidade de exigir de seus administrados a participação no financiamento dos encargos públicos. Nesse contexto exsurge a tributação como principal meio de arrecadação dos entes federados, de acordo com a competência que lhes é outorgada pela Constituição Federal de 1988.

Assevera Nogueira que o poder de tributar é “uma decorrência inevitável da soberania que o Estado exerce sobre as pessoas de seu território, ao qual corresponde, por parte dos indivíduos, um dever de prestação” (NOGUEIRA, 1973, p. 140). Na mesma linha, Seixas Filho destaca que o poder de tributar, em um Estado Democrático de Direitos “[...]consiste num poder concedido ao estado de compelir, através de uma norma legal, as pessoas a contribuírem com uma quantia em dinheiro para que as funções governamentais possam ser exercidas”. (SEIXAS FILHO, 1998, p. 52)

Para além de um dos objetivos do Estado, a tributação cinge-se em uma necessidade, vez que sem os recursos financeiros através dela obtidos, não haverá por parte do ente federado o provimento do bem comum e a consecução de suas obrigações. Para Nabais,

[...] a tributação não constitui, em si mesma, um objectivo (isto é, um objectivo originário ou primário) do estado, mas sim o meio que possibilita a este cumprir os seus objectivos (originários ou primários), actualmente consubstanciados em tarefas de estado de direito e de estado social, ou seja, em tarefas do estado de direito social. Um meio que, por um lado, pressupõe um certo tipo de estado do ponto de vista de seu suporte financeiro – um estado fiscal – e, de outro, se traduz, atento o seu actual character social, na exigência de uma parte considerável do rendimento ou património, enquanto tais ou enquanto gastos ou consumidos na aquisição de bens e serviços, dos seus cidadãos. É que, não podendo o estado dar (realizar prestações sociais), sem antes receber (cobrar impostos), facilmente se compreende que, quanto menos ele confiar na autorresponsabilidade do cidadãos relativa à satisfação das suas necessidades (autossatisfação), mais se descure o princípio da subsidiariedade, extremando-se num estado social paternalista preocupado, se não mesmo obcecado, no limite, com a realização da felicidade até ao pormenor (que incluirá os tempos livres) dos indivíduos

e, conseqüentemente, mais se onera a sua capacidade de prestação fiscal. (NABAIS, 2009, p. 185-186)

Na atualidade, diante da evolução das necessidades sociais, em especial no que tange a preocupação com a preservação dos recursos ambientais externada pelo princípio da solidariedade intergeracional, bem como, a positivação da garantia do meio ambiente sustentável como direito fundamental, a tributação, assim como os demais ramos do direito, deve acompanhar esse novo paradigma, superando a tradicional visão meramente positivista dando espaço ao caráter sociológico atinente ao mundo dos fatos e ao próprio direito.

Nesse aspecto evidencia-se o poder de tributar exercido pelo Estado não somente para a busca de recursos financeiros, mas também para promover o bem-estar social, através de políticas públicas voltadas a preservação dos recursos naturais e o desenvolvimento do tipo sustentável. Significa dizer que “o tributo não deve ser criado a partir de mera escolha de um fato jurídico[...], ao instituir um tributo o legislador deve investigar suas causas sociológicas. Portanto, o fato-jurídico tributário é corolário da causa social do tributo”. (NUNES, 2005, p. 89)

Resta saber se o exercício do poder de tributar exercido pelo Estado, em todas as suas esferas da Federação, em especial nos Municípios, balizado pela normativa constitucional¹⁴⁶, pode servir como instrumento para a preservação dos recursos hídricos e a conseqüente consecução do direito fundamental ao meio ambiente saudável.

Para tanto, parte-se de uma análise das finalidades atinentes aos tributos, com a posterior delimitação daqueles cuja competência outorgada pela Constituição Federal de 1988, estão sob o crivo do governo local, evidenciando suas principais definições e características, bem como, a suma relevância enquanto financiadores da administração e das políticas públicas nos municípios da federação.

3.3.1 Tributos e suas funções

Os tributos¹⁴⁷, em sua delimitação clássica, possui intrínseca ligação com o fomento das atividades estatais, seja na manutenção da máquina administrativa como um todo ou na consecução de políticas públicas voltadas à coletividade.

¹⁴⁶ De suma relevância consignar que o poder de tributar, assim como os demais poderes provenientes da Carta Constitucional de 1988, não é ilimitado. Conforme Seixas Filho “[...] o poder de tributar, como todos os poderes concedidos ao Estado, está sujeito a limites naturais, ou limites resultantes da necessidade de compatibilizá-los com os direitos dos contribuintes ou cidadãos”. (SEIXAS FILHO, 1998, P. 52)

¹⁴⁷ A doutrina é rica em definições de tributo. A título de exemplo, Amaro define tributo como “a prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito, instituída em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público”.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 passou-se a vislumbrar a possibilidade de utilização do sistema tributário como meio de financiamento para a implantação de políticas públicas voltadas não somente para o desenvolvimento econômico ou manutenção da estrutura estatal, mas também, voltada para o desenvolvimento social e a consequente perfectibilização dos direitos fundamentais constantes no texto constitucional.

Nesse diapasão, ao examinar o texto fundamental, Sebastião identifica mecanismos de implementação de políticas que objetivam o desenvolvimento social

[...]o tributo tem sido considerado importante fator de redistribuição de riquezas, sobretudo em face dos princípios constitucionais norteadores da tributação, como o da isonomia tributária (art. 150, inc. III) e o da capacidade contributiva (art. 145, § 1º), sem olvidar da imunidade disposta no art. 150, inc. IV, “c”, representativo do atendimento das deficiências do Estado no âmbito social. Cabe lembrar, ainda nesse mister, a necessária seletividade na instituição das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (art. 153, § 3º, inc. I), bem como a concessão de competência à União, para a criação de um imposto sobre grandes fortunas (art. 153, inc. VII). Aliás, todo o Capítulo I, do Título VI, da Magna Carta, ou seja, o Sistema Tributário Nacional, mostra-se como um grande arcabouço não só de proteção, mas também de implemento da justiça social. (SEBASTIÃO, 2009, p. 66-67)

A partir dessa análise, bem como da premissa de que nem sempre um tributo é instituído objetivando, tão somente, o ingresso de dinheiro nos cofres públicos, parte-se para o estudo das finalidades tributárias que podem ser atribuídas aos tipos¹⁴⁸ tributários por todos os entes federados quando de sua instituição, de acordo com a competência tributária outorgada pelo texto constitucional.

Nesse diapasão, as finalidades tributárias podem ser divididas em três espécies, a saber: finalidade fiscal, finalidade parafiscal e finalidade extrafiscal, vez que “em algumas situações encontraremos a utilização da carga tributária com fim diverso daquele de apenas arrecadar e manter a estrutura administrativa”, dentre as quais “encontraremos também aquele relacionado à atuação estatal na proteção, regulamentação e intervenção econômica e social”. (NOVAIS, 2018, p. 53)

O tributo é considerado com função fiscal quando o Estado não tem outra preocupação senão arrecadar, ou seja, o ente federado no desempenho de sua competência tributária, ao

(AMARO, 2006, p.16) Sua definição legal encontra respaldo no artigo 3º do Código Tributário Nacional, “Art. 3º: Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

¹⁴⁸ No que se refere aos tipos tributários, a Constituição Federal de 1988 adotou a teoria quinquipartite, a saber: “Já pela teoria da Pentapartição (também denominada de *teoria quinquipartite*) teríamos cinco espécies tributárias, acrescentando-se aos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, os Empréstimos Compulsórios e Contribuições Especiais. Tal teoria é a adotada pela Constituição Federal que traz dentro do “sistema tributário nacional” o acréscimo das supracitadas espécies (arts. 148, 149 e 149-A da CF)”. (NOVAIS, 2018, p. 57)

instituir uma nova modalidade de tributo, pensa unicamente em arrecadar, desvinculando-se de qualquer outra preocupação.

Trata-se da função precípua do tributo, buscando arrecadar recursos para a manutenção da estrutura administrativa do ente tributante, refletindo a sua própria atividade financeira. Para Machado, a função do tributo “[...] é fiscal, quando seu principal objetivo é a arrecadação de recursos financeiros para o Estado”, visando obter, gerir e despender recursos colimando a satisfação do bem comum. (MACHADO, 2009, p. 96)

Dentre os principais tributos com natureza eminentemente fiscal, destacam-se o Imposto de Renda (IR)¹⁴⁹, como maior imposto de arrecadação federal, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), entre os estaduais e Imposto Sobre Serviços (ISS)¹⁵⁰, para municípios.

Já a finalidade tributária denominada de parafiscal visa a manutenção e o sustento de atividades que, a princípio, não pertenceriam ao Estado, mas que este outorga à determinadas agremiações. Para Machado a função do tributo é considerada “parafiscal, quando o seu objetivo é a arrecadação de recursos para o custeio de atividades que, em princípio, não integram funções próprias do Estado, mas este as desenvolve através de entidades específicas”. (MACHADO, 2009, p. 96)

Nesse caso, existe a delegação da capacidade tributária ativa¹⁵¹ pelo ente político ao ente parafiscal, visando a arrecadação e fiscalização do tributo. Criam-se finanças paralelas, pois a arrecadação é destinada para o orçamento delas próprias. Nesse sentido

[...] a atribuição das funções administrativas, no que se refere à delegação de capacidade tributária ativa, pode indicar, por determinação legal, que os recursos arrecadados serão de livre disponibilidade da entidade delegatária, para fins de sustentação das finalidades precipualemente institucionais. Ocorre, neste caso, o fenômeno conhecido por *parafiscalidade*, bastante comum em certas contribuições

¹⁴⁹ “O Imposto sobre a Renda é da competência da União, conforme se dispõe no art.153, III, da CF.O Imposto sobre a Renda se constitui na principal fonte de receita da União, no campo dos impostos federais, e possui, marcadamente, caráter fiscal.[...] Possui como fato gerador a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica de renda e de proventos de qualquer natureza. A aquisição de renda pode ser proveniente do capital, do trabalho ou de ambos. A expressão “proventos de qualquer natureza” indica aqueles não abarcados no conceito de renda”. (SABBAG, 2014,p. 273)

¹⁵⁰ “O ISS (ou ISSQN) está previsto no art. 156, III, da CF e na LC n.º 116/2003, os quais dispõem ser o Município o sujeito ativo competente para a instituição do imposto. [...] O fato gerador do ISS é a efetiva prestação remunerada dos serviços discriminados na lista anexa à LC n.º 116/2003, composta de, aproximadamente, 230 serviços, distribuídos em 40 itens”. (SABBAG, 2014, p.220)

¹⁵¹ No que tange a atribuição de capacidade tributária ativa para ente diverso ao Estado, importante traçar as seguintes considerações: “A *competência tributária* é intransferível, irrenunciável e indelegável (art. 7.º, *caput*, do CTN), não se confundindo com a *capacidade tributária ativa*, que é “administrativa e delegável”. No entanto, apesar de irrenunciável e intransferível, o exercício da competência tributária pode ser considerado facultativo, cabendo a cada ente tributante decidir sobre o exercício da competência tributária (art. 8.º do CTN). Admite-se a delegação de atribuições administrativas, como, por exemplo, a transferência das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos a outra pessoa jurídica de Direito Público, o que não se confunde com a inadequada “delegação de competência tributária” (art. 7.º, § 3.º, do CTN). Tal transferência tem sido chamada na doutrina de “atribuição de capacidade tributária ativa”. (SABBAG, 2014, p.58-59)

especiais, previstas no art. 149, *caput*, da CF¹⁵², atribuindo-se-lhes, *ipso facto*, o rótulo de “contribuições parafiscais.” (SABBAG, 2014, p. 58)

Nesse ínterim é possível verificar que, “na parafiscalidade, o objetivo da cobrança de tributo é arrecadar, mas o produto da arrecadação é destinado a ente diverso daquele que institui a exação”, ainda, que “o beneficiário dos recursos sempre será uma instituição que desempenhe uma atividade tipicamente estatal ou de interesse do Estado”. (ALEXANDRE, 2017, p. 44)

Exemplifica-se a função parafiscal através das contribuições previdenciárias, que, antes da criação da Secretaria da Receita Previdenciária (hoje parte da Receita Federal do Brasil), eram cobradas pelo INSS (autarquia federal), que passava a ter, também, a disponibilidade dos recursos auferidos. Ainda, os denominados serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI, SEBRAE, SEST, dentre outros).

A terceira finalidade tributária elencada pela doutrina é a extrafiscal. Nas palavras de Machado “o tributo é extrafiscal quando seu objetivo principal é a interferência no domínio econômico, para buscar um efeito diverso da simples arrecadação de recursos financeiros”. (MACHADO, 2009, p. 96) Trata-se do cerne da presente pesquisa, a qual visa perquirir a possibilidade da instituição de tributos com a finalidade extrafiscal, no âmbito local, visando a proteção dos recursos hídricos.

Muito além da finalidade fiscal, conforme acima abordado, a finalidade extrafiscal consiste no emprego de instrumentos tributários para o alcance de resultados não arrecadatários. Tratam-se de atividades incentivadoras ou inibitórias de comportamentos destinadas aos contribuintes. Busca, em suma, a realização de outros objetivos e valores constitucionalmente previstos.

Trata-se de direcionar a atividade tributária para um objetivo mais amplo do que a simples arrecadação de recursos e conseqüente fomento da máquina administrativa e dos investimentos estatais. Nesse sentido menciona Buffon “se a fiscalidade se refere a forma pela qual o Estado arrecada tributos [...], a extrafiscalidade, por óbvio, corresponde a uma fórmula que ocupa um espaço alternativo a esta idéia”. (BUFFON, 2009, p. 219)

Há, nesse contexto uma ligação intrínseca entre a tributação e os próprios fundamentos da concepção política e social do Estado com a possibilidade de modulação de seus objetivos com as necessidades sociais apresentadas. Nabais afirma que

¹⁵² Constituição Federal de 1988: “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo”.

A extrafiscalidade traduz-se no conjunto de normas que, embora formalmente integrem o direito fiscal, tem por finalidade principal ou dominante a consecução de determinados resultados econômicos ou sociais através da utilização de instrumento fiscal e não a obtenção de receitas para fazer face as despesas públicas. Trata-se assim de normas (fiscais) que, ao preverem uma tributação, isto é, uma ablação ou amputação pecuniária (impostos), ou uma não tributação ou uma tributação menor à requerida pelo critério da capacidade contributiva, isto é, uma renúncia total ou parcial a essa ablação ou amputação (benefícios fiscais), estão dominadas pelo intuito de actuar directamente sobre os comportamentos económicos e sociais dos seus destinatários, desincentivando-os, neutralizando-os nos seus efeitos económicos e sociais ou fomentando-os, ou seja, de normas que contém medidas de política económica e social. (NABAIS, 2009, p. 629)

Em situações específicas, a carga tributária pode não ter como objetivo principal a arrecadação de receitas, mas sim a intervenção nos aspectos sociais e económicos da população. Assim, “a *finalidade extrafiscal* detém exatamente este poder: possibilitar o uso dos tributos como mecanismo de ingerência dos entes políticos na proteção económica e social. A finalidade é proteger”. (NOVAIS, 2018, p. 54)

Referida temática será melhor abordada no tópico destinado à extrafiscalidade tributária como instrumento de proteção dos recursos hídricos, tendo em vista a busca pela elucidação da problemática proposta no presente trabalho.

Evidenciadas as funções atinentes aos tipos tributários previstos na Constituição Federal de 1988, bem como, exaltada a sua grande relevância diante da complexa sociedade atual, com a necessária observância de seu caráter arrecadatório, mas também social, por conseguinte será efetuada uma análise acerca dos tributos cuja instituição é outorgada ao Município, enquanto ente integrante da Federação Brasileira.

3.3.2 Tributos de competência municipal

Segundo o preconizado pela Constituição Federal, quando da adoção do sistema federativo e a consequente repartição de competências entre os entes federados, e imbuídos das possíveis finalidades a serem atribuídas aos tributos no momento de sua instituição, passa-se à análise dos tributos que cabem ao Município enquanto detentor do poder local e encarregado da efetivação de políticas públicas de interesse local.

A Constituição Federal, em seus artigos 156, I a III¹⁵³ e 149-A¹⁵⁴, atribui de forma privativa aos Municípios a possibilidade de instituir e arrecadar os seguintes tributos: Imposto territorial e predial urbano – IPTU, Imposto sobre transmissão “inter vivos” a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição – ITBI¹⁵⁵, Imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS e a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública - COSIP¹⁵⁶.

Além da competência exclusiva para a instituição dos tributos acima nominados, o Município cumula juntamente com o Estado e a União a competência comum para a criação e arrecadação dos tributos previstos no artigo 145, II e III da Constituição Federal de 1988¹⁵⁷, quais sejam, as taxas¹⁵⁸ e a contribuição de melhoria¹⁵⁹.

¹⁵³ Constituição Federal de 1988: “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. § 2º O imposto previsto no inciso II: I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil; II - compete ao Município da situação do bem. § 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do *caput* deste artigo, cabe à lei complementar: I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas; II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior. III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”.

¹⁵⁴ Constituição Federal de 1988: “Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o *caput*, na fatura de consumo de energia elétrica”.

¹⁵⁵ O ITBI, um imposto de competência dos Municípios, está definido no art.156, II, da Constituição Federal de 1988. “Vale destacar que, com o advento da Constituição Federal de 1988, os Estados e o Distrito Federal ficaram com a competência para instituição e cobrança do tributo relativo à transmissão *causa mortis* e por doação – o ITCMD (art. 155, I) –, restando aos Municípios a tributação sobre a transmissão *inter vivos* e de caráter *oneroso* de bens imóveis. [...]O fato gerador ocorre com a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição. Assim, excluem-se da incidência do ITBI as hipóteses reais de garantia, como *anticrese, hipoteca e penhor*”. (SABBAG, 2014, p. 222-223)

¹⁵⁶ Em 2002, a EC n.º 39 autorizou os Municípios e o Distrito Federal a exigirem, por lei ordinária, a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP ou COSIP), constitucionalmente prevista no art. 149-A. Nas palavras de Sabbag “ficamos instados a rotular a COSIP de “tributo”, associando-a à espécie das “contribuições”, como uma contribuição *sui generis*, sem confusão com as demais, elencadas no *caput* do art. 149 da CF: contribuições sociais, corporativas ou interventivas. (SABBAG, 2014, p. 90-91)

¹⁵⁷ Constituição Federal de 1988: “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. § 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, respeitadas os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. § 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos”.

¹⁵⁸ “A taxa é tributo vinculado à ação estatal, sujeitando-se à atividade pública, e não à atividade do particular. Deverá ser exigida pelas entidades impositoras (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), não se admitindo a exigência em face de atuação de empresa privada. De modo diverso do imposto, é exação bilateral, contraprestacional e sinalagmática. Seu disciplinamento vem do art. 145, II, da CF, c/c os arts. 77 a 79 do CTN. A taxa tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia e/ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (art. 79, I, II e III, do CTN). Há dois tipos de taxa: a taxa de polícia e a taxa de serviço”. (SABBAG, 2014, p. 67)

¹⁵⁹ “O tributo *contribuição de melhoria* exterioriza-se de maneira totalmente autônoma em relação aos demais gravames, e tem como bússola para sua cobrança a proporção do benefício efetivamente experimentado pelo contribuinte, decorrente de obra

Objetivando a delimitação desta pesquisa, vislumbrados os tipos tributários passíveis de instituição pelo Município e de acordo com o preconizado pelo texto constitucional, será abordado de forma específica o Imposto sobre propriedade territorial e urbana – IPTU, tendo em vista sua maior afinidade com a possibilidade de inclusão da finalidade extrafiscal quando de sua instituição.

Em um breve resgate histórico, verifica-se que o imposto predial remonta do ano de 1799, cuja denominação “Décima Urbana” remetia ao fato do valor cobrado ser equivalente a 10% sobre o rendimento líquido do prédio. Todavia, referido imposto predial somente fora implementado em solo brasileiro com a chegada da família real em 1808, através do alvará de 27 de junho de 1808, firmado pelo Príncipe Regente D. João VI o qual determinava a incorporação da receita às rendas provinciais. (FERNANDES, 2005, p.220-224)

Quanto à outorga de competência constitucional para a instituição e cobrança do imposto, segundo o preconizado na Carta de 1891, este pertencia às Províncias e posteriormente aos Estados. Contudo, com o advento da Constituição de 1934, a competência passou a ser do Município, disposição esta mantida nas Constituições de 1937 e de 1946, asseverando a insurgência do tratamento diferenciado visto a divisão em dois impostos distintos (predial e territorial urbano), conforme disposto no artigo 28, II, da Carta Magna de 1937¹⁶⁰. (FERNANDES, 2005, p. 224-228)

Posteriormente, a Emenda Constitucional 18 de 1965 encarregou-se de efetuar uma nova discriminação tributária e a conseqüente fusão dos dois impostos em um só, mantendo-o sob a competência da municipalidade. Ainda, com a promulgação do Código Tributário Nacional, no ano de 1966¹⁶¹, foram unificadas as bases de cálculo, passando a mesma a ser o valor venal do imóvel. (MEIRELLES, 2017, p. 220)

Nos dias atuais, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), encontra sua previsão legal na Constituição Federal de 1988, no artigo 156, I¹⁶², e seu fato gerador estipulado no artigo 32 do Código Tributário Nacional¹⁶³.

pública realizada pelo Poder Público. Sua existência se justifica como freio ao enriquecimento involuntário de proprietários de imóveis adjacentes a obras públicas que os valorizem, fazendo com que, em troca da valorização imobiliária, eles venham a pagar uma indenização ao Estado por saborear esse incremento econômico. Tal fundamentação encontra guarida no art. 145, III, da CF, no art. 81 do CTN e no art. 3.º do Dec.-Lei n.º 195/1967”. (SABBAG, 2014, p. 72)

¹⁶⁰ Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937: “Art. 28 - Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos Pelo Estado, pertencem aos Municípios: [...] II - o imposto predial e o territorial urbano;”

¹⁶¹ Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966: “Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios”.

¹⁶² Constituição Federal de 1988: “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana”.

¹⁶³ Código Tributário Nacional: “Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. § 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois)

Referida exação representa a principal fonte de receita própria no âmbito local, na grande maioria dos municípios brasileiros, sendo evidente a sua grande relevância para o fomento da atividade administrativa e das políticas públicas a encargo dos municípios. Incide sobre a propriedade predial e territorial cuja situação do imóvel encontra-se em solo urbanizado, de acordo com as delimitações da legislação local.

No que tange ao exercício da propriedade constitucionalmente garantido no artigo 5º, XXII¹⁶⁴, bem como, no artigo 1.228 do Código Civil de 2002¹⁶⁵, importante inferir que não se trata de um direito absoluto, sem qualquer limitação, vez que encontra-se balizado pelo adimplemento da função social¹⁶⁶, a qual é tratada pelo Supremo Tribunal Federal como “grave hipoteca social”, conforme exarado no seguinte julgado

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF , art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados , contudo, para esse efeito , os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República.(Recurso Extraordinário 1.103.018, São Paulo, julgado em 19 de fevereiro de 2018)

Evidencia-se que a função social da propriedade deve ser compreendida como meio de perfectibilização da justiça social em que o interesse particular cede espaço ao interesse de toda a coletividade¹⁶⁷, dentre os quais destacam-se o direito a um meio ambiente urbano saudável e sustentável, visando a preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações, conforme preconiza a solidariedade intergeracional.

Nesse meandro, muito mais do que o exercício da finalidade arrecadatória intrínseca a todos os tributos, o IPTU destaca-se como o tributo de competência municipal com maior propensão para o desenvolvimento da função extrafiscal no âmbito local, buscando a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Cidadã de 1988.

dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado”.

¹⁶⁴ Constituição Federal de 1988: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade”.

¹⁶⁵ Código Civil Brasileiro de 2002: “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

¹⁶⁶ A função social da propriedade encontra substrato legal nos artigos 5º, XXIII da Constituição Federal e 1.228, § 1º, do Código Civil de 2002, à saber: “Artigo 5º, inciso XXIII - a propriedade atenderá a sua função social” e “Artigo 1.228:[...]§ 1º: O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

¹⁶⁷ Para Cavedon “Esse novo conceito de direito de propriedade é construído a partir da intenção de compatibilizar as vantagens individuais do proprietário advindas do exercício deste Direito com os interesses maiores da Sociedade. Portanto, há uma publicização do direito de propriedade, no sentido de que este passa a compreender também objetivos de ordem social, transpondo a concepção da propriedade eminentemente individualista do direito moderno”. (CAVEDON, 2003, p. 66)

Referido aspecto será tratado no tópico 2.4.2 da presente pesquisa, vez que destinado especificamente ao estudo da possibilidade de instituição da finalidade extrafiscal nos tributos municipais visando a preservação dos recursos hídricos no âmbito local, de acordo com os princípios inerentes a Federação Brasileira, assim como, os objetivos e fundamentos constantes no texto constitucional.

3.4 A Extrafiscalidade tributária e o novo paradigma da sustentabilidade

Tendo por base o preconizado pela Constituição Federal de 1988, base de todo o ordenamento jurídico brasileiro e a consequente outorga de competências aos entes federados como decorrência do sistema federativo vigente, evidencia-se a extrafiscalidade tributária como meio de perfectibilizar os direitos fundamentais diante do novo paradigma da sustentabilidade.

Assim como tratado nos tópicos anteriores, trata-se da possibilidade de inclusão nos tributos de competência municipal, em especial o IPTU, de uma função que vai muito além da mera arrecadação de divisas para a manutenção da máquina estatal e suas políticas públicas, visando a promoção dos direitos humanos através da preservação dos recursos naturais e a manutenção de um ambiente urbano sadio.

Nesse diapasão, exsurge a extrafiscalidade tributária como relevante meio para a consecução das garantias e fundamentos da República Federativa do Brasil, constantes na Carta Cidadã de 1988, cabendo a cada ente federado a sua implementação de acordo com a competência que lhe é outorgada. O exame de sua estreita ligação com a efetivação dos direitos fundamentais, bem como, a possibilidade de sua utilização no âmbito local, é o objeto dos tópicos que seguem.

3.4.1 A efetivação dos direitos fundamentais através da tributação extrafiscal

A partir da análise operada até o presente momento vislumbra-se que o Estado utiliza a tributação extrafiscal como mecanismo de intervenção no domínio econômico, social e cultural, para muito além da função precípua do tributo, ou seja, meramente arrecadatória e fomentadora da atividade administrativa e de políticas públicas fiscais.

Significa dizer que através da extrafiscalidade tributária o Estado busca a perfectibilização do bem comum, inerente a toda a coletividade, o qual pode ser compreendido como a própria efetivação dos direitos e garantias constitucionalmente previstos, demonstrando assim a suma relevância da exação operada com esta finalidade, nas mais diversas esferas de

poder.

Este avanço da tributação buscando a proteção dos bens e recursos naturais representa uma verdadeira valorização do caráter social das exações operadas pelo Estado, calhando a tese defendida por Tupiassu, segundo a qual

Nesse contexto, portanto, observa-se claramente o caráter social do tributo, que deve ser dinamizado de acordo com as alterações da realidade contemporânea, dentre as quais salta aos olhos como ponto crucial e urgente a questão da proteção do meio ambiente. Em função de sua própria natureza, então, os tributos exercem uma finalidade iminentemente voltada para o bem comum, devendo ser ressaltada, especificamente no caso aqui em tela, a importância de sua utilização como instrumento de implementação de políticas públicas de proteção ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. (TUPIASSU, 2006, p. 123)

Nesse aspecto, importante ressaltar que a Carta Constitucional a mesmo tempo que possibilita a utilização dos tributos com natureza extrafiscal aos entes integrantes da Federação também estende a estes as limitações inerentes ao poder de tributar, não se tratando de uma prerrogativa ilimitada ao legislador infraconstitucional, mas sim, balizada pelos princípios informadores do direito constitucional tributário¹⁶⁸. Segundo ensinamentos de Carrazza

[...]os tributos extrafiscais, tanto quanto os fiscais, devem submeter-se aos princípios que informam a tributação: igualdade, legalidade, generalidade, proporcionalidade, não-confiscatoriedade, etc. Além disso, a medida em que interferem nas condutas das

¹⁶⁸ Verifica-se a limitação ao poder de tributar 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; 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 da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; III - cobrar tributos: a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado; b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; IV - utilizar tributo com efeito de confisco; V - estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público; VI - instituir impostos sobre: a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; b) templos de qualquer culto; c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão. e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a laser. § 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I. § 2º - A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes. § 3º - As vedações do inciso VI, "a", e do parágrafo anterior não se aplicam ao patrimônio, à renda e aos serviços, relacionados com exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto relativamente ao bem imóvel. § 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas. § 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços. § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g. § 7º A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido”.

peças, precisam encontrar respaldo num valor constitucionalmente consagrado, nunca em concepções ideológicas ou morais, incompatíveis com a liberdade na atuação da vida privada das pessoas, que deve imperar num Estado Democrático como o nosso. (CARRAZZA, 2005, p. 132)

Assim, para que haja uma correta aplicação da finalidade extrafiscal no tributo, verifica-se a necessidade que seu objetivo esteja intrinsecamente ligado a consecução de um direito cuja previsão encontra respaldo no texto constitucional, base de todo ordenamento jurídico pátrio, como é o caso dos Direitos Fundamentais que resultam da positivação dos direitos humanos e que possuem como intuito precípua a proteção e promoção da dignidade da pessoa humana.

Segundo os ensinamentos de Buffon, a busca pela concretização dos direitos fundamentais através da tributação representa a introdução do “interesse humano” na relação jurídico-tributária, representando uma verdadeira “simplificação do sistema, sem a necessidade de sacrificar objetivos mais significativos como a realização indireta de direitos fundamentais”. (BUFFON, 2012, p. 60)

Referida possibilidade vai de encontro com a ideia de simplificação do direito tributário, a qual vislumbra a instituição de imposto único e a conseqüente extinção da finalidade extrafiscal nos moldes como vigora na atual legislação brasileira. A rejeição à extrafiscalidade representa, através da suposta simplificação da sistemática tributária, uma negação “[...]as concretas possibilidades de que, através da tributação, se possa dar uma eficácia social maior aos direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais”, não havendo razão que justifique a sua implementação “[...] em detrimento e com o sacrifício da realização dos direitos fundamentais”. (BUFFON, 2012, p. 59)

Ao contrário, os mecanismos constantes na legislação pátria que possibilitam a sustentação de um sistema tributário com cunho social persistem e vem ganhando força, em especial no que concerne a proteção dos direitos fundamentais de terceira geração, através de sistemática oriunda dos entes estatais buscando incentivar benéficas atividades, dentre elas as que possibilitam reduzir a degradação ambiental. (MATTHES, 2011, p. 52)

Em consonância, resta evidente que a efetivação dos direitos fundamentais por intermédio da tributação para além da transferência de recursos financeiros do contribuinte para o estado, pode ser alcançada através de incentivos ou desestímulos tributários¹⁶⁹, corolários a

¹⁶⁹ Para Costa “A extrafiscalidade, como sabido, é o emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatória, mas, sim, incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vista à realização de outros valores constitucionalmente consagrados. Afina-se com a noção de poder de polícia ou de polícia administrativa, conceituada como a atividade estatal consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse coletivo, e que repousa no princípio da supremacia do interesse público sobre o individual, visando a impedir a adoção de condutas individuais contrastantes com o interesse público. A extrafiscalidade, assim, pode ser implementada mediante a instituição e a graduação de tributos, a concessão de isenções e outros incentivos fiscais, como a possibilidade de dedução de despesas efetuadas pelos contribuintes referentes a recursos empregados na preservação do meio ambiente”. (COSTA, 2005, 321-322)

finalidade extrafiscal dos tributos. Afirma Buffon,

Nessa perspectiva, a extrafiscalidade ganha força e notoriedade, pois se apresenta como um meio indireto de atuação estatal, apto a colaborar no intento da máxima eficácia aos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e de solidariedade. Isto é, defende-se que o sistema tributário seja moldado, levando-se fortemente em consideração o interesse humano, para que, com isso, a tributação passe a existir em função do ser humano, e não vice-versa. (BUFFON, 2012, p. 66)

Nesse diapasão, no campo da proteção ambiental, assim como fundamenta a “Constituição Verde” em seu artigo 225¹⁷⁰, o encargo passou a pertencer a todos os entes da federação diante de sua grande relevância enquanto mantenedora da vida em todas as suas formas e a consequente promoção da principiologia inerente a equidade intergeracional, da sadia qualidade de vida e da própria sustentabilidade.

Em sua expertise, o jurista argentino Alejandro Altamirano tece considerações acerca da necessária ingerência estatal por intermédio da tributação visando a preservação dos recursos ambientais, senão vejamos:

[...]uma política tributaria vinculada com los compromisos ambientales tiene que: (i) considerar el deber del Estado como um partícipe necesario em la resolución de los problemas en virtud de que los particulares no siempre pueden -individualmente- consensuar las alternativas de solución; (ii) evaluar la gama de instrumentos económicos a los cuales puede recurrir cuidando de no tornar inoperable a la actividad para lo cual deberá efectuar un profundo análisis de las consecuencias que podrían producirse en su implementación (iii) incentivar más que penalizar; (iv) evaluar adecuadamente las implicancias políticas de su utilización; (v) merituar los aspectos distributivos y (vi) proyectar su eficacia y eficiencia¹⁷¹. (ALTAMIRANO, p. 325,

¹⁷⁰ Constituição Federal de 1988: “ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. § 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

¹⁷¹ Tradução livre da autora: “[...]uma política tributária vinculada a compromissos ambientais deve: (i) considerar o dever do Estado como um participante necessário na solução de problemas, porque os indivíduos nem sempre podem, individualmente,

2004)

Sendo assim, muito embora não haja na Constituição Federal, de forma expressa, a utilização de tributos na tutela do meio ambiente¹⁷², resta clarividente o fundamento constitucional que evidencia a compulsoriedade outorgada a todas as esferas de poder enquanto responsáveis pela proteção do meio ambiente de forma saudável para as presentes e futuras gerações.

Ainda nesse aspecto, Freitas afirma que a política tributária sustentável é aquela que “alcança aprovação no teste de benefícios líquidos (ambientais, sociais e econômicos)” grifando que “para respeitar o sistema constitucional e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Brasileiro, indispensável a incorporação definitiva do princípio da sustentabilidade no plano das relações tributárias”. (FREITAS, 2016, p. 840)

Apresenta-se assim a extrafiscalidade como terreno fértil para a concretização dos direitos fundamentais de cunho ambiental, seja através da concessão de incentivos e/ou benefícios fiscais, mas também da possibilidade de oneração quando as situações apresentadas encontram-se em desacordo com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BUFFON, 2012, p. 64)

Em suas lições Amaral pontua que o “caráter extrafiscal prevalece na tributação ambiental, pois seu escopo é estimular condutas não-poluidoras e coibir as agressoras ao meio ambiente, ficando a natureza arrecadatória em um plano secundário”. (AMARAL, 2007, p. 64) Sendo aplicável por todos os entes que compõe a federação, a natureza tributária extrafiscal mostra-se como instrumento de suma relevância em favor do meio ambiente, diante da grande extensão territorial brasileira e suas acentuadas desigualdades regionais.

Assevera-se que a implementação da finalidade extrafiscal não depende da instituição de nova exação pelos entes tributantes a partir da outorga de competência pela Constituição Federal, como única alternativa, podendo ser fixada e adaptada à tributos já existentes cuja aspiração passe a comportar a proteção dos recursos ambientais, conforme autoriza o ordenamento jurídico vigente.

concordar com as alternativas de solução; (ii) avaliar a gama de instrumentos econômicos aos quais pode recorrer, tomando o cuidado de não tornar a atividade inoperante, para a qual deve realizar uma análise aprofundada das consequências que podem ocorrer em sua implementação; (iii) incentivar e não penalizar; (iv) avaliar adequadamente as implicações políticas de seu uso; (v) mereçam os aspectos de distribuição e (vi) projetem sua eficácia e eficiência”. (ALTAMIRANO, p. 325, 2004)

¹⁷² Torres pontua que “A tentativa de construção de um Sistema Tributário Ambiental tem sido permanentemente referida como um dos principais instrumentos do desenvolvimento econômico sustentável, como o propósito de alcançar uma efetiva “economia verde” (green economy). De fato, os tributos, em suas distintas técnicas de aplicação, podem ser usados para reduzir ou eliminar externalidades ambientais, estimular a inovação e assegurar proteção ao meio ambiente, numa interação permanente com o aprimoramento da educação, da redução da pobreza e da melhoria da qualidade de vida da população”. (TORRES, 2012, p. 1)

Veja-se que a concessão de benefícios fiscais, de caráter extrafiscal, com o intuito da preservação do meio ambiente para as atuais e futuras gerações, possui caráter preventivo, pois beneficia àqueles que se preocupam com a proteção ambiental e, em razão disso, buscam não causar lesões ao meio ambiente (BERNARDI, 2007, p. 60). Exemplifica-se tal possibilidade à partir da leitura do artigo 41, § 1º, incisos II do Código Florestal vigente desde 25 de maio do ano de 2012¹⁷³, segundo o qual há a possibilidade de dedução da alíquota de cálculo de imposto de renda do proprietário do imóvel que efetuou a recomposição de área de preservação permanente.

Por sua vez, a oneração/desoneração extrafiscal de tributos em matéria ambiental manifesta-se, principalmente através dos impostos, seja de competência da União, Estados Membros ou Municípios. Segundo os ensinamentos de Souza, o imposto acaba sendo o mais indicado para essa finalidade em razão de melhor estimular ou desestimular condutas através da gradação de alíquotas, alteração da base de cálculo, isenções e diferimentos. (SOUZA, 2009, p. 143) Essa destinação é a que se pretende abordar no próximo tópico, quando da abordagem do principal imposto municipal, com finalidade extrafiscal, objetivando a preservação dos recursos hídricos no âmbito local.

Neste interim, resta demonstrado que a finalidade extrafiscal dos tributos, se coaduna com o novo paradigma da sustentabilidade na medida em que serve como instrumento essencial na aproximação do direito tributário com a efetivação dos direitos fundamentais, positivados na Carta Cidadã de 1988, em especial no que concerne aos direitos de cunho ambiental, podendo os entes tributantes se servir desta importante ferramenta para a concretização da própria dignidade da pessoa humana no âmbito de sua competência.

3.4.2 A proteção dos recursos hídricos no âmbito local através da extrafiscalidade

Conforme já explanado nos tópicos antecedentes, a proteção e preservação do meio ambiente é uma das principais preocupações para a manutenção da vida na terra de forma saudável para as atuais e futuras gerações. Nesse aspecto, abordou-se a tributação, através da

¹⁷³ Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012: “Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: [...] § 1º Para financiar as atividades necessárias à regularização ambiental das propriedades rurais, o programa poderá prever: [...] II - dedução da base de cálculo do imposto de renda do proprietário ou possuidor de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, de parte dos gastos efetuados com a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008”.

finalidade extrafiscal como importante alternativa para a consecução dos direitos fundamentais constantes no texto constitucional.

Dentre tais direitos fundamentais, oportunizou-se especial atenção aos Direitos Fundamentais de 3ª Geração ligados a valores como fraternidade, solidariedade e ao meio ambiente, bem como a sua necessária preservação como corolários do novo paradigma da sustentabilidade e da própria proteção a dignidade da pessoa humana, principal fundamento do Estado Democrático de Direito.

Nesse diapasão, segue-se a abordagem de forma específica no que tange a proteção e preservação dos recursos hídricos, no âmbito local, através da utilização da extrafiscalidade tributária no principal tributo de competência municipal - IPTU, assim como outorgado pela Constituição Federal de 1988, vislumbrando a perfectibilização deste relevante direito indispensável para a manutenção da própria vida.

O imposto predial e territorial urbano - IPTU, conforme concebido pelo ordenamento jurídico pátrio, trata-se do tributo de maior relevância para os municípios. Segundo Fernandes,

O Imposto Predial e Territorial Urbano é um dos mais antigos do Brasil e do mundo, cada vez mais se tornando um tributo de grande interesse por parte dos respectivos entes tributantes, seja de cidades de primeiro mundo ou do terceiro, que agora começam a despertar para este imposto, ante a condensação das populações nas grandes cidades. No Brasil, é uma importante fonte de recursos fiscais para os mais de 5.500 Municípios brasileiros que a cada dia são chamados a atender as mais diversas necessidades básicas, como saúde, educação, saneamento básico, obras de infraestrutura, programas sociais para a população carente, dentre tantas outras expectativas da população. (FERNANDES, 2005, p. 223-224)

Infere-se, todavia, que o IPTU para além de sua finalidade fiscal, meramente arrecadatória, deve ser manejado com o intuito de atingimento de outros objetivos sociais intrínsecos ao Estado. Para Meirelles, no que tange a pretendida imposição desta exação “nada impede sua utilização extrafiscal pelas municipalidades, mediante graduação de sua alíquota, a fim de propiciar a implantação de planos urbanísticos locais ou para atender a outras conveniências coletivas”. (MEIRELLES, 2017, p. 221)

Significa dizer que há a possibilidade, de acordo com o ordenamento jurídico vigente, da instituição do imposto predial e territorial urbano pelo poder local visando a perfectibilização dos objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil, dentre eles a garantia da vivência humana em um ambiente saudável e a corolária proteção aos recursos hídricos no âmbito municipal.

A exemplo do que ocorre através do princípio do poluidor-pagador, a extrafiscalidade tributária no âmbito local, pode ser promovida através de dois aspectos distintos, seja através

da tributação ativa ou através da concessão de incentivos fiscais. Segundo Nunes

As medidas tributárias de alcance do desenvolvimento econômico sustentável regem-se pelo princípio do poluidor-pagador. Referida norma orientará as políticas públicas ambientais, dentre as quais podem se destacar como muito eficazes: I) a cobrança de tributos com a finalidade extrafiscal controle da poluição em sentido lato; II) a abstenção da exigência de tributos como meio de incentivo ao desenvolvimento de técnicas que reduzam os índices de agressividade ao meio, ou que importem na mudança de comportamentos causadores de mais poluição. (NUNES, 2005, p. 120)

Infere-se que a possibilidade de instituição do caráter extrafiscal ao IPTU encontra respaldo no artigo 156, § 1º, inciso II da Constituição Federal¹⁷⁴ através do estabelecimento de alíquotas diferenciadas para os proprietários de imóveis urbanos que realizarem a proteção e preservação dos recursos hídricos em suas propriedades, fundamentado no artigo 225, § 1º do texto constitucional¹⁷⁵, cuja tônica é a proteção e preservação do meio ambiente como um todo, através da atuação dos entes integrantes da federação.

Nesse sentido, Fernandes esboça seu posicionamento favorável à tributação extrafiscal de cunho ambiental, atrelada ao IPTU, cujo objetivo cinge-se na indução do sujeito passivo do referido tributo a utilizarem seus imóveis de maneira mais apropriada à preservação do meio ambiente nas cidades. (FERNANDES, 2005, p. 67) Grifa-se, todavia, que há a necessidade de edição de legislação específica, no âmbito local, oportunizando a realização da finalidade extrafiscal tributária, seja para a preservação do meio ambiente como um todos ou para a consecução da proteção e preservação dos recursos hídricos.

Evidencia-se que existe fundamento constitucional que ampare a proposta tributária extrafiscal, no âmbito local, para a preservação dos recursos hídricos, uma vez que a “alíquota do IPTU pode variar de acordo com o índice de aproveitamento do terreno, com o tipo de construção, com as suas dimensões, com a sua localização, com o número de pavimentos do

¹⁷⁴ Constituição Federal de 1988: “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: [...] § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: [...] II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

¹⁷⁵ Constituição Federal de 1988: “ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”.

imóvel, com sua destinação, e assim avante”. (CARRAZZA, 2013, p. 103)

Assim, no âmbito local, o IPTU mostra-se como o principal e mais importante tributo, sendo a inclusão do caráter extrafiscal na referida exação uma medida que se impõe diante da evolução da sociedade, como um todo, e a necessária garantia e efetividade dos direitos fundamentais preconizados na Carta Cidadã de 1988, dentre eles a preservação do meio ambiente saudável e a proteção dos recursos hídricos visando a perfectibilização da solidariedade intergeracional.

Assevera-se, desta forma, que a preservação dos recursos hídricos no âmbito de ingerência municipal, menor esfera da federação, possui o principal condão de aproximar e conscientizar os cidadãos da sua necessária ingerência quanto a consecução dos direitos e garantias fundamentais previstos na Carta Constitucional, em seu próprio proveito e também dos demais pares. É no ambiente local que se oportuniza a participação ativa e a proliferação do sentimento de pertencimento às pessoas, servindo como instrumento a própria gestão tributária de cunho eminentemente social, através do implemento da finalidade extrafiscal.

3.5 A tributação extrafiscal como meio de proteção dos recursos hídricos nos municípios gaúchos com mais de 300 mil habitantes

Conforme explanado no presente trabalho, à partir da análise dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos na Carta Magna de 1988, e a sua necessária implementação no Estado Democrático de Direito, em especial os que concernem a preservação dos recursos naturais e a corolária consecução do novo paradigma da sustentabilidade, verificou-se a possibilidade de inclusão da finalidade extrafiscal no IPTU com o intuito de proteção dos recursos hídricos no âmbito local.

Assim, verificado o permissivo constitucional, busca-se a verificação da existência e implementação da extrafiscalidade tributária no imposto predial e territorial urbano atinente a preservação e proteção dos recursos hídricos nos municípios gaúchos com mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes, com o intuito de engrandecer a pesquisa com a sua aplicação ou não na realidade fática municipal.

Nesse diapasão, a pesquisa tem por base a análise da legislação atinente ao IPTU dos municípios de Canoas, Caxias do Sul, Pelotas e Porto Alegre, todos situados no estado do Rio Grande do Sul, cujo número de habitantes supera o limite mínimo de 300.000 (trezentos mil), conforme dados obtidos junto ao Relatório de estimativas da população residente no Brasil e

unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2019, disponível junto ao site do IBGE¹⁷⁶ - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística.

Desta feita, inicia-se a abordagem pelo Município de Canoas/RS, utilizando-se como critério a ordem alfabética. Referida municipalidade encontra-se situada na região metropolitana de Porto Alegre, tendo sido criada em 27 de junho de 1939 através do Decreto Estadual nº 7.839, cuja instalação se deu em 15 de janeiro do ano seguinte. Atualmente conta com 323.827 (trezentos e vinte e três mil oitocentos e vinte e sete) habitantes, contado com o terceiro maior colégio eleitoral do estado e constituindo-se como o município mais populoso da região que faz parte, depois de Porto Alegre¹⁷⁷.

O imposto predial e territorial no Município de Canoas possui previsão legal em dois dispositivos distintos, quais sejam, a Lei Municipal nº 1.783/1977¹⁷⁸, que dispõe sobre o Código Tributário Municipal, e a Lei nº 1.943/1979¹⁷⁹ cujo teor dispõe acerca das normas pertinentes aos tributos municipais.

Na primeira legislação citada, mais especificamente em seu artigo 2º, inciso I, alínea “a”¹⁸⁰, encontra-se a previsão expressa da instituição do IPTU como integrante do Sistema Tributário do Município. Além disso, a partir do artigo 109¹⁸¹ do mencionado diploma, traz diretrizes acerca da instituição da exação. Já a Lei Municipal nº 1.943/1979, à partir do artigo 2º, traz aspectos inerentes a incidência, alíquotas e base de cálculo do tributo em comento.

Todavia, não há na legislação municipal do Município de Canoas/RS, no que concerne a instituição e cobrança do IPTU, qualquer tipo de benefício ou isenção acerca da proteção dos recursos hídricos no âmbito local, assim como preconizado à partir da implementação da extrafiscalidade tributária abordada na presente pesquisa.

O Município de Caxias do Sul, por sua vez, se autodenomina a “capital do trabalho na região sul do Brasil” e conta com mais de um século de história. Predominantemente habitada por descendentes de italianos conta, atualmente, com cerca de 465 (quatrocentos e sessenta e cinco mil habitantes). Constitui-se a principal cidade do interior do estado do Rio Grande do

¹⁷⁶ Disponível para consulta em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em 01 de abril de 2020.

¹⁷⁷ Informações retiradas da página oficial do Município, disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/sobre-canoas/>. Acesso em 20 de março de 2020.

¹⁷⁸ Lei Municipal nº 1783/1977 - Dispõe sobre o código tributário municipal e dá normas de direito tributário aplicáveis ao município.

¹⁷⁹ Lei Municipal nº 1943 /79 - Estabelece normas sobre tributos municipais e dispõe sobre o conselho municipal de contribuintes.

¹⁸⁰ Lei Municipal nº 1.783/1977: “art. 2º: Além dos tributos que vierem a ser criados, ou lhe forem transferidos pela União e pelo Estado, integram o Sistema Tributário do Município de Canoas: I - impostos: a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)”.

¹⁸¹ Lei Municipal nº 1.783/1977: “art. 109: O imposto, de competência do Município, sobre as propriedades predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município”.

Sul, possuindo o terceiro PIB (produto interno bruto) do estado e servindo de referência regional em serviços, saúde, educação técnica e de nível superior para uma população superior a 1 (um) milhão de habitantes¹⁸².

Possui sua tributação alicerçada Lei Complementar Municipal nº 12/1994¹⁸³, a qual institui o Código Tributário Municipal. Inicia a abordagem da tributação no âmbito local à partir do artigo 2º¹⁸⁴ discriminando os tributos que cabem ao Município face a outorga de competências pela Carta Magna.

Destina tratamento específico ao imposto predial e territorial urbano a partir do artigo 3º do mencionado diploma legal, tratando de aspectos atinentes a incidência, base de cálculo e alíquotas. Na Seção VII, mais precisamente em seu artigo 22¹⁸⁵, trata de uma série de isenções a cobrança da exação em análise, dentre elas destaca-se a outorgada aos prédios e agremiações desportivas (art. 22, II), pertencentes a associações civis sem fins lucrativos (art. 22, IV) e o prédios tombados (art. 22, VII). Silencia, todavia, com relação à qualquer tipo de incentivo ou isenção para imóveis que operam a proteção ou preservação dos recursos hídricos, como meio de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente saudável.

Por seu turno, o Município de Pelotas situa-se na região sul do estado do Rio Grande do Sul, sendo considerado uma das capitais regionais do Brasil. A Freguesia de São Francisco de Paula, fundada em 7 de Julho de 1812 por iniciativa do padre Pedro Pereira de Mesquita, foi elevada à categoria de Vila em 7 de abril de 1832. Três anos depois, em 1835, a Vila é elevada à condição de cidade, com o nome de Pelotas. Sua população, conforme estimativas do IBGE encontra-se em torno de 341.648 (trezentos e quarenta e um mil seiscentos e quarenta e oito) habitantes, sendo a quarta cidade mais populosa do estado¹⁸⁶.

¹⁸² Informações retiradas da página oficial do Município, disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/cidade>. Acesso em 20 de março de 2020.

¹⁸³ Lei complementar nº 12, de 28 de dezembro de 1994. Institui o novo Código Tributário do Município de Caxias do Sul.

¹⁸⁴ Lei Complementar Municipal nº 12/1994: “Art. 2º Os tributos de competência do Município são os seguintes: I - IMPOSTOS: a) sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana”.

¹⁸⁵ Lei Complementar Municipal nº 12/1994: “Art. 22: Art. 22. Desde que cumpridas as exigências da legislação, fica isento do imposto o bem imóvel: I - pertencente a particular, quando cedido gratuitamente, mediante contrato público, por prazo não inferior a cinco (5) anos, para uso exclusivo das entidades imunes e isentas nos incisos II, III e IV deste artigo; II - pertencente à agremiação esportiva licenciada e filiada à Federação Esportiva Estadual, quando utilizado efetiva e habitualmente no exercício de suas atividades sociais; III - pertencente ou cedido gratuitamente à sociedade ou instituições sem fins lucrativos que se destine a congregar classes trabalhadoras ou patronais, com uso exclusivo para a prática de suas finalidades ou do quadro social; IV - pertencente ou compromissado legalmente com sociedades civis sem fins lucrativos, destinadas ao exercício de atividades culturais, recreativas, esportivas, religiosas, de assistência social ou de ensino, desde que observados os requisitos legais para comprovação dessas condições; V - declarado de utilidade pública para fins de desapropriação, a partir da parcela correspondente ao período de arrecadação do imposto em que ocorrer a imissão de posse ou a ocupação efetiva pelo poder desapropriante; VI - com área superior a um (1) hectare, que comprovadamente se destine à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial. VII - tombado, na forma da lei, a partir do exercício seguinte à data de inscrição do imóvel no Livro Tombo”.

¹⁸⁶ Informações retiradas da página oficial do Município, disponível em: <https://www.pelotas.com.br/cidade/dados-gerais>. Acesso em 20 de março de 2020.

Sua legislação de aspecto tributário foi instituída em meados do ano de 1982 por intermédio da promulgação de Lei Municipal nº 2.758¹⁸⁷ que trata do Código Tributário Municipal. Em seu artigo 2º afere acerca dos tributos integrantes do sistema tributário municipal¹⁸⁸, sendo o IPTU o primeiro a merecer tratamento legislativo. Já em sua parte especial, inaugurada pelo artigo 96, aborda de forma específica o imposto predial e territorial urbano, asseverando sobre suas alíquotas, base de cálculo e possíveis isenções¹⁸⁹ e reduções¹⁹⁰.

Dentre os mencionados benefícios fiscais, de antemão, verifica-se que não há qualquer menção a possibilidade da aplicação da extrafiscalidade tributária quanto à preservação dos recursos hídricos, muito embora descreva tais possibilidades para imóveis ocupados por associações beneficentes (art. 113, I) e o prédio de propriedade de ex-combatente das forças armadas (art. 113, III).

Por fim, resta a abordagem a legislação tributária do Município de Porto Alegre a qual possui como data oficial de fundação 26 de março de 1772, com a criação da Freguesia de São Francisco do Porto dos Casais, um ano depois alterada para Nossa Senhora da Madre de Deus de Porto Alegre.

A capital do Rio Grande do Sul é também a capital dos Pampas, como é conhecida a região de fauna e Flora características formada por extensas planícies que dominam a paisagem do Sul do Brasil e parte da Argentina e do Uruguai. É nessa região que nasceu o gaúcho, figura histórica, dotada de bravura e espírito guerreiro, resultado de lendárias batalhas e revoltas por disputas de fronteiras entre os Reinos de Portugal e Espanha, a partir do século XVI.

¹⁸⁷ Lei Municipal nº 2758/82 - Institui o código tributário do município.

¹⁸⁸ Lei Municipal nº 2.758/82: “art. 2º: Integram o sistema tributário do Município; I - o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana”.

¹⁸⁹ Lei Municipal nº 2.758/82: “Art. 113: São isentos de impostos: I - Os imóveis ocupados por Associações Beneficentes, religiosas, culturais, de educação, profissionais, esportivas, recreativas, para a prática de suas finalidades ou destinados ao uso do quadro social; II - Os imóveis cedidos gratuitamente, em sua totalidade, para uso da União, do Estado ou da Município; III - O prédio do ex-combatente das forças armadas, desde que outro não possua e nele resida; IV - os prédios de valor venal não superior a 40 (quarenta) unidades de referência - UR, desde que destinados ao uso residencial, não possuindo seu proprietário outro imóvel; V - os terrenos de valor venal não superior a 5 (cinco) unidades de referência - UR; VI - os loteamento regulares, pelo prazo de 2 anos, contados da data do registro. § 1º - O disposto no inciso I é subordinado à observância dos seguintes requisitos, pelas entidades nele referidas: a) não distribuírem qualquer parcela do seu patrimônio ou de suas rendas, a título de lucro ou participação no seu resultado; b) aplicarem integralmente os seus recursos na manutenção dos objetivos institucionais; c) manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão. § 2º - Para efeito do disposto no inciso III, ex-combatente é aquele que tenha participado efetivamente em operações bélicas. § 3º - A isenção contemplada no inciso VI não se estende aos lotes objeto de promessa de compra e venda ou de transferência definitiva”.

¹⁹⁰ Lei Municipal nº 2.758/82: “Art. 114: Far-se-á lançamento com redução de 50% (cinquenta por cento) no valor do imposto apurado: I - ao contribuinte que residir com caráter permanente em prédio de sua propriedade, de valor venal não superior a 850 (oitocentos e cinquenta) unidades de referência - UR, desde que não possua outro imóvel; II - ao terreno com construção em andamento, dentro do prazo regular deferido pelos órgãos técnicos da Prefeitura, tratando-se de único imóvel do contribuinte, destinado à sua moradia; III - aos terrenos com área não superior a 380m² (trezentos e oitenta metros quadrados), cujos proprietários não possuam outro imóvel”.

Possui sua legislação de aspecto tributário calcada na Lei Complementar Municipal número 7, promulgada no ano de 1973¹⁹¹, que traz em seu artigo 2º¹⁹² os tipos tributários de competência municipal, de acordo com a outorga de competências na federação brasileira. Já no seu capítulo I, trata de forma direcionada ao imposto predial e territorial urbano, asseverando a partir do artigo 4º, acerca de sua hipótese de incidência, base de cálculo e alíquotas.

Ainda, destina título especial as chamadas isenções, dentre as quais enquadraram-se as elencadas de forma específica ao IPTU, conforme se denota da leitura do artigo 70 e seus 30 incisos¹⁹³, dentre os quais destacam-se os casos em que os imóveis são destinados a instalação

¹⁹¹ Lei Complementar nº 7/1973 – Institui e disciplina os tributos de competência do município.

¹⁹² Lei Complementar Municipal 7/73: “Os tributos da competência do Município são os seguintes: I - Imposto sobre: a) Propriedade Predial e Territorial Urbana”.

¹⁹³ Lei Complementar Municipal nº 7/73: “Art. 70: Ficam isentos do pagamento do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana as seguintes pessoas físicas e jurídicas: I - os imóveis, ou parte deles, onde esteja instalada a sede ou filial de entidade religiosa ou maçônica, sem fins lucrativos, próprios, alugados ou cedidos, para uso frequente da entidade. II - entidade cultural, recreativa, esportiva, sem fins lucrativos; III - sindicato ou associação de classe; IV - entidade educacional com fins lucrativos, quando coloque à disposição do município 5% (cinco por cento) de suas matrículas para concessão de bolsas a estudantes pobres; V - associações ou clubes de mães e associações comunitárias; VI - os imóveis, ou parte de imóveis, utilizados para editoração, distribuição, publicação, divulgação e venda de livros; VII - os imóveis de propriedade de empresas editoras de jornais, de televisão e rádio, emissoras que tenham instalações e desenvolvam atividades permanentes em Porto Alegre; VIII - viúva ou órfão menor não emancipado, reconhecidamente pobres; IX - pessoa portadora do "mal de Hansen", uma vez comprovada a moléstia por atestado médico sanitário oficial; X - aposentado por motivo de doença contraída em local de trabalho e incapacitado para o exercício de qualquer outra atividade, reconhecidamente pobre; XI - deficiente físico, deficiente mental, ou seus responsáveis legais, reconhecidamente pobres; XII - proprietário de imóvel cedido gratuitamente, mediante contrato público, por período não inferior a 5 anos, para uso exclusivo das entidades imunes e dos descritos nos incisos I, II, III e V deste artigo; XIII - ex-combatente que tenha efetivamente participado de operações bélicas durante a Segunda Guerra Mundial, nos termos da Lei Federal nº 5315, de 12 de setembro de 1967;

XIV - viúva de ex-combatente, conforme definido no inciso anterior e enquanto se mantiver neste estado civil. XV - proprietário de terreno sem utilização, atingido pelo Plano Diretor ou declarado de utilidade pública, para fins de desapropriação, mesmo que sobre ele exista construção condenada ou em ruínas, ou na hipótese da parte remanescente não comportar edificação; XVI - sedes de Partidos Políticos, próprias ou alugadas. XVII - aposentados, inativos e pensionistas, titulares de previdência oficial em caráter permanente e pessoas com deficiência cuja renda seja igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos nacionais, proprietários de um único imóvel com valor venal de até 100.000 (cem mil) UFRs, sendo que o imóvel cujo valor venal seja superior ao limite estabelecido será tributado apenas pelo valor que o exceder; XIX - o imóvel, ou parte dele, reconhecido como Reserva Particular do Patrimônio Natural de acordo com a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000; as áreas de Preservação Permanente conforme a Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, a Lei Estadual nº 11.520, de 3 de agosto de 2000, e as Áreas de Proteção do Ambiente Natural definidas na Lei Complementar Municipal nº 434, de 1º de dezembro de 1999; e outras áreas de interesse ambiental; desde que se mantenham preservadas de acordo com critérios estabelecidos pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente: a) a isenção de que trata este inciso será concedida mediante formalização de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental municipal e averbado à margem da inscrição no registro público de imóveis; b) caso descumprido o termo de compromisso, que conterà permissão expressa para vistorias periódicas do órgão ambiental municipal, será revogada a isenção, tornando-se exigível o imposto a partir do exercício seguinte ao do descumprimento;

XX - o imóvel, ou parte dele, tombado pelos órgãos de preservação histórico-cultural do Município, do Estado ou da União que não tenha sido doado ao Patrimônio Público e que esteja preservado segundo os critérios estabelecidos pelos órgãos responsáveis pelo tombamento. XXI - a Caixa Econômica Federal e o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), em relação aos terrenos destinados à construção de casas populares por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) ou outros programas habitacionais destinados à população com renda familiar de até 5 (cinco) salários mínimos nacionais, durante o período estipulado pelo programa para a construção; XXII - o imóvel locado para a entidade que esteja cadastrada em um dos Conselhos de Assistência Social das esferas governamentais (União, Estado ou Município) como instituição de assistência social que não tenha fins lucrativos e atenda ao disposto no art. 14 do Código Tributário Nacional; XXIV - as cooperativas habitacionais, em relação aos terrenos destinados à construção de moradia para a população com renda familiar de até 05 (cinco) salários mínimos nacionais, durante o período de construção, limitado ao prazo máximo de 04 (quatro) anos. XXV - o imóvel ou parte dele cedido em comodato ao Município de Porto Alegre pelo prazo mínimo de 10 (dez) anos, para implantação de postos de recebimento de resíduos, denominados ecopontos, durante o período da cedência. XXVI - o proprietário de economia predial, residencial ou mista, cujo valor venal não exceda a 3.325 (três mil, trezentas e vinte e cinco) UFRs. XXVII - o imóvel adquirido por meio do Bônus-Moradia, condicionado à comprovação anual de que o adquirente do imóvel mantém os compromissos firmados por meio do Termo de Compromisso, Quitação e Recebimento do Bônus-Moradia (TCR), por 5 (cinco) anos, a contar do exercício seguinte ao da aquisição. XXVIII - o estádio de futebol, o estacionamento e a área de

de entidade religiosa (inciso I), para sindicatos ou associação de classe (inciso III), de propriedade de ex-combatente ou de viúva de ex-combatente (incisos XIII e XIV) e os estádios de futebol (inciso XXVIII).

Conforme se vislumbra ao examinar a legislação municipal acima referida, da mesma forma que os demais municípios gaúchos abordados nesta pesquisa (com população maior de 300.000 – trezentos mil habitantes), o município de Porto Alegre também não possui legislação tributária específica que trate da possibilidade de utilização do IPTU além de sua função arrecadatória, com finalidade extrafiscal objetivando a proteção dos recursos hídricos no âmbito local.

Todavia, no que concerne à capital dos gaúchos de suma relevância inferir acerca da Lei Complementar nº 872 de 10 de janeiro do ano de 2020¹⁹⁴, cujo teor possui por escopo a instituição de políticas públicas voltadas a preservação do meio ambiente e a promoção da sustentabilidade. Possui dentre variados princípios (art. 3º)¹⁹⁵, a preservação do sistema climático para as gerações presentes e futuras, do desenvolvimento sustentável e da figura do protetor-recebedor, o qual possibilita a outorga de isenções e benefícios aos atores sociais promotores de boas práticas conservacionistas.

Destina uma seção¹⁹⁶, de número V, para tratar do Gerenciamento dos Recursos Hídricos, resíduos e efluentes no âmbito local, apontando diretrizes para o desenvolvimento de

imprensa respectiva utilizados regularmente por clube de futebol profissional sem fins lucrativos. XXIX - a Central de Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul (Ceasa), em relação ao imóvel localizado na Avenida Fernando Ferrari, 1001, até 31 de dezembro de 2023. XXX - empresas de base tecnológica, empresas inovadoras e empresas de economia criativa, localizadas nos Bairros Floresta, São Geraldo, Navegantes, Humaitá e Farrapos, para os imóveis adquiridos ou locados nesses bairros e utilizados no desenvolvimento de suas atividades, pelo período de 5 (cinco) anos, contados do exercício seguinte ao da solicitação, que deverá ser feita até 31 de dezembro de 2020”.

¹⁹⁴ Lei Complementar nº 872, de 10 de janeiro de 2020. Institui a Política de Sustentabilidade, Enfrentamento das Mudanças Climáticas e Uso Racional da Energia, cria o Programa de Premiação e Certificação em Sustentabilidade Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências.

¹⁹⁵ Lei Complementar Municipal nº 872/2020: “Art. 3º: A Política instituída por esta Lei Complementar e as ações dela decorrentes devem observar os princípios que regem a Administração Pública e as políticas ambientais, notadamente os seguintes: I - a preservação do sistema climático para as gerações presentes e futuras; II - a garantia do direito à informação; III - a educação ambiental; IV - o desenvolvimento sustentável; V - a precaução nas situações de ameaça de danos sérios ou irreversíveis; VI - a prevenção, que se refere à adoção de medidas capazes de evitar ou minimizar a interferência antrópica perigosa no sistema climático; VII - a reparação pela responsabilização dos danos ambientais causados; VIII - o usuário-pagador e o poluidor-pagador, os quais devem arcar com o ônus do dano ambiental decorrente da poluição, evitando a transferência desse custo para a sociedade; IX - o protetor-recebedor, que possibilita aos atores sociais, protagonistas de práticas conservacionistas realizadas em favor do meio ambiente, benefícios e incentivos em razão da relevância da prestação desses serviços ambientais para a comunidade; X - a noção de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, de acordo com a qual a contribuição de cada um para o esforço de mitigação é dimensionada conforme sua respectiva responsabilidade pelos impactos da mudança do clima e na conservação, na proteção e na restauração dos recursos ambientais, para a melhoria da qualidade de vida; XI - a participação popular e o controle social, com a transparência, o estímulo e a criação de espaços institucionais para participação efetiva da sociedade civil nos processos consultivo e deliberativo de formulação e execução das políticas e ações voltadas à sustentabilidade, bem como com o controle de sua implementação; XII - a internalização dos impactos socioambientais, com a incorporação dos custos sociais e ambientais no custo total do empreendimento, em especial quanto à emissão de gases de efeito estufa (GEE); e XIII - a transversalidade, que se refere à necessidade de articulação e envolvimento harmonizado de todas as políticas setoriais que influenciam no desenvolvimento urbano”.

¹⁹⁶ Lei Complementar Municipal nº 872/2020: “Seção V - Do Gerenciamento de Recursos Hídricos, Resíduos e Efluentes – Art. 19: A política municipal de recursos hídricos, em todas as suas esferas de atuação, especialmente em seus planos de sub-bacias, deverá estar alinhada ao respectivo Plano de Gestão de Bacia Hidrográfica, bem como deverá priorizar o uso para o

políticas públicas municipais buscando a efetivação de tais premissas. Assevera-se, todavia, que o implemento de premissas dependem de regulamentação e disciplina para que sejam efetivadas no Município.

Por fim, institui um programa de premiação e certificação em sustentabilidade ambiental, dando especial ênfase ao contido no artigo 24, inciso III e parágrafo 5º, que tratam da possibilidade da concessão de incentivos aos cidadãos e pessoas jurídicas que obtiverem a a certificação de eficiência no consumo de água e energia, diante o adimplemento de alguns requisitos e condições a serem disciplinados em legislação específica, o que ainda não ocorreu.

Deste modo, vislumbra-se que o Município de Porto Alegre ruma no sentido de promover a proteção e preservação do meio ambiente, inclusive os recursos hídricos, tendo por base a instituição de políticas públicas que visam o reconhecimento e premiação de práticas protecionistas através da outorga de benefícios e incentivos a serem determinados em futura legislação específica para este fim.

Verifica-se assim, que muito embora a possibilidade da implementação da extrafiscalidade tributária ao IPTU, com o intuito de preservação e proteção dos recursos hídricos no âmbito local, muito embora encontre respaldo na legislação vigente e represente uma relevante alternativa para a consecução deste direito fundamental, ainda não é utilizada pelos municípios gaúchos ora abordados.

Desta feita, urgente e necessário se faz o implemento de novas alternativas para a preservação dos recursos naturais, em sentido lato, tendo em vista a constante degradação ambiental que assola o planeta terra nos mais diversos extremos. Sem água, não há vida, sendo sua proteção e preservação condição inafastável para a própria manutenção da vida humana, devendo iniciar pelo âmbito local, vez que é no município onde as pessoas residem, tem suas necessidades e desenvolvem suas aspirações ao longo de sua existência.

abastecimento da população, contemplando as mudanças climáticas na definição das áreas de maior vulnerabilidade e as ações de proteção, prevenção, mitigação e adaptação estabelecidas nesta Lei Complementar. Art. 20: As ações no âmbito do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) devem contemplar as mudanças climáticas no que diz respeito à prevenção, à adaptação e à mitigação, com ênfase na redução, no reuso, na reciclagem e na recuperação do conteúdo energético dos resíduos. Parágrafo único. O Município de Porto Alegre priorizará a utilização de tecnologias que tenham como consequência a redução do envio de rejeitos para o aterro sanitário”.

4 CONCLUSÃO

O presente estudo buscou elucidar a grande relevância dos recursos ambientais em nosso planeta e a proteção outorgada aos mesmos, seja no âmbito internacional através de organismos internacionais e/ou na sua positivação junto ao ordenamento jurídico pátrio, galgando status de direito fundamental tornando-se obrigatória a sua garantia e proteção pelo Estado.

Voltou-se a pesquisa, especificamente, para a necessária proteção e preservação dos recursos hídricos no âmbito local, apresentando-se a extrafiscalidade tributária como uma possibilidade emergente de perfectibilizar os ditames constitucionais e diretrizes internacionais corolários à água, por intermédio da implementação de novas legislações de competência municipal, assim como outorgado pela Carta Magna de 1988.

Com a finalidade de fundamentar a premente busca por alternativas e possibilidades eficazes no enfrentamento da problemática proposta, iniciou-se a pesquisa através da análise dos direitos humanos em suas mais diversas gerações, conforme preconizado pela doutrina, e a sua conseqüente positivação no ordenamento jurídico pátrio como direitos fundamentais inerentes a todos os indivíduos, indistintamente.

Verificou-se que a Constituição Federal, base de todo o ordenamento jurídico brasileiro, possui em seu texto preceitos que objetivam a proteção do meio ambiente como direito fundamental, conforme se vislumbra na leitura dos artigos 5º, LXXIII, 174, 182, 200, 216 e 225, corolários da dignidade da pessoa humana, demandando impositiva garantia e proteção estatal.

Cinge-se em uma legislação magna, com forte presença do espírito ambientalista, na medida em que outorga tratamento ao direito ambiental com um viés amplo e moderno, com a destinação de um capítulo específico para tratar de tão relevante matéria, inserido no título destinado à Ordem Social, correlacionando o meio ambiente com outros temas de prestígio constitucional, como reflexo da positivação dos direitos humanos ditos de 3ª geração cujo enfoque encontra-se na solidariedade, fraternidade e preservação do meio ambiente, buscando uma vivência saudável para as presentes e futuras gerações

Trata-se de sobrelevar a atual concepção de Estado como Socioambiental, a partir da garantia aos cidadãos de viverem em um meio ambiente sustentável, fundado nos preceitos constitucionais e que visam a efetividade dos direitos humanos, em especial a dignidade da pessoa humana e os preceitos ambientais como corolários desta.

Exsurge nesse interim, o novo paradigma da sustentabilidade calcado na grande preocupação com a proteção e preservação da vida no planeta terra, constituindo-se um dos maiores desafios das sociedades contemporâneas, fruto do desenvolvimento global e a degradação dos recursos ambientais como um todo, que assolam os mais diversos Estados Soberanos e a comunidade internacional.

Através da junção de esforços de organismos internacionais, em especial a ONU – Organização das Nações Unidas, dos Estados Soberanos signatários e da realização de políticas públicas nos limites territoriais de cada nação, evidenciou-se a necessária abordagem e tratamento jurídico conjunto de diretrizes sustentáveis para um futuro com mais prudência no segmento ambiental e a gestão adequada dos riscos que permeiam a atualidade, buscando o tão almejado equilíbrio ecológico.

Abordou-se o desenvolvimento sustentável à partir da análise das Reuniões e Conferências Internacionais promovidas pela ONU, desde Estocolmo em 1972 até a promulgação dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS em meados do ano de 2015, na cidade de Nova Iorque, cuja aprovação chegou ao patamar de 193 Estados-membros, os quais comprometeram-se com a adoção da Agenda 2030, ao emprego dos ODS e das 169 metas para a erradicação da pobreza e promoção de vida digna para todos.

De forma especial, destinou-se especial atenção aos ODS de número 06 – Água potável e saneamento – Assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos, bem como, o de número 11 – Cidades e comunidades sustentáveis – tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, vez que os mesmos possuem íntima ligação com o objeto da presente pesquisa.

Ainda, visando a delimitação e balizamento da sustentabilidade como indutor de um novo paradigma para o direito, utilizou-se a visão multidimensional do referido instituto, segundo o qual acrescenta-se aos tradicionais aspectos ambiental, econômico e social as dimensões ética e jurídico-política, como sucedâneos do desenvolvimento contínuo, aberto e integrativo.

Restou evidenciado que a sustentabilidade consolida-se como novo paradigma do direito no momento em que é construída a partir de múltiplas dimensões, as quais incluem variáveis ecológicas, sociais e econômicas, num conceito apoiado em um mundo globalizado, em constante mutação, buscando a preservação e dignidade da espécie humana em consonância com a preservação ambiental e a promoção do bem-estar da atual e futuras gerações.

Coadunados com essa nova e moderna concepção, passaram a surgir novos direitos urbanos da cidade compreendidos muito mais pelas relações da vida concreta no espaço local

do que pela antiga retórica de direitos gerais e abstratos da tradição europeia, evidenciando conceitos como a “cidade cidadã” e o “direito à cidade”.

Assim, para que uma cidade alcance o status de sustentável, e que efetivamente garanta o direito do homem de viver em um espaço sadio, assim como lhe é assegurado pela Constituição Federal, se faz necessária a confluência de diversos fatores iniciando por alterações legislativas, passando pela mudança de consciência de seu aplicador e dos próprios cidadãos, culminando com a adoção de práticas sustentáveis pelo Estado vislumbrando o mesmo critério para as atuais e futuras gerações.

Na esteira da proteção jurídica aos recursos naturais, destinou-se especial ênfase à água face a sua imprescindibilidade para a existência da vida e a crescente preocupação dos Estados Soberanos e Organismos Internacionais em promover políticas públicas específicas para a sua proteção, preservação e acesso a todos os seres humanos.

Muito embora seja latente a sua grande relevância e necessária proteção, os recursos hídricos obtiveram o seu reconhecimento como direito humano fundamental, partindo do âmbito internacional para posterior positivação nos mais diversos Estados Soberanos, em um tempo relativamente recente.

Somente no ano de 1977 em conferência realizada na cidade de Mar Del Plata na Argentina, a água passou a ser a grande protagonista nas discussões internacionais no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) face a escassez dos recursos hídricos e sua necessária e urgente preservação, muito embora sua proteção tenha restado subentendida juntamente com os demais recursos naturais quando da realização, em 1966, do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, pela Organização das Nações Unidas que denotou a possibilidade das nações soberanas disporem livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais e ressaltou que em nenhuma hipótese o povo poderá ser privado de seus próprios meios de subsistência.

A partir do reconhecimento jurídico e sua consequente positivação nos documentos e convenções internacionais, seguiram-se a realização de eventos internacionais afincos à temática, sendo a última realizada em março de 2018, cujo painel de 11 chefes de Estado e um assessor especial indicado pela ONU e pelo Banco Mundial, lançaram uma carta aberta denominada “Faça cada gota contar: uma agenda de ação pela água”, buscando uma mudança fundamental na forma como o mundo gerencia os recursos hídricos já vislumbrando o não atingimento das metas proposta pela agenda 2030.

Em solo brasileiro, a proteção jurídica à água, atualmente, encontra-se prevista na base de todo o ordenamento jurídico vigente, sendo que a Constituição Federal materializa os

preceitos e diretrizes traçados no âmbito do direito internacional ao longo das diversas Convenções e de seus documentos realizadas pela ONU, reconhecendo a água como direito humano fundamental com a necessária gestão compartilhada pelos entes que compõe a Federação Brasileira.

Referida forma de governança possui como objetivo precípua um maior alcance de preservação e proteção desse recurso natural indispensável à vida humana. Evidenciou-se, todavia, que muito embora a Constituição Federal de 1988 não tenha outorgado aos Municípios o domínio sobre os recursos hídricos, a competência executiva ou material inerente a gestão pública da água é comum os entes federados, cabendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o encargo de execução de diretrizes, políticas públicas e preceitos relativos à sua proteção e exploração.

Outrossim, conforme preconizado no artigo 21, XIX da Constituição Federal, compete privativamente à União a instituição e gerenciamento do sistema nacional de recursos hídricos, bem como, a definição de critérios para a concessão de direito de uso deste recurso natural.

Asseverou-se no desenvolvimento da temática que o primeiro diploma legal a tratar dos recursos hídricos em solo brasileiro foi o Código das Águas, Decreto n. 24.643, de 1934, o qual dava especial ênfase a sua utilização no setor produtivo, industrial e de produção energética e se encontra com uma pequena parcela ainda em vigência. Todavia, passados nove anos da promulgação da Constituição Cidadã houve a edição da Lei n. 9.433/97 a qual instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cujo texto fundamenta-se em retórica avançada acerca da gestão sustentável das águas, na medida em que consolidou princípios contemporâneos de gestão da água e revela a preocupação mundial com a necessidade de preservação e racionalização dos recursos naturais.

Com a implementação da gestão hídrica de forma integrada, oportunizando a participação dos setores sociais gerenciados pelo Poder Público, verificou-se que a legislação brasileira encontra-se em harmonia com as premissas internacionais acerca da preservação e uso consciente dos recursos hídricos existentes em nosso país, pendendo, todavia, a efetividade na tutela das ações que permeiam a referida temática, o que justifica a busca por novas e promissoras possibilidades com esta finalidade, assim como se pretende elucidar na presente pesquisa.

Partindo-se da análise do município enquanto integrante da federação brasileira e o inerente exercício das competências e do poder local, apresentou-se a extrafiscalidade tributária como um possível meio para a proteção e preservação dos recursos hídricos, com o intuito de

efetivar a garantia constitucional do meio ambiente urbano sadio, aos olhos do novo paradigma da sustentabilidade.

Em um primeiro momento, enfatizou-se a grande relevância do exercício do poder local nos mais diversos aspectos, mas especialmente no que concerne a aproximação do cidadão com a gestão local do município em que vive, exaltando a sensação de pertencimento e responsabilidade com os rumos e decisões tomadas, as quais irão repercutir diretamente no cotidiano de todos os munícipes.

Demonstrou-se, outrossim o caminho histórico percorrido pelo município brasileiro, desde os seus primórdios na República Romana, perpassando pelo tratamento diferenciado de cada texto constitucional brasileiro, oscilando por períodos de maior e menor autonomia, até os dias atuais em que se concretiza como ente integrante da República Federativa do Brasil, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal.

O Município Brasileiro, assim como preconizado pela Constituição Federal de 1988, possui competências e autonomia próprias, as quais são melhor compreendidas através da abordagem multidimensional que equaciona o exercício da referida premissa constitucional em autonomia administrativa, autonomia política, autonomia financeira, autonomia auto organizatória e autonomia legislativa, buscando efetivar o exercício do poder no âmbito local.

No que tange divisão constitucional de competências, trata-se de uma consequência lógica da Federação Brasileira, uma vez que preconiza a divisão do poder entre seus entes integrantes, inexistindo hierarquia entre os mesmos, e oportunizando a tomada de decisões políticas e administrativas que mais se aproximam com a realidade de que região.

Abordou-se a divisão horizontal de competências, cujo teor outorga à União e aos Municípios competências do tipo privativa e aos Estados a competência do tipo residual, bem como, a repartição vertical de competências, a qual visa uma atuação coordenada entre as esferas federativas, por isso, também chamada de federalismo cooperativo. Esta segunda modalidade, por sua vez, por permitir a distribuição de uma mesma matéria em diversos níveis, divide-se em competência comum, no âmbito administrativo e a competência concorrente, no âmbito legislativo, que se equaciona em duas técnicas diversas, a saber: a cumulativa, pela qual é possível o ente federativo avançar da disciplina da matéria, desde que o ente federal não o faça; e a não-cumulativa, onde há a delimitação de disciplinas, de forma prévia, como normas gerais e específicas.

Verificada a autonomia municipal e a distribuição de competências, devidamente fundadas no texto constitucional, abordou-se as finalidades tributárias e a instituição de tributos pelo Município, partindo da função precípua do tributo enquanto instrumento de arrecadação

de divisas aos entes federados, portanto sua finalidade fiscal, perpassando pela finalidade parafiscal que consiste na outorga da capacidade tributária a determinadas agremiações que executam funções diversas daquelas própria do Estado e por fim, o objeto da presente pesquisa, qual seja a finalidade extrafiscal.

Elucidou-se que a extrafiscalidade tributária possui por escopo a possibilidade de utilização dos tributos, pelos entes integrantes da Federação Brasileira, como mecanismo de ingerência de tais entes políticos na proteção econômica e social, o que vai muito além da finalidade tributária precípua, meramente arrecadatória.

Através da extrafiscalidade tributária, conforme restou pontuado, o Estado busca a perfectibilização do bem comum, inerente a toda a coletividade, o qual pode ser compreendido como a própria efetivação dos direitos e garantias constitucionalmente previstos, demonstrando assim a suma relevância da exação operada com esta finalidade, nas mais diversas esferas de poder.

Mostrou-se, dessa forma, que a extrafiscalidade serve como importante instrumento para consecução dos objetivos constantes na Carta Cidadã, inclusive para a efetivação dos direitos fundamentais que resultam da positivação dos direitos humanos das mais diversas gerações, assim como os inerentes a premissa da fraternidade transfigurados na necessária preservação ao meio ambiente e seus recursos naturais, dentre eles a água.

Coadunado com tais premissas abordou-se os tributos de competência municipal, cuja outorga encontra-se constitucionalmente prevista, direcionando especial atenção ao IPTU – imposto predial e territorial urbano, face ser o mais propício, no âmbito local, de cumular a finalidade extrafiscal preservação e proteção dos recursos hídricos, temática cerne da presente pesquisa.

Demonstrou-se que a possibilidade de instituição do caráter extrafiscal ao IPTU encontra respaldo no artigo 156, § 1º, inciso II da Constituição Federal através do estabelecimento de alíquotas diferenciadas para os proprietários de imóveis urbanos que realizarem a proteção e preservação dos recursos hídricos em suas propriedades, fundamentado no artigo 225, § 1º do texto constitucional, cuja tônica é a proteção e preservação do meio ambiente como um todo, através da atuação de todos os entes integrantes da federação.

Nesse aspecto, restou latente a existência de fundamento constitucional que ampare a proposta tributária extrafiscal, no âmbito local, para a preservação dos recursos hídricos, na medida em que a alíquota do IPTU pode variar mediante diversos aspectos, dentre eles o índice de aproveitamento do terreno, com o tipo de construção, com as suas dimensões, com a sua localização, com o número de pavimentos do imóvel, com sua destinação, dentro outras

possibilidades.

Assim, conclui-se que no âmbito local, o IPTU ao constituir-se como o principal e mais importante tributo de competência privativa dos municípios, em sua grande maioria, torna-se passível da inclusão da finalidade extrafiscal com vistas a proteção e preservação dos recursos hídricos no território municipal, tudo alicerçado nos ditames constitucionais.

Buscou-se, como forma de elucidar a problemática ora proposta, verificar a existência da utilização da finalidade extrafiscal no IPTU buscando a preservação dos recursos hídricos, nos municípios gaúchos com mais de 300 mil habitantes, quais sejam: Canoas, Caxias do Sul, Pelotas e Porto Alegre.

Á partir da análise da legislação vigente dos municípios gaúchos acima elencados, constatou-se a inexistência da implementação da finalidade extrafiscal no IPTU – imposto predial e territorial urbano, com vistas à preservação dos recursos hídricos no âmbito local, assim como preconizado pela presente pesquisa.

Importante inferir que na Capital Gaúcha, em recente promulgação legislativa, a Lei Complementar 872 de 10 de janeiro de 2020, trata da instituição de políticas públicas voltadas a preservação do meio ambiente e a promoção da sustentabilidade, destinando especial atenção Gerenciamento dos Recursos Hídricos, resíduos e efluentes no âmbito local, apontando diretrizes para o desenvolvimento de políticas públicas municipais buscando a efetivação de tais premissas. Assevera-se, todavia, que o implemento de premissas depende de regulamentação e disciplina para que sejam efetivadas no Município, o que até o momento de encerramento da presente pesquisa, não ocorreu.

Diante da inexistência de implementação da extrafiscalidade tributária no IPTU com vistas a preservação dos recursos hídricos no âmbito local nas legislações municipais estudadas, propõe-se um modelo que poderá ser utilizado pelos municípios integrantes da federação brasileira.

Trata-se de possível e necessária alteração legislativa, no âmbito do IPTU, visando a inclusão da finalidade extrafiscal na referida exação, à partir do estabelecimento de alíquotas diferenciadas em caso de preservação e proteção dos recursos hídricos na propriedade privada, tais como o reaproveitamento de água, o armazenamento da água da chuva, a construção de residências afincas aos modernos conceitos de sustentabilidade, etc.

Grifa-se que toda essa implementação necessita da edição de legislação própria com o intuito de apontar e balizar as situações aplicáveis, a variação das alíquotas que serão operadas, além de demais critérios inerentes a legislação tributárias que devem estar previstos e alicerçados de acordo com os ditames constitucionais.

Conclui-se a presente pesquisa enfatizando que os Municípios Brasileiros, munidos da competência outorgada pela Constituição Federal de 1988, possuem autonomia e poder para a instituição da finalidade extrafiscal nos tributos de sua alçada, em especial no IPTU, com vistas à proteção e preservação dos recursos hídricos no âmbito local, fundado na necessária efetivação do novo paradigma da sustentabilidade e dos direitos fundamentais inerentes à todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

- AHMED, Flávio. Tutela jurídica da água e a poluição dos recursos hídricos no direito ambiental brasileiro. In: *Água, Sustentabilidade e Direito (Brasil-Espanha)*. Organizadores: Andrés Molina Giménez, Flávio Hamed, Joaquín Melgarejo Moreno, Marcelo Buzaglio Dantas e Paulo Márcio Cruz. Itajaí: Univali, 2015. P. 163-174
- ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário*. 11. ed. ver. atual. e amp1. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. 4 tiragem. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2013.
- AMARAL, Paulo Henrique. *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. - 12. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2006.
- AMORIN, João Alberto Alves. *Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no Direito brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2015.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental* [Ebook]. 18. ed. São Paulo: Atlas. 2016.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.
- BACCI, Denise de La; PATACA, Ermelinda Moutinho. *Educação para água. Estudos Avançados* [online]. São Paulo, vol. 22, n. 63, 2008.
- BALLESTER, Alba; LA CALLE, Abel. *Gobernanza del Agua. Participación pública en la Planificación Hidrológica. Cuadernos Prácticos, Observatorio de Políticas de Agua (OPPA), Fundación Nueva Cultura del Agua, Zaragoza, 2015, p. 4-5. Disponible en: https://fnca.eu/images/documentos/DOCUMENTOS/201450121_Gu%C3%ADa_Gobernanza_del_Agua.pdf. Acesso em 19 de nov. 2019.*
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BARBOSA, Erivaldo Moreira; BARBOSA, Maria de Fátima Nóbrega. Direito de águas doce no Brasil: uma reflexão epistemológica e hermenêutica. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, Vol. 18 – n. 2 – mai-ago 2013. p. 240-255
- BARROSO, Luiz Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 19ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

- BASTOS, Celso Ribeiro. O Município: sua evolução histórica e suas atuais competências. *Revista dos Tribunais: Cadernos de direito constitucional e ciência política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 01, p.54-76, out./dez., 1993.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BELLO, Enzo; RIBEIRO, Mariana Dias. O Direito à Cidade e os Novos Direitos Urbanos como Direitos Humanos e Direitos Fundamentais. *Curso de Direito à Cidade – Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 133-154
- BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites de competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. *Revista Jurídica*. Brasília, v. 10, n. 90, Es. Esp., abr/mai 2008, p. 01-18.
- BERNARDI, Renato, Tributação ecológica: o uso ambiental da extrafiscalidade e da seletividade tributárias. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 3, n. 15, dez. 2007, p. 55-76.
- BIANCHINI, Fernando Novelli. *Democracia representativa sob a crítica de Schmitt e democracia participativa na apologia de Tocqueville*. Campinas: Millennium, 2014.
- BITTENCOURT, Claudia. PAULA; Maria Aparecida Silva de. *Tratamento de águas e efluentes: fundamentos de saneamento e gestão de recursos hídricos*. 1. ed. São Paulo: Érica/Saraiva, 2014.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luiz Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini, 11. ed. Brasília: UNB, 1998.
- BODNAR, Zenildo; FREITAS, Vladimir Passos de; SILVA, Kaira Cristina. A epistemologia multidisciplinar da sustentabilidade: por uma ecologia integral para a sustentação da casa comum. In: *Revista Brasileira de Direito*, 12(2): jul-dez, 2016. p. 59-70
- BOFF, Leonardo. *Sustentabilidade: o que é: o que não é*. 3. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2014.
- BOLÍVIA. *Constituição (2009)*. *Constitución Política del Estado (CPE)*, de 7 de fevereiro de 2009. Ciudad de El Alto de La Paz, 07 de fevereiro de 2009. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf. Acesso em: 19 nov. 2019.
- BOSELMMANN, Klaus. *O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança*. Trad. Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 12 de março de 2020.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 12 de março de 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 de março de 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29 de nov. 2019.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 12 de março de 2020.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 de março de 2020.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 12 de março de 2020.

BRASIL. *Decreto nº 01 de 15 de novembro de 1889*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm. Acesso em: 12 de março de 2020.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em 29 de nov. 2019.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.733 de 8 de janeiro de 1997*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 28 de nov. 2019.

BRASIL. *Lei Federal nº Lei Federal 9.984 de 17 de julho de 2000*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm#art30. Acesso em: 20 de jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 12 de abril de 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em : 14 de abril de 2020.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 12 de abril de 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 430 de 13 de maio de 2011. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=646>. Acesso em: 28 de nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 357 de 17 de março de 2005. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=459>. Acesso em: 28 de nov. 2019.

BUFFON, Marciano. *Tributação e dignidade humana: entre os direitos e os deveres fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BUFFON, Marciano. Tributação e direitos sociais: a extrafiscalidade instrumento de efetividade. *Revista Brasileira de Direito*. IMED, Vol. 8, nº 2, jul-dez 2012, p. 36-98.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 11 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. O princípio federativo e a segurança jurídica. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem; RANIERI, Nina (Orgs.). *As novas fronteiras do federalismo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.

CANOAS (Município). *Lei nº 1783/1977 - Dispõe sobre o código tributário municipal e dá normas de direito tributário aplicáveis ao município*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-tributario-canoas-rs>. Acesso em: 20 de março de 2020.

CANOAS (Município). *Lei nº 1943 /79 - Estabelece normas sobre tributos municipais e dispõe sobre o conselho municipal de contribuintes*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/c/canoas/lei-ordinaria/1979/195/1943/lei-ordinaria-n-1943-1979-estabelece-normas-sobre-tributos-municipais-e-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-contribuintes-codigo-tributario-municipal?q=1943>. Acesso em: 20 de março de 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional Português: tentativa de compreensão de trinta anos das gerações ambientais no direito constitucional Português. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra. Portugal: Livraria Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de Direito*. Cadernos Democráticos n. 7. Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, 1998.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2004.

CARLSON, Rachel. *Primavera Silenciosa*. Tradução: Raul de Polillo: Ed. Melhoramentos, 1969.

- CARNEIRO, Isaac Newton. *Manual de direito municipal brasileiro*. Salvador: P&A Editora, 2016.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Imposto sobre a renda: perfil constitucional e temas específicos*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. Educação para sociedades sustentáveis e ambientalmente justas. *REMEA Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*. V. Especial. Rio Grande, março 2008. p. 46-55 Disponível em: <http://www.seer.furg.br/remea/article/view/3387/2033>. Acesso em 09/07/2019.
- CASTRO, José Nilo. *Direito municipal positivo*. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006
- CAVEDON, Fernanda Sales. *Função Social e ambiental da propriedade*. Florianópolis: Visualbooks, 2003.
- CAXIAS DO SUL (Município). *Lei complementar nº 12, de 28 de dezembro de 1994. Institui o novo Código Tributário do Município de Caxias do Sul*. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/receita/iptu/imunidade-ou-isencao-tributaria>. Acesso em: 20 de março de 2020.
- CENCI, Daniel Rubens; SCHONARDIE, Elenise Felke. Direito à cidade: sustentabilidade e desenvolvimento no meio urbano. In: *Revista de Direito da Cidade*, vol. 07, nº 01. p. 166-180.
- CERQUEIRA, Katia Leão; SOBRINHO, Liton Lanes Pilau. Proeminência e crise do Judiciário no estado constitucional democrático: perspectivas de superação de uma realidade paradoxal através de um agir comunicativo. *Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI*, Itajaí, v.6, n.1, 1º quadrimestre de 2011. Disponível em: www.univali.com.br/direitopolitica - ISSN 1980-7791
- CLUBE de Roma e o relatório “Os limites do crescimento” (1972). *Pensamento Verde*. 02 jan. 2014. Disponível em: <http://www.pensamentoverde.com.br/sustentabilidade/cluberoma-relatorio-limites-crescimento-1972/>. Acesso em: 08 de julho de 2019.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- CORRALO, Giovani da Silva. *Curso de Direito Municipal*. São Paulo: Atlas, 2011.
- CORRALO, Giovani da Silva. *Direito administrativo da segurança e poder municipal: comentários ao Estatuto Geral das Guardas Municipais*. Curitiba: Juruá, 2016.
- CORRALO, Giovani da Silva. *Município, autonomia na Federação Brasileira*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.
- CORRALO, Giovani da Silva. O Poder Municipal na elaboração e execução de políticas públicas. In: *Revista de Direito Unisc*. Santa Cruz do Sul, Jan-Jun 2012.

- CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre autonomia municipal e federalismo. In: *História: Debates e Tendências* – v. 15, n. 1, jan/jun 2015, p. 128-139
- COSTA, Marli Marlene Moraes da; HERMANY, Ricardo. O empoderamento social local como pressuposto para o exercício da cidadania. In: *Reflexões sobre o Poder Local: o mundo da cidade e a cidade do mundo*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2009.
- COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suséte da Silva. Espaço local, cidadania e inclusão social: perspectivas à partir das políticas públicas educacionais. *Revista Brasileira de Direito*, IMED. Vol. 7, nº 2, jul-dez 2011.
- COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- COSTA, Regina Helena. Apontamentos sobre a tributação ambiental no Brasil. In: Heleno Taveira Torres (org.). *Direito tributário ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 312-332.
- CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. Participação especial de Gabriel Real Ferrer. *Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade* – recurso eletrônico - . org. e rev. Lucas de Melo Prado. Itajaí: Univali, 2012.
- CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. *Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação dos seus fundamentos*. Sequência, Florianópolis, n.71, p. 239-278. dez. 2015.
- CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real; GLASENAPP, Maikon Cristiano. Sustentabilidade: Um novo paradigma para o Direito. *Revista Novos Estudo Jurídicos – Eletrônica*, Vol. 19 – n. 4 – Edição Especial 2014. Itajaí:Univali. p. 1433-1464.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.
- DE PAULA, Manoel Browne. Modelo brasileiro do desenvolvimento sustentável e suas perspectivas. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 04, nº 01. 2012. p. 215-234
- DE SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes. ARMADA, Charles Alexandre Souza. Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: evolução epistemológica na necessária diferenciação entre os conceitos. In: *Sustentabilidade: um olhar multidimensional e contemporâneo*. Organizadores Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Charles Alexandre Souza Aramada – Dados eletrônicos. Itajaí: Univali, 2018.
- DEL RE, Luigi. *É isto um homem?* Rio de Janeiro: Rocco, 1988.
- DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local?* Impertriz, MA: Ética, 2016.
- ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring federalism*. Tucaloosa: The University of Alabama Press, 1991.
- ESTEVES, C. C. *O regime jurídico das águas minerais na Constituição de 1988*. 2012. Tese (Doutorado) –Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2012.

FADUL, Éldia; VITORIA, Fabrício Flavio Terso; CERQUEIRA, Lucas Santos. A Agência Nacional de Águas e a Regulação dos Recursos Hídricos. *XXXVII Encontro ANPAD – Rio de Janeiro/RJ – 7 a 11 de setembro de 2013*. Rio de Janeiro, 2013.

FEDOZZI, Luciano. Esfera pública e cidadania: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. In: *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 19, n. 02, p. 236-271, 1998.

FERNANDES, Cintia Estefania. *IPTU – texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais*. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo, n. 7, 1994, p. 245-251.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERRER, Gabriel Reail. Gobernanza del agua y ODS 2030: agua y sostenibilidad. In: *Consumo Sustentável, agroindústria e recursos hídricos* (Recurso Eletrônico). Itajaí: UNIVALI, 2018. P. 91-111.

FRANZ, Diogo; HAMMES, Marina; DORNELLES, João Antonio. Uma abordagem do poder local a partir do princípio da subsidiariedade. In: *XI Seminário Internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea*. 2014.

FREITAS, Juarez. O tributo e o desenvolvimento sustentável. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, Vol. 21 – n. 3 – set-dez 2016, p. 825-845.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: novo prisma hermenêutico. In: *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*. Vol. 24 – nº 3 – Set-Dez 2018. p. 940-963

GAZZOLI, Décio Luiz. *Água a próxima vantagem*. Cultivar, [S.I.], mai.2000. Agronegócio. p. 52-53.

GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. A incompatibilidade das emendas parlamentares em face da autonomia municipal: uma interconexão necessária entre federalismo, constituição e subsidiariedade. In: *XI Seminário Internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea*. 2014.

GIROLDO, Camila Nayara; KEMPFER, Marlene. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. *Revista de Direito Público*. Londrina, v. 7, n. 3, p 3-20, set./dez. 2012.

GOMES, Daniela; ZAMBAM, Neuro José. O desafio da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Direito*. Passo Fundo, vol.7, n. 1, jan-jun, 2011, p. 39-60.

GOMES, Daniela; ZAMBAM, Neuro José. Sustentabilidade no espaço urbano: novas tecnologias e políticas públicas urbanístico-ambientais. In: *Revista de Direito da Cidade*, vol. 10, nº 01. p. 310-334.

GOMES, Magno Federici; HENRIQUE, Lisiane Aguiar. As dimensões da sustentabilidade na formação do indivíduo e o indivíduo invisível. In: *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*. Curitiba, v. 23, nº 1, Jan-Abr, 2018. p. 87-106.

GORCZEWSKI, Clovis. *Direitos humanos: dos primórdios da humanidade ao Brasil* Porto Alegre. Editora Imprensa Livre, 2005.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da. Rio+20 ou Rio-20? Crônicas de um fracasso anunciado. *Ambiente e Sociedade*. São Paulo, v. XV, n. 3. p. 19-39. set-dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v15n3/a03v15n3.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2019.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *Dimensões da Dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre factilidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios peévios*. 3. Ed. Madrid: Cátedra, 1997.

HAMEL, Marcio Renan. Judicialização da política: um ensaio sobre o procedimentalismo deliberativo na jurisdição constitucional brasileira. In: *Direito e Práxis*, vol. 01, n. 01, 2010.

HERMANY, Ricardo; DUPONT, Fabiano Rodrigo, O poder local e o fortalecimento das comunidades: a articulação necessária entre capital social, pertencimento e cooperação. In: *XI Seminário Internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea*. 2014.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1995.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2006.

LATAMIRANO, Alejandro C. El Derecho Constitucional a um ambiente sano, Derechos Humanos y su vinculación com el Derecho Tributario. *Derecho & Sociedad*, n. 22, 25 abr. 2004, p. 314-346.

LEFF, Henrique. *Epistemologia Ambiental*. Tradução de Sandra Valenzuela. 4 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

LEITE, José Rubens Morato. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Fundamentos do direito privado*. Tradução de Vera Maria Jacob de Fradera. São Paulo: RT, 1998.

- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MARTÍN, Núria Belloso. *Os novos desafios da cidadania*. Trad. Clóvis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.
- MATTHES, Rafael Antonietti. Extrafiscalidade como instrumento de proteção ambiental no Brasil. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, jul/dez 2011, p. 47-62.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 18. ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017.
- MENDONÇA, Francisco. *Impactos socioambientais urbanos*. Curitiba: UFPR, 2004.
- MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a 47, n. 187, jul./set.. 2010. p. 215-244
- MONTORO, Eugênio Franco. *O Município na Constituição brasileira*. São Paulo: Jurid Vellenich, 1975.
- MORAES, Germana de Oliveira. O constitucionalismo econcêntrico na América latina, o bem viver e a nova visão das águas. In: *Revista da faculdade de direito*, Fortaleza, v. 34, n. 1, jan-jun/2013. p. 123-155
- MORAIS, José Luis Bolzan de. *Do direito social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1996.
- MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra-Pátria*. Porto Alegre: Sulina, 1995.
- NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2009.
- NALINI, José Renato. *Ética ambiental*. 3. ed. Campinas: Millenium, 2010
- NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Direito Tributário: estudo de casos e problemas*. São Paulo: Bushatsky, 1973.
- NOVAIS, Rafael. *Direito tributário facilitado*. 3. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- NUNES, Cleucio Santos. *Direito Tributário e meio ambiente*. São Paulo: Dialética, 2005.
- OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O processo civil na perspectiva dos direitos fundamentais. In. OLIVEIRA. Carlos Alberto Alvaro de. *Do formalismo no processo civil*. 2. ed. ver. e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2003.
- ONU. *A ONU e a água*. 2019. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/agua/>. Acesso em: 19 de nov. 2019.
- ONU. *Conferência das Nações Unidas para a água – Mar Del Plata*. 1977. Disponível em: https://www.who.int/water_sanitation_health/unconfwater.pdf. Acesso em 19 de nov. 2019.

ONU. *Convenção das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 19 de nov. 2019.

ONU. *Convenção de Estocolmo de 1972*. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos?estocolmo.doc. Acesso em: 08 jul. 2019.

ONU. *Década Internacional de Abastecimento de Água Potável e Saneamento*. 1981-1990. Disponível em: https://www.who.int/neglected_diseases/mediacentre/WHA_34.25_Eng.pdf. Acesso em 19 de nov. 2019.

ONU. *Declaração de Dublin sobre a água e desenvolvimento sustentável*. 1992. Disponível em: http://www.abcmac.org.br/files/downloads/declaracao_de_dublin_sobre_agua_e_desenvolvimento_sustentavel.pdf. Acesso em 19 de nov. 2019.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos da Água*. 1992. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>. Acesso em: 19 de nov. 2019.

ONU. *Nosso futuro comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Relatório Brundtland)*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ONU. *O Futuro que Queremos*. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/OFuturoqueQueremos_rascunho_zero.pdf. Acesso em: 07 de julho de 2019.

ONU. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU completam 2 anos*. (notícia). Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/objetivos-dedesenvolvimento-sustentavel-da-onu-completam-2-anos/>>. Acesso em: 04 mar. 2019.

ONU. *Resolução adotada pela Assembleia Geral em 28 de julho de 2010 (64/292)*. 2010. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292. Acesso em 19 de nov. 2019.

ONU. *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2019.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do Direito*. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PELOTAS (Município). *Lei nº 2758/82 - Institui o código tributário do município*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1982/275/2758/lei-ordinaria-n-2758-1982-institui-o-codigo-tributario-do-municipio>. Acesso em: 20 de março de 2020.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional*. Tradução José Luiz Bolzan de Moraes, Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. *Desafios da sustentabilidade na era tecnológica (im)probabilidade comunicacional e seus impactos na saúde e meio ambiente*. Itajaí: Univali, 2017.

PILAU, Newton Cesar. *Teoria constitucional moderno-contemporânea e a posituação dos direitos humanos nas constituições brasileiras*. Passo Fundo: UPF, 2003.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o direito constitucional internacional*. 6ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2004.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PORTILHO, Fátima. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*. São Paulo: Cortez, 2005.

PORTO ALEGRE (Município). *Lei Complementar nº 7/1973 – Institui e disciplina os tributos de competência do município*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-tributario-porto-alegre-rs>. Acesso em: 20 de março de 2020.

PORTO ALEGRE (Município). *Lei Complementar nº 872, de 10 de janeiro de 2020. Institui a Política de Sustentabilidade, Enfrentamento das Mudanças Climáticas e Uso Racional da Energia, cria o Programa de Premiação e Certificação em Sustentabilidade Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2020/88/872/lei-complementar-n-872-2020-institui-a-politica-de-sustentabilidade-enfrentamento-das-mudancas-climaticas-e-uso-racional-da-energia-cria-o-programa-de-premiacao-e-certificacao-em-sustentabilidade-ambiental-de-porto-alegre-e-da-outras-providencias?q=%C3%A1gua>. Acesso em: 20 de março de 2020.

REBOUÇAS, Aldo da Cunha. Água doce no mundo e no Brasil. In REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia. (Org.). *Água doces do Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2006. P. 1-35.

RIBEIRO, Wagner Costa. Org. *Governança da ordem ambiental internacional e inclusão social*. São Paulo: Annablume: Procam; IEE, 2012.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O papel do Município na federação brasileira. Anais do XXIV encontro nacional de procuradores municipais: 07 a 11 de setembro de 1998. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul – Porto Alegre/RS.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1997.

SABBAG, Eduardo de Moraes. *Direito Tributário Essencial*. 14 ed. ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996.

SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI – desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

SACHS, Ignacy. Estratégias e Transição para o Século XXI – *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do desenvolvimento administrativo, 1993.

SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SANTIN, Janaína Rigo. Poder Local e Gestão Democrática Municipal: uma análise a partir da teoria do discurso de Jürgen Habermas. 2010. In: *Empoderamento Social Local, de Hermany*. Santa Curz do Sul: Editora IPR, 2010.

SANTIN, Janaína Rigo; BITTENCOURT, Jean Carlos Menegaz. Pacto federativo e autonomia legislativa municipal. *História: Debates e Tendências*, Passo Fundo, v. 15, n. 1, p. 101-113, 2015.

SANTIN, Janaina Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. O Poder local e o princípio constitucional da participação. *Novos estudos Jurídicos*. Itajaí, v. 13, n. 2, p. 177-203, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolismo multicultural. V. III: Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang ; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente* . 4. ed., rev. e atual. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004.

SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

SEBASTIÃO, Simone Martins. *Tributo ambiental: extrafiscalidade e função promocional do direito*. Curitiba: Juruá, 2009.

SEIXAS FILHO, Aurélio Pitanga. A imunidade tributária e a não sujeição constitucional ao dever tributário. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.). *Justiça tributária: direitos do fisco e garantias dos contribuintes nos atos da administração e no processo tributário*. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 51-58.

SILVA, G. J. A. ; NETTO, L. R. G. . *Urbanismo e Sustentabilidade*. Os Urbanitas (São Paulo) , v. 04, p. 01-21, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIRVINKAS, Luis Paulo. *Manual de direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SOBRINHO, Liton Lanes Pilau. *Comunicação e Direito à Saúde*. PPG – Direito – Doutorado. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2008.

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Fundamentos do direito econômico municipal. *Revista brasileira de direito municipal*, Belo Horizonte, v. 14, n. 48, p. 39–73, abr./jun., 2013.

SOUZA, Jorge Henrique de Oliveira. *Tributação e meio ambiente: as espécies tributárias e sua utilização para alcance de um meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; MAFRA, Juliete Ruana. A sustentabilidade e o ciclo do bem estar: o equilíbrio dimensional e a ferramenta da avaliação ambiental estratégica. In: *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. v. 34.2, jul./dez. 2014. p. 345-366.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2007.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do estado*. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STRONG, Maurice. *Discurso na Cerimônia de Abertura da Conferência de Estocolmo*. UNEP. Stockholm, 1972.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves De Pinho. O Município brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. In: *Revista de Direito Administrativo – Rio de Janeiro*, 209, jul./set. 1997, p. 169-187.

TORRES, Heleno Taveira. Descompasso entre as políticas ambiental e tributária. São Paulo: *Consultor Tributário*, 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jun-20/consultor-tributario-descompasso-entre-politicas-ambiental-tributaria>. Acesso em 14 de abril de 2020.

TOYNBEE, Arnold. *A humanidade e a mãe-terra: uma história narrativa do mundo*. Rio de Janeiro: Guanabarra, 1987.

TUNDISI, José Galizia. *Governança da água*. *Revista UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, n.2, p. 222- 235, jul./dez. 2013. p. 222-235

TUPIASSO, Lise Vieira da Costa. *Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

UNESCO. *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos*. 2015. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015ExecutiveSummary_POR_web.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

VALENCIA HERNÁNDEZ, Javier Gonzaga. Derecho humano al agua y acceso a la justicia ambiental de las comunidades afectadas por proyectos hidroeléctricos. *Revista Novos estudos Jurídicos – Eletrônica*. Vol. 22 – n. 3 – set-dez 2017. P. 829-848.

VIEGAS, Eduardo Coral. *Gestão da água e princípios ambientais*. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

VIEIRA, André de Rider. *Água para vida, água para todos: livro das águas*. 1. ed. Brasília: WWFBrasil, 2006.

VIZEU, Fabio; MENEGHETTI, Francis Kanashiro; SEIFERT, Rene Eugenio. *Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável*. 3Cad. EBAPE.BR, v.10, nº3, artigo 6. Rio de Janeiro, Set. 2012, p. 569-583.

WARTCHOW, Dieter; SOUZA, Sabrina Mello. Prefácio. In: BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. (Autores). *O ouro azul*. São Paulo: M. Booke, 2003. p. XIII – XXVIII.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, v.1.