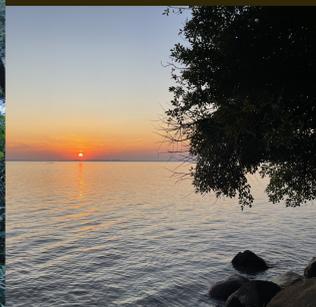


Liane Hüning Pazinato
Maria Carolina Rosa Gullo
Dandara Trentin Demiranda

Ensaio sobre
instrumentos jurídicos e econômicos
na busca da sustentabilidade



Reedito
Pensar

EDITORA REPENSAR

CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld

Prof. Dr. Felipe Franz Wienke

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa

Prof. Dr. Hector Cury Soares

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues

Prof^a. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato

Prof^a. Dra. Sheila Stolz



**ENSAIOS SOBRE
INSTRUMENTOS
JURÍDICOS E
ECONÔMICOS NA
BUSCA DA
SUSTENTABILIDADE**

Copyright© 2023 by Editora Repensar
Projeto livrosparaomundo.com
Editor Responsável: Mara Vahl
Projeto Gráfico e Diagramação: Mara Vahl:
Capa: Mara Vahl:

As ideias e opiniões expressas neste livro são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião desta Editora, que não as aprova, nem reprova.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, físico ou digital, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais, sem autorização da editora.

Nos termos do projeto @livrosparaomundo.com, desde que mantida a absoluta integralidade da obra, fica excepcionalmente autorizada a reprodução e distribuição em caráter não comercial, em formato digital PDF.

A violação de direitos autorais constitui crime, sujeitando quem praticá-la à sanções penais, busca e apreensão e indenização pelos danos morais e materiais. Todos os direitos desta edição reservados à Editora Repensar nos termos do projeto livrosparaomundo.com.

Liane Hüning Pazinato
Maria Carolina Rosa Gullo
Dandara Trentin Demiranda

**ENSAIOS SOBRE
INSTRUMENTOS
JURÍDICOS E
ECONÔMICOS
NA BUSCA DA
SUSTENTABILIDADE**

**Pelotas
EDITORA
REPENSAR
2023**

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

E59 Ensaios sobre instrumentos jurídicos e econômicos na
 busca da sustentabilidade / Organizadoras: Liane
 Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
 Dandara Trentin Demiranda. – Pelotas/RS: Editora
 Repensar, 2023.

LIVRO DIGITAL (e-book):

2.100 KB; PDF

ISBN: 978-65-998106-6-4

Inclui Bibliografia.

1.Direito Ambiental. 2.Sustentabilidade. 3.
Instrumentos jurídicos e econômicos. I. Pazinato,
Liane Hüning (org.). II. Gullo, Maria Carolina Rosa
(org.). III. Demiranda, Dandara Trentin (org.).

CDD: 341.347

CDU: 349.6

SUMÁRIO

A UTILIZAÇÃO DA EXTRAFISCALIDADE DO TRIBUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES URBANAS.....	9
PODER PÚBLICO E INCENTIVOS (EXTRA)FISCAIS: INTERSECÇÕES ENTRE O DIREITO AMBIENTAL E O DIREITO TRIBUTÁRIO NA BUSCA POR JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL.....	31
PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR E SUAS FUNÇÕES: A (IN)EXISTÊNCIA DA FUNÇÃO CURATIVA.....	67
A TUTELA DO MEIO AMBIENTE: A IMPORTÂNCIA DOS SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS.....	99
A INAPLICABILIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL QUANDO SE TRATA DE MATÉRIA AMBIENTAL NA PERSPECTIVA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	135
SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS NA CIDADE COMO MEIO DE QUALIDADE DE VIDA E BEM ESTAR SOCIAL.....	175
POLÍTICAS PÚBLICAS E AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS NO ÂMBITO MUNICIPAL.....	203
BRASIL SUSTENTÁVEL: A CONTRIBUIÇÃO DA ENERGIA FOTOVOLTAICA NO AGRONEGÓCIO.....	233
A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO BRASIL – LEI Nº 14.133/2021.....	263
O ANTAGONISMO ENTRE A AGENDA NEOLIBERAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO E O ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL.....	303

SOSTENIBILIDAD Y ORDEN ECONÓMICO EN EL ESTADO SOCIOAMBIENTAL: BREVE SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS CONSTITUCIONES ECONÓMICAS BRASILEÑA Y VENEZOLANA.....	327
---	-----

A UTILIZAÇÃO DA EXTRAFISCALIDADE DO TRIBUTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTES URBANAS

Guilherme Taborda¹

Gustavo Taborda²

Resumo: Abordar-se-á, de forma não exauriente, a possibilidade de utilização do tributo, como meio de estímulo a não degradação ambiental, vez que, nosso ordenamento jurídico permite a utilização

¹ Mestrando em Direito Pela Universidade de Caxias do Sul, Especialista em Direito Previdenciário pelo Instituto de Estudos Previdenciários, Trabalhistas e Tributários, certificadora Faculdade Arnaldo, Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul, certificado pela Universidade de Caxias do Sul. E-mail: gui.tabord@hotmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/1344390078041271> .

² Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul, Especialista em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto, Especialista em Direito Público Pela Escola Superior da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul, certificado pela Universidade de Caxias do Sul, Especialista em Direito Tributário, pela Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: gustavo.tabord@hotmail.com.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8585331519212977> .

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

tributária para fins sociais, visando o bem-estar da coletividade e a dignidade humana. Caso a utilização da extrafiscalidade, de forma inteligente, fosse posta em prática, poderíamos instituir políticas públicas de fomento a recuperação de imóvel situado em área de preservação permanente urbana, atingindo a sustentabilidade com a aproximação da tutela social, visto que a preservação agrega qualidade de vida a todos, econômica, através da redução de custos ao proprietário cujo encargo de tutela recai, e, inegavelmente ambiental, dada a importância das áreas de preservação permanente.

Palavras-chave: extrafiscalidade,
desenvolvimento, sustentabilidade,
planejamento urbano.

1 INTRODUÇÃO

É de conhecimento notório que muitas das áreas de preservação permanente, postas ao ambiente urbano, não são assim utilizadas, desse modo, acabamos por dilacerar o ambiente natural, acarretando diversos eventos naturais adversos, cheias, deslizamentos, saneamento precário, impactando diretamente na saúde da população, dentre outros. Tais dificuldades são encontradas em decorrência de diversos aspectos, dois serão brevemente abordados nesta pesquisa: a

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

falta de planejamento urbano e a ausência de interesse político para desenvolvimento sustentável das cidades.

Abordar-se-á a possibilidade de incentivos tributários como uma solução para que, através do planejamento urbano, especificamente em imóveis situados às margens dos rios, onde a ocupação urbana suprime a mata ciliar, se implementem mecanismos de manutenção ou recuperação das áreas degradadas.

De fato, o ordenamento jurídico brasileiro encontra dificuldades na implementação de políticas públicas eficientes em matéria ambiental; o desenvolvimento sustentável, com integração da comunidade, e excelência em planejamento urbano, não é praticado pois a população e os gestores públicos ainda vêem a tutela ambiental como um óbice financeiro, ignorando que o desenvolvimento sustentável tem em seu âmago o tripé ambiental, social e econômico. A ausência de políticas públicas acaba por danificar, além de outros, os corredores ecológicos, pois, a falta de planejamento e integração, aliada ao esgotamento ambiental provoca diversos eventos adversos que poderiam, muitas vezes, serem evitados ou ao menos mitigados.

O Estado, de maneira geral, mostra-se insuficiente ao planejamento, à proteção e à recuperação do Meio Ambiente Natural. Acredita-se que o maior inimigo da gestão política, o que gera ausência de vontade para implementação de políticas

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

públicas, é que não praticamos política de Estado, mas de governo.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988, art. 225, elenca como sendo direito e dever de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo à proteção às presentes e futuras gerações, não somente atribuindo deveres ao Estado, mas a coletividade.

Nos últimos anos, meio ambiente tornou-se objeto, quando não utilizado como matéria prima, transformado em especulação comercial, fazendo com que somente as classes mais abastadas possam ter acesso a ele, esquecendo que o meio ambiente é vida. O direito urbanístico preocupou-se em embelezar os melhores imóveis, nas localizações mais privilegiadas, esquecendo, pois, daqueles que não são economicamente atrativos.

De fato, o ser humano, assim como todos os outros, possui a necessidade de conviver com o meio ambiente, do modo que não devemos cessar esse uso, mas planejar para que este seja sustentável, alcance o fim social a que se destina.

Desta feita, poderíamos desenvolver ordenações inteligentes que transcenderiam as costumeiras políticas públicas de governo; após a implementações das legislações planejadas, existindo a obrigatoriedade de continuidade em decorrência das disposições vigentes, em que os gestores locais

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

devem sempre fazer o que for prescrito em lei, no mais citado princípio da administração pública, a legalidade.

2 O PLANEJAMENTO URBANO, SUSTENTÁVEL COM INTEGRAÇÃO DA COMUNIDADE À GESTÃO PÚBLICA É O INSTRUMENTO ADEQUADO PARA A BUSCA DO DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Fiorillo (2021, p. 44) cita o princípio da participação como sendo aquele que permite atuação conjunta da sociedade civil e Estado na proteção e preservação do meio ambiente, segundo o autor, o princípio é desenvolvido através da disposição do art. 225, da CF/88, que impôs à coletividade e ao poder público tais deveres. Ocorre que essa atuação conjunta se encontra destonada da realidade, por falta de estruturação e ação, como é possível perceber na exemplificação de que, por vezes, as organizações sociais demandam em desfavor dos Entes públicos, com fito na ideia de que caberia ao Estado a tutela do meio ambiente, quando, na verdade, cabe a coletividade o que se nomina “omissão participativa” sendo um dos principais prejuízos suportados por todos.

É de conhecimento comum que temos diversas legislações protetivas em matéria ambiental e, em um país de grandes proporções, não existe meio mais efetivo de alcançar a população do que, como cita Fiorillo (2021, p. 45), a promoção

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

da educação ambiental em todos os níveis de ensino, o que, na teoria, deveria significar a redução dos custos ambientais, à medida que a população atuará como guardião do meio ambiente, efetivando o princípio da prevenção, da solidariedade, dentre outros.

Não sendo suficiente a garantia da educação o art. 225, §3º da CF/88 prevê a responsabilização dos eventuais infratores, civil, administrativa e criminalmente; consideramos este mecanismo um dos maiores estímulos acerca das condutas positivas ao meio ambiente; o efeito prático se dá pela considerável perda pecuniária, mas que muitas vezes torna-se inaplicável ou irrisória, diante da ausência de capacitação profissional, políticas de governo ou falta de planejamento estratégico inteligente, como a elaboração de um zoneamento ecológico econômico inteligente, um plano diretor.

Nesta linha de raciocínio, Rech (2020), trouxe um conceito de cidade inteligente, cidades ideias, organizadas, motivadas pelos desafios impostos aos municípios em decorrência do aumento populacional desmedido, das necessidades econômicas, dos espaços de moradia, mobilidade urbana e políticas públicas adequadas, expondo, ponto fundamental, de que, para uma cidade ser inteligente é necessário que as tecnologias permitam um sistema interconectado, um conjunto orgânico, eficiência energética em construções, transporte integrado, manejo de resíduos, projetos

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

de governo, zoneamento sustentáveis, o que pode ser alcançado com um plano diretor inteligente, visto que o gestor, no Estado Democrático de Direito, está vinculado à lei.

É sabido que um dos principais problemas encontrados em ambientes urbanos, como cita Goulart (2005), é que a criação, produção e funcionamento das cidades, implica em um consumo de coisas, chamados por ele como bens comuns (água, ar, saúde, solo, silêncio, dentre outros), assim, qualquer transformação depende do valor econômico e social, da sua acessibilidade, disponibilidade. Para o mesmo, o processo de urbanização está marcado por constantes mudanças, sociais, econômicas e espaciais: no período paleolítico o homem ligado as cavernas e santuários como templos e peregrinações, trazendo uma divisão social do trabalho com aspecto religioso, quem possuía contato com o sagrado; no período mesolítico, direcionamos o convívio social em domesticação de animais, sedentarismo inicial dos homens e produção de excedentes; no período neolítico fora marcado pela sedentarização e domesticação da natureza; neste ponto, dado ao excedente alimentar as mudanças técnicas, sociais, econômicas, políticas e religiosas, levaram a chamada contabilização, implicando o início de uma sociedade de classes. Esse início da sociedade de classes direciona o poder ao capital, dando início ao capitalismo como modo de vida.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

De fato, com o capitalismo passamos a produzir mais e mais utilizando de recursos finitos o que, segundo Goulart (2005), trouxe sérios problemas de saneamento, desastrosos impactos ao meio ambiente, assentamentos humanos precários, enchentes, erosões, deslizamentos, poluição da água e ar, diminuição da cobertura vegetal, em especial aos setores mais pobres.

Segundo Matias e Santos (2009), a mercantilização de ambientes gerou um alto custo da moradia provocando a formação de assentamentos precários em áreas de risco ou de proteção ambiental, morros, encostas, beiras de córregos, aterros sanitários, marcados por total ausência de infraestrutura, sem qualquer saneamento básico, inferindo que, as primeiras cidades a sofrerem com estes problemas foram São Paulo e Rio de Janeiro, por volta de 1930, gerando, de igual modo, problemas sociais como violência, criminalidade, saúde pública caótica.

Neste toar, Munõz e Freitas (2017, p. 92) trazem a importância dos serviços ecossistêmicos na cidade, em especial direcionados aos parques urbanos, que se tornam elementos importantes para qualidade ambiental e o convívio social, conforto térmico, absorção de dióxido de carbono, controle de poluição sonora, poluição do ar, sem olvidar a relevância para educação ambiental e conservação da natureza, indicando a necessidade de um espaço urbano planejado.

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Segundo Goulart (2005) o planejamento urbano tornou-se visível no século XIX, com o crescimento de grandes centros nas principais cidades da Europa e dos Estados Unidos, fomentados pelo crescimento econômico e pela produção industrial.

Ocorre que o planejamento não deve ser cerceador de direitos e garantias, como a propriedade, mas deve absorver as necessidades dos proprietários, de modo a ser eficaz, atrativo, ao governante, às entidades privadas, à população em geral. De fato, as pessoas precisam conviver com a natureza, de modo que nada deve ser taxado como não utilizável, mas utilizável com responsabilidade, com leis inteligentes.

Importa destacar que, antes de qualquer elaboração de política pública ambiental, necessário se faz o planejamento urbano, um mapeamento de áreas que estão sendo utilizadas de forma irregular, ou que carecem dos cuidados a que se destinam. Após a identificação das áreas de preservação permanentes urbanas, especialmente aquelas situadas em encostas, às margens de rios, lagos, cursos de água em geral, é que se pode pensar em implementação de política de preservação ou recuperação ambiental, visando o bem-estar social promovido, como se verá a seguir, por toda sociedade.

Ocorre que o simples benefício fiscal, sem qualquer forma inteligente de elaboração legislativa acaba por beneficiar políticas de governo, com fins extremamente populistas,

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

trazendo à mercantilização existente do meio ambiente, uma finalidade destinada a reeleição, sem alcançar a efetividade pretendida.

Moraes Pires e Cezar (2016) aduzem que o planejamento urbano, em especial no Brasil, não recebeu a atenção e elaboração de políticas públicas estatais, permitindo o desenvolvimento desordenado.

A cidade surgiu como elemento de segurança, fortaleza, para aqueles que lá habitavam, e, após a revolução industrial, com o capitalismo, tornou-se desordenada, eis que a população se aglomerava em busca de emprego, em ambientes não planejados, não destinados àquele fim. Maricato (2001, p. 22), apud Moraes Pires e Cezar, indica que no Brasil o processo iniciou sua consolidação nas primeiras décadas do século XX, nas décadas de 80 e 90, marcadas pelos números inéditos, o Brasil tem uma abundância de pessoas concentradas nas metrópoles. Rattner (2001), apud Moraes Pires e Cezar, cita que após a segunda guerra, com a organização da produção em fábricas de grande porte, houve aumento das metrópoles, atraindo mais pessoas em espaços territoriais limitados, ocasionando um grande consumo de recursos naturais, de forma desordenada e insustentável.

Este movimento, como bem abordam Moraes Pires e Cezar (2016), estimulava pobreza, e com a pobreza a degradação ambiental, perda de qualidade de vida da

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

população, motivando os danos e desastres ambientais pela falta de qualquer infraestrutura.

3 A UTILIZAÇÃO DA EXTRA FISCALIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES ATRAVÉS DO PLANEJAMENTO URBANO ZONEAMENTO DE ÁREA DE INTERESSE AMBIENTAL PODE ALCANÇAR, COM EFICIÊNCIA, A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL.

É perceptível que, as políticas públicas autorizativas estão tendo maior alcance do que aquelas proibitivas, Goulart (2005) identifica, na literatura mais recente, sobre reforma urbana e planos diretores, um novo paradigma, o caráter político do processo de planejamento é assumido de maneira positiva, possuindo característica de sustentabilidade urbana a capacidade da cidade em perdurar ao longo do tempo, minimizando desastres urbanos, gerando bem estar à população.

Segundo Rech (2020) para alcançarmos a sustentabilidade ambiental, a política populista deve ser substituída por política inteligente, decisões científicas, que garantam a continuidade do planejamento e segurança jurídica.

Neste ímpeto, acredita-se que um dos meios mais adequados e eficazes para implementação de políticas públicas,

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

voltadas ao meio ambiente está no tributo, conforme Carvalho (2018, p. 166), além da função arrecadatória, há função extrafiscal, trata-se da utilização dos tributos para o fim da alterar a alocação dos recursos. Um estímulo, um incentivo para que os contribuintes ajam de determinada forma.

Segundo Jotz e Buhning ([202-]) a extrafiscalidade atua como mecanismo que vai além da obtenção de receitas, pois está ligada a valores constitucionais, em que pese implique em redução de receitas, não gera prejuízos ao Estado, pois incentiva a preservação, desonerando os gastos que seriam devidos com a recuperação do dano.

A extrafiscalidade como modo de estimular atividades sustentáveis reflete em uma verdadeira ferramenta para contribuir com a preservação ambiental, inclusive a CRFB/88 afirma, que para cumprimento dos princípios fundamentais de preservação do meio ambiente, é possível, o uso do direito tributário, a criação de benefícios fiscais destinados ao desenvolvimento sustentável e ao desestímulo da degradação.

Payão e Ribeiro (2016) trazem que a tributação, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pode e deve ser utilizada como instrumento de política pública ambiental, sem qualquer nova criação de tributo específico, mas com o direcionamento do atual sistema tributário.

Fiorillo e Ferreira (2017) destacam que, no direito brasileiro, os princípios apontam rumos a serem seguidos por

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

toda sociedade; do latim, indicam origem, assim sendo, os princípios constitucionais ostentam natureza jurídica de normatividade incontestável, sobrepondo-se a qualquer outra norma. A importância é tanta que a vigente carta constitucional, ao contrário da pretérita, de 1967, com redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, traz os direitos e garantias fundamentais logo no início, dos quais destacamos a dignidade da pessoa humana, permeando todo ordenamento jurídico brasileiro.

Neste toar, o direito de propriedade recebeu imensurável importância quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, vez que garante ao indivíduo a possibilidade de alcançá-la, estabilizando-se, usando da terra de modo produtivo a ele ou a coletividade. Para a coletividade, deve-se observar a função social da propriedade, é o que preconiza o artigo 5º, XXIII da Carta Magna.

Como apontado acima, o direito de propriedade deve ser observado aos olhos da garantia fundamental da dignidade da pessoa humana, assim sendo, a propriedade deve ser utilizada com fito no bem-estar social, o que desloca, quando observado art. 225, da Constituição da República, a sustentabilidade ambiental.

Neste ímpeto, como exemplificam Martins e Rossignoli (2018) o sistema jurídico brasileiro, por influência de dispositivos internacionais, institucionalizou a intervenção do

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

Estado, para ver sanar as externalidades negativas, como forma de punição ao poluidor degradador, a exemplo a teoria de Pigou que defende que o Estado deveria intervir definindo uma tributação que compensasse a externalidade e garantisse o bem-estar social, com a carga tributária elevada, teríamos a redução de atividades degradadoras, ou mesmo a criação do princípio do poluidor pagador, que por sua vez, determina que aquele que age lesando o meio ambiente deve arcar com os custos da poluição, aqui estão estampadas técnicas e procedimentos de controle de poluição, tal qual infere Franco (2016, p. 323/324).

Ocorre que as políticas públicas estão direcionadas ao mercado como um todo, em especial aos empreendimentos que utilizam dos recursos ambientais como forma de gerar lucro. Neste ponto, devemos observar que quando se trata de propriedade privada, situada em área de preservação permanente, se trata do indivíduo como potencial recuperador ambiental, vez que ele poderá, bem utilizando-se de sua propriedade, voltá-la ao bem-estar social, à dignidade humana, ingressando na possibilidade de utilização do próprio tributo, como forma de fomento à recuperação ou manutenção do ambiente natural.

Após a Constituição vigente, como citam Fiorillo e Ferreira (2017, p. 84/94), não se pode analisar a relação fisco-contribuinte, ignorando o valor maior da dignidade da pessoa, alcançado a fundamento da República Brasileira. A

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

arrecadação deve ser voltada ao chamado piso vital mínimo, para que o Estado possa cumprir sua função social.

No tocante a relação tributária, uma vez que a Constituição Federal de 1988 visou a garantia da dignidade humana, os tribunais da União, Estados, DF e Municípios têm sua hipótese de incidência caracterizada a partir de um novo desenho que muito além da relação fisco contribuinte, visa assegurar aquilo que é determinado pela carta magna vigente. O tributo, não possui mais o caráter de satisfazer as necessidades do próprio Estado, mas da população, tanto é verdade que a própria Constituição Federal estabeleceu uma série de preceitos, notadamente aqueles dispostos nos artigos 150, 151 e 152, legalidade, igualdade, irretroatividade, anterioridade, vedação ao confisco, livre tráfego, imunidades tributárias.

Evidente que, em determinadas situações, o Estado decide direcionar o comportamento dos contribuintes, a chamada extrafiscalidade tributária, de modo a penalizar ou onerar o poluidor, incentivar a produção ou comercialização de determinados bens, desestimular o consumo de determinados bens, desestimular a manutenção da propriedade improdutiva, destaca-se que quando o Estado assim o faz, ele deixa de lado a forma arrecadatória do tributo, pretendendo alcançar à pessoa a dignidade, esquecendo-se, de igual forma, da capacidade tributária, como citam Fiorillo e Ferreira (2017, p. 91/92).

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Cavalcante (2014, p. 103/106) entende que não há como deixar de lado o intuito arrecadatário do tributo, mas sim utilizar-se da extrafiscalidade como meio de direcionar condutas com vistas ao alcance da sustentabilidade ambiental, ora se induz comportamentos, ora se induz a restaurações. O exemplo estaria evidente quando falamos do tributo IPVA, que no Brasil tem função originariamente arrecadatória, mas, com a instituição da alíquota zero aos veículos elétricos, não poluentes, em alguns Estados alcançou, de igual forma, a extrafiscalidade.

Fiorillo e Ferreira (2017, p. 98/101) destacam que o Poder Público, no exercício do direito impositivo a tributar, retira compulsoriamente do particular parcela de seu patrimônio, interferindo diretamente em direitos fundamentais como a liberdade, a propriedade, a livre iniciativa.

Essa força impositiva deve ser utilizada para assegurar o chamado interesse público, não se justificando a arrecadação para enriquecimento do Estado. Não se pode esquecer, de igual forma, que todas as interpretações de normas, como defendido, devem estar direcionadas à dignidade humana, sendo assim, ao determinar, no art. 255 da Constituição Federal, como atribuição do Poder Público e à coletividade o dever de preservar, defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, designou-se a

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

busca incansável para aplicação do desenvolvimento sustentável, visando garantir o bem estar social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pátrio ordenamento jurídico brasileiro em matéria protetiva ambiental possui mecanismos utilizáveis para implementação de um planejamento urbano, sustentável, com integração social. O ajuste entre políticas públicas de Estado e de governo com os interesses dos gestores e da população, com a finalidade de planejamento urbano inteligente pode contribuir para o desenvolvimento sustentável.

A utilização da extrafiscalidade aplica-se, de forma positiva, no desenvolvimento das cidades através do planejamento urbano e no zoneamento da área de interesse ambiental, cabendo, à elaboração de leis, fomentar a conservação e reestruturação dos corredores ecológicos urbanos.

Tal raciocínio vem ao encontro do que preceitua nossa Constituição Federal, a garantia do direito de propriedade existe, desde que observado o contexto de função social. Ainda, o art. 225 da Carta Constitucional autoriza ao poder público a utilização da extrafiscalidade como meio para

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

incentivar a proteção do meio ambiente, fazendo com que a coletividade participe no custeio da tutela exercida pelo proprietário do imóvel que se encontre em área de preservação permanente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Rafael Rodrigues. **Políticas Públicas de Gestão Ambiental Municipal**: Aplicação do Mecanismo de Pagamento por Serviços Ambientais no Município de Ceres – GO. Dissertação de Mestrado em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente. Universidade Evangélica de Goiás – UniEVANGÉLICA. Anápolis, p. 25, 2021. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/18379/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Rafael%20Alves.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jan. 2023.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria Da Decisão Tributária**. São Paulo: Almedina, 2018, p. 166, disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584933808/pageid/1>. Acesso em: 25 jan. 2023.

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

CAVALCANTE, Denise Lucena. Tributação Ambiental: Por Uma Remodelação ecológica dos tributos. **Nomos - Revista do programa de pós-graduação em direito da UFC**, Fortaleza, v.34, n.2, paginação, 2014. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/353>. Acesso em: 23 jun. de 2023.

CORTE, T. D.; SANTIN, J. R. Planejamento urbano e direito das águas: o plano diretor do Município de Passo Fundo-RS e a gestão dos recursos hídricos. **Revista do Direito**, p. 27-39, 15 jul. 2009. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/1188>. Acesso em: 25 jan. 2023.

DANCIGER, Hannah Torres; GADELHA JUNIOR, Valmirio Alexandre. Análise da Interface Entre o Direito Urbanístico e o Meio Ambiente Para o Desenvolvimento de Corredores Ecológicos Urbanos no Planejamento Urbanístico. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/6945>. Acesso em: 25 jan. 2023.

FIORILLO, Celso. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, p.45, 2021. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590692/>. Acesso em: 21 jan. 2022.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Direito Ambiental Tributário**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547228248/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

FRANCO, Rita Maria Borges. **O ato administrativo ambiental**: parâmetros para a sua produção no pós-positivismo. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19758/2/Rita%20Maria%20Borges%20Franco.pdf>. (Links para um site externo.). p. 323/324. Acesso em: 26 jul. 2023.

GOULART, Fábio Giovanni Teles. Meio Ambiente Urbano. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005**. São Paulo: Universidade de São Paulo, p. 6584-6598, 2005. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Teoriaymetodo/Conceptuales/18.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2023.

JOTZ, Fernanda de Freitas; BUHRING, Márcia Andrea. **Tributação Ambiental**: A Atuação da Extrafiscalidade Tributária Na Tutela Ambiental E No Desenvolvimento De Uma Economia Sustentável, [202-]. Disponível em: https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2021/01/fernanda_jotz.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

MARICATO, 2001. p. 22. Apud. MORAES PIRES, George Niclaides; CEZAR, Larissa Wegner. O Direito à cidade e o Desenvolvimento Sustentável Urbano: Dilemas do Planejamento Urbano Moderno. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/1323>. Acesso em: 25 jan. 2023.

MARTINS, R.; ROSSIGNOLI, M. **Desenvolvimento econômico sustentável e as externalidades ambientais**. Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 137-154, 3 dez. 2018.

MATIAS, Alexandre Marfins; SANTOS Claudionor Mendonça dos. Direito de propriedade e direito de moradia. In LIVIANU, Roberto (coord.). **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, p. 27-37, 2009. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-03.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2023.

MORAES PIRES, George Niclaides; CEZAR, Larissa Wegner. O Direito à cidade e o Desenvolvimento Sustentável Urbano: Dilemas do Planejamento Urbano Moderno. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/1323>. Acesso em: 25 jan. 2023.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

MUÑOZ, Angélica Maria Mosquera; FREITAS, Simone Rodrigues. Importância dos Serviços Ecossistêmicos nas Cidades: Revisão das Publicações de 2003 a 2015. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS**, vol. 6, n. 2, mai/ago, p. 92, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/geas/article/view/10049>. Acesso em: 22 jan. 2023.

PAYÃO, Jordana. Viana.; RIBEIRO, Maria de Fátima. A extrafiscalidade tributária como instrumento de proteção ambiental. **Revista do Direito Público**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 276–310, 2016. DOI: 10.5433/1980-511X.2016v11n3p276. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/27735>. Acesso em: 25 jan. 2023.

RECH, Adir Ubaldo. **Inteligência artificial, meio ambiente e cidades inteligentes**: EDUCS, 2020 p.106-110, disponível em: <https://www.ucs.br/educs/arquivo/ebook/inteligencia-artificial-meio-ambiente-e-cidades-inteligentes/>. Acesso em: 31 jan. 2023.

SANTOS, Silas Silva; GUELFÍ, Airton Roberto; BERTÃO, Samira Monayari. A Política Nacional de Pagamento Por Serviço Ambiental: Um Retrocesso?. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 19, n. 45, p.191-22, set./dez., 2022. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/2379>. Acesso em: 23 jan. 2023.

**PODER PÚBLICO E INCENTIVOS
(EXTRA)FISCAIS: INTERSECÇÕES ENTRE
O DIREITO AMBIENTAL E O DIREITO
TRIBUTÁRIO NA BUSCA POR JUSTIÇA
SOCIOAMBIENTAL**

Dandara Trentin Demiranda¹

Vítor Prestes Olinto²

Resumo: Na seara socioambiental, um dos temas mais urgentes a serem debatidos diz respeito às mudanças climáticas, cujos efeitos já podem ser sentidos e percebidos pela

¹ Mestranda em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Especialista em Prática Jurídica Social - Residência Jurídica (FURG). Bacharel em Direito (FURG). Membro do Projeto de Pesquisa e Extensão Cidadania, Direito e Justiça (CIDIJUS). Bolsista CAPES. Advogada. Endereço eletrônico: dandaratretnin@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3879777172684637>.

² Mestrando em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Advogado. Especialista em Direito Previdenciário pela Escola Superior da Magistratura Federal (ESMAFE/RS). Especialista em Prática Jurídica Social - Residência Jurídica pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Membro do Projeto de Pesquisa e Extensão Cidadania, Direito e Justiça – CIDIJUS. E-mail: vpolino@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8612338719468664>.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

população mundial. Esse processo, causado pelo aquecimento global (em especial, diante do aumento das emissões de gases do efeito estufa nas últimas décadas), tem aumentado a ocorrência de eventos climáticos extremos, gerando perdas materiais e óbitos. Uma das soluções apontadas para esta problemática é a utilização de fontes de energia renováveis, que onerem menos o meio ambiente. Todavia, a discussão não tem obtido a devida importância junto ao debate público. A intenção do presente artigo é discutir a problemática das mudanças climáticas e o incentivo às novas tecnologias. Para tanto, o artigo foi dividido em três seções. Na primeira seção, serão feitos comentários acerca da problemática das mudanças climáticas, debatendo o assunto sobre a ótica capitalista e do desenvolvimento econômico. Em um segundo momento debateremos acerca da importância da utilização de fontes de energia alternativa e renováveis, que onerem menos o meio ambiente. Por fim, abordaremos o papel do Estado nesse debate, e a possibilidade de estímulos fiscais e extrafiscais para a utilização das novas tecnologias, mais ecológicas e sustentáveis. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa para a apreciação dos dados pesquisados. Trata-se de pesquisa teórica, com utilização de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: mudanças climáticas; justiça socioambiental; extrafiscalidade ambiental; incentivos fiscais.

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

1 INTRODUÇÃO

Os debates envolvendo as questões do meio ambiente, em especial os voltados para a conjuntura das mudanças climáticas e seus impactos, tem se mostrado de extrema importância, ante a urgência em debater a temática. Atualmente, discute-se acerca da iminente necessidade de utilização de fontes alternativas e renováveis de energia, considerando o cenário catastrófico de degradação ambiental que se apresenta.

A partir disso, especialmente diante do sistema econômico vigente, um modelo voltado para a obtenção de lucro, precarização das relações de trabalho e, conseqüentemente, para a degradação do meio ambiente, a discussão sobre os impactos desse modelo nos ecossistemas mundiais se torna cada vez mais urgente e necessária, visto a série de eventos climáticos catastróficos que assolam a sociedade nos dias atuais, reflexo da relação do ser humano com o ambiente que habita.

A utilização de fontes de energia renováveis tem sido apontada como uma das formas de minimizar os impactos da atividade humana sobre o meio ambiente. Inobstante a importância da temática, observa-se que o assunto possui pouco espaço no debate público e, em especial, entre os

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

governantes e parlamentares brasileiros. As alternativas mais "ecológicas" disponibilizadas aos brasileiros são, em geral, caras e carecem de incentivo público para a sua utilização.

Com o presente artigo, buscamos debater os incentivos às novas tecnologias sob o viés socioambiental. O trabalho abordará a questão das mudanças climáticas e seus impactos, assim como a imprescindibilidade de estímulos às novas tecnologias de captação de energia, as chamadas fontes de energias alternativas e renováveis, como uma forma de preservação e manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A escolha pelo tema se dá pela importância de debater a temática das mudanças climáticas diante do aumento dos eventos climáticos extremos e a importância de se discutir mecanismos de amenização aos impactos que estão por vir.

Como referido, o trabalho tem como objetivo geral trabalhar as interseções entre o direito e o meio ambiente como forma de buscar a almejada justiça socioambiental, especialmente através da participação do Poder Público, com estímulos fiscais e extrafiscais, e também através da conscientização da sociedade sobre a gravidade do cenário ambiental atual. O trabalho será dividido em três seções. Inicialmente, será realizada uma explanação acerca da emergência das mudanças climáticas, a fim de se compreender o cenário preocupante em que se vive e a indispensabilidade de

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

se pensar em alternativas ao modelo vigente. Em um segundo momento, será apresentado um debate acerca da importância de novos meios de produção de energia, especialmente aqueles derivados de fontes alternativas e renováveis. Por fim, busca-se compreender o Estado, o Poder Público como provedor da sustentabilidade, seja por meio de políticas públicas, incentivos fiscais ou extrafiscalidade tributária.

A presente pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa para a apreciação dos dados pesquisados. Trata-se de pesquisa teórica, com utilização de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, além de uma metodologia teórico-exploratória. O presente trabalho visa contribuir tanto academicamente como cientificamente para a temática em discussão, sobretudo em tempos caóticos de irresponsabilidade ambiental, que acabam refletindo em toda sociedade.

2 A EMERGÊNCIA DA MUDANÇA CLIMÁTICA

A exploração dos recursos naturais não é uma novidade. Desde os primórdios, o homem explora a natureza em busca de recursos para a sua sobrevivência. No início, essa relação era equilibrada: o homem atuava como coletor, retirando da natureza apenas os itens necessários para a própria sobrevivência. O mesmo com relação à caça: os animais eram

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

abatidos para a obtenção de carne e da pelagem animal para a confecção de vestimentas para o aquecimento corporal.

Dotado de inteligência, o ser humano evoluiu. Foi capaz de dominar o fogo, criar a roda, domesticar animais e dominar as técnicas da agricultura. Como consequência, deixou de ser nômade, e passou a se fixar em determinados locais. Aos poucos, foram surgindo pequenos povoados, formando as primeiras comunidades.

A atividade econômica era baseada na produção agrícola e nas pequenas manufaturas. As grandes cidades ainda não haviam se desenvolvido, e parcela significativa da população mundial vivia no meio rural. O modo de produção era baseado no trabalho servil. Tratava-se no sistema de produção feudal, baseado no arrendamento da terra cuja propriedade pertencia ao senhor feudal, e as faixas de terras eram divididas entre os servos, responsáveis pelo cultivo (Miranda, 2012). Aos poucos, o comércio também foi se desenvolvendo, gerando circulação de mercadorias e riquezas.

O processo de industrialização não era uma novidade na Europa, no entanto encontrava limitações tecnológicas, haja vista que a força de trabalho era essencialmente humana ou animal (Miranda, 2012). Foi a partir da Revolução Industrial, em meados do século XVIII, que o modo de produção se alterou significativamente. Trata-se do processo que acarretou a substituição do trabalho manual pelas máquinas e do modo de produção artesanal pelo sistema industrial.

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

A criação da máquina a vapor e o uso da combustão do carvão e do petróleo (atualmente, utiliza-se também a energia nuclear) para o fornecimento de energia, permitiram a criação de equipamentos mais potentes e eficientes, levando ao desenvolvimento de atividades mecanizadas, as quais passaram a ser executadas em escala industrial. Como consequência, a substituição da mão de obra braçal pelo trabalho com máquinas possibilitou a criação das primeiras indústrias e a transformação do espaço geográfico.

Conforme apontam Franco e Druck (1998), os pequenos artesãos deixaram de ser donos dos instrumentos de trabalho e dos meios de produção e passaram a constituir a massa de trabalhadores assalariados. A população aos poucos passou a migrar da zona rural para os centros urbanos, onde se concentravam os postos de trabalho. Como consequência direta do processo de industrialização, houve a consolidação dos grandes centros urbanos.

O processo de industrialização teve início na Inglaterra, atingindo posteriormente os demais países europeus e os Estados Unidos. Outros países, como o Brasil, somente passaram a industrializar-se tardiamente - Hees (2011) menciona que o processo de industrialização brasileiro somente encontrou condições favoráveis no final do século XIX, com o aumento da imigração e a baixa dos preços do café. O processo somente foi impulsionado durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945), e posteriormente no de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

A Revolução Industrial teve diversos efeitos positivos, haja vista que permitiu a expansão da atividade econômica de diversos países e o desenvolvimento da tecnologia e de diversos setores da economia. No entanto, as consequências negativas também foram marcantes: a migração acelerada de indivíduos e o crescimento desordenado das cidades gerou problemas de saúde pública, haja vista que a falta de saneamento básico acarretou a proliferação de diversas doenças. Também podemos citar a precarização das relações de trabalho, diante das longas jornadas trabalhadas e baixa remuneração oferecida, e o crescimento da pobreza e dos problemas sociais (Miranda, 2012).

Em termos ambientais, as consequências mais expressivas da industrialização dizem respeito à utilização desenfreada de recursos naturais e o aumento significativo da poluição ambiental. Em busca de crescimento econômico, as indústrias e as nações passaram a explorar cada vez mais o meio ambiente, em busca de matéria prima. Como consequência, houve o aumento do volume de resíduos poluentes despejados na natureza, contaminando o ar e as águas.

As cidades industrializadas se degradaram com a poluição gerada pelas fábricas. Alguns romances de Charles Dickens são ambientados nas cidades poluídas da Inglaterra. Além dos gases, o saneamento básico era deplorável. A água não era tratada e o esgoto corria a céu aberto pelas ruas. Além do trabalho extenuante, as doenças contagiosas e as péssimas condições

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

do ar provocavam altíssimas taxas de mortalidade (Soffiati, 2020, p. 162).

Os padrões de produção e consumo atuais geraram a exploração em demasia de recursos naturais. Como consequência, observamos a perda (ou o risco de perda, com diversas espécies enfrentando perigo de extinção) de biodiversidade da flora e fauna. Gases poluentes têm sido liberados na atmosfera e nas águas, contaminando o ar e os aquíferos. Durante muitos anos, a natureza foi tratada como fonte inesgotável de matéria prima, capaz de absorver todos os resíduos gerados pela ação humana. No entanto, a capacidade de regeneração da biosfera é limitada, e não comporta os padrões de exploração atuais. Franco e Druck (1998) apontam que os principais problemas ambientais enfrentados atualmente surgiram em razão da poluição química (emissões de gás carbônico e outros poluentes, e acúmulo de lixo), resultando em alterações como o efeito estufa, destruição da camada de ozônio e chuvas ácidas, por exemplo.

O aquecimento global é um fenômeno natural, que retém calor na Terra, tornando o planeta habitável (Giddens, 2010; Aquino, Paletta, Almeida, 2017). Sem esse fenômeno, não haveria vida, pois as temperaturas seriam baixíssimas. Todavia, o excesso de gases na atmosfera, como o dióxido de carbono (CO₂), tem aquecido o planeta sobremaneira, acelerando esse processo.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Apesar de existirem pesquisas científicas sobre o aquecimento global desde a década de 1890, as discussões somente alcançaram relevância no final da década de 1980 e começo da década de 1990 (Fleury, Miguel, Taddei, 2019). Em pleno século XXI, alguns indivíduos continuam negando a existência desse fenômeno (Miguel, 2022), defendendo a continuidade da exploração de combustíveis fósseis e recursos naturais de forma indiscriminada.

Segundo dados divulgados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas (IPCC), a situação é preocupante: metade da população mundial enfrenta insegurança hídrica por pelo menos um mês a cada ano; desde 2008, inundações e tempestades forçaram mais de 20 milhões de pessoas por ano a deixarem suas casas; o aumento da temperatura global em relação ao período pré-industrial é, atualmente, de 1,1°C - caso esse número ultrapasse 1,5°C, também aumentará a probabilidade de eventos de alto impacto, como a morte massiva de florestas (IPCC, 2022).

Tanto os sistemas físicos como os biológicos são vulneráveis às mudanças climáticas, fato que pode ser comprovado pelo derretimento das calotas polares e pela alteração no período de floração de algumas espécies vegetais. Dentre as populações humanas, as mais vulneráveis estão em países em desenvolvimento, pois, historicamente, esses têm uma menor capacidade de responder à variabilidade natural

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

do clima (Aquino, Paletta, Almeida, 2017, p. 62).

Como consequência direta das mudanças climáticas causadas pelo aquecimento global, também podemos citar os impactos sobre a saúde humana, que envolvem desde a exposição a eventos climáticos extremos, até problemas respiratórios e alergias, exposição a doenças e subnutrição; alterações dos padrões pluviais e consequente alteração da capacidade de produção de alimentos, o que pode gerar insegurança alimentar em nível local ou mesmo global; secas extremas e inundações.

As projeções para o Brasil não são animadoras:

Os ecossistemas brasileiros podem ser severamente afetados pela elevação da temperatura e distribuição de chuvas. Os biomas do Cerrado, Pantanal, Caatinga e Mata Atlântica, assim como a região Amazônica perderão parte de seus territórios e de sua biodiversidade. Projeções apontam para um aumento da temperatura na Amazônia de até 6 °C a 8 °C até 2100, o que levaria ao processo de savanização, e formação de áreas típicas do cerrado (Aquino, Paletta, Almeida, 2017, p. 72).

Em função dos riscos acarretados pelas mudanças climáticas, acordos mundiais de proteção ao clima foram adotados nos últimos anos. Destacamos a Conferência das

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, e as Convenções Sobre a Proteção do Meio Ambiente, em 1992. Recentemente, em novembro de 2022 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP27). Realizado no Egito, o evento buscou discutir a emergência climática, buscando soluções para a redução das emissões de gases e minimizar os impactos do aquecimento global, bem como a assunção de compromissos a fim de mitigar seus efeitos a longo prazo. Inobstante a realização de eventos nacionais e internacionais para debater a temática sejam de extrema importância, é necessário que medidas efetivas sejam tomadas, pois palavras, sozinhas, não possuem o condão de efetuar mudanças.

Segundo Giddens (2010), a população mundial reconhece o aquecimento global como um problema de extrema relevância, porém são reticentes em tomar medidas para preveni-lo. Tal constatação apenas reforça a emergência de discutir o assunto e buscar alternativas que onerem menos o meio ambiente.

Diante do cenário preocupante demonstrado, resta necessário que pensemos em alternativas para as formas atuais de produção de bens e de geração de energia. Para tanto, na próxima seção abordaremos a temática das fontes de energia renováveis.

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

3 UM CAMINHO SEM VOLTA: FONTES DE ENERGIAS ALTERNATIVAS E RENOVÁVEIS

Diante da necessidade de discutir a questão climática e dos impactos do desenvolvimento econômico sobre a natureza, as discussões acerca do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da sustentabilidade têm sido cada vez mais recorrentes mundo afora. Com o advento da ideia de sustentabilidade, o uso dos recursos naturais para a satisfação das necessidades presentes sem comprometer a satisfação das necessidades futuras, passou a ser algo discutido em primeira ordem pelas principais nações do globo. Deste modo, pensar em sustentabilidade é pensar em mecanismos que minimizem os efeitos negativos das ações humanas, principalmente do consumo, ao meio ambiente.

Como abordado, o processo de desenvolvimento da sociedade humana e das tecnologias, impulsionado sobretudo pelo capitalismo, teve seu marco inicial na Revolução Industrial. Revolução esta que mudou a estrutura e o desenvolvimento socioeconômico do mundo por completo, estabelecendo novos modelos de sociedade, de política e de economia (Miranda, 2012).

Entretanto, do mesmo modo que qualquer atividade humana, a atividade industrial possui grande responsabilidade ao causar danos ao meio ambiente e à saúde humana. Isso

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

porque produzem materiais biológicos, gases e líquidos que poluem desde rios até oceanos, assim como o ar e o solo. Além disso, como resultado, a existência da indústria levou direta ou indiretamente à destruição de florestas e à extinção de vários animais (Pires, 2018).

Diante deste cenário, especialmente nas últimas décadas, um maior interesse pela consciência ambiental pode ser observado com o intuito final de frear a degradação ambiental, especialmente através de legislações preventivas e o crescimento de demandas, produtos e processos de produção verde, como é o caso das fontes de energia alternativas e renováveis. A partir de então, busca-se, até o momento atual, a concretização de novas tecnologias, especialmente de produção, que visem a melhoria e a conservação ambiental, ao mesmo tempo que essas práticas sejam viáveis e acessíveis também para a sociedade como um todo.

Dessa forma, é necessário que seja definido um conceito base de energia renovável: uma energia obtida através de fontes naturais, aquelas capazes de se regenerar. É o caso da energia eólica, obtida do vento; da energia solar; obtida pelo sol; e da hidráulica ou hidroelétrica; oriunda das correntes de água doce. Além de serem fontes de energia limpa, as energias renováveis são inesgotáveis e, contrariando as energias obtidas por combustíveis fósseis, contribuem significativamente menos para o efeito estufa, grande responsável por causar as

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

mudanças climáticas que se apresentam, em escala cada vez maior, em todas as partes do mundo (Giddens, 2010).

Do ponto de vista econômico, a utilização de fontes de energias renováveis possui amplo potencial para contribuir para o crescimento econômico do país, visto a geração de empregos e as inovações tecnológicas necessárias para implementação. Em outras palavras, as energias renováveis possuem consideravelmente menor impacto ambiental e contribuem para a economia, motivos estes mais que suficientes para serem a melhor opção tanto para indústrias como para a sociedade geral, na busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como exemplo disso, temos o avanço da energia fotovoltaica³:

Segundo os dados reportados no relatório anual da REN21 (2022), o mercado global fotovoltaico vem crescendo de forma exponencial desde o ano de 2012, onde a capacidade instalada de energia fotovoltaica alcançou no ano de 2021 um número maior que 942 GW, enquanto em 2020 e 2019 foram de 760 GW e 623 GW, com estes dados fica

³ A energia solar fotovoltaica consiste, resumidamente, na transformação da radiação solar diretamente em energia elétrica solar por meio das células fotovoltaicas, placas solares, expostas sob a luz do sol. Essa tecnologia, além de ser utilizada em grandes projetos empresariais, também é usada em residências e comércios por meio dos sistemas fotovoltaicos conectados à rede, que integram a geração distribuída de energia e permitem aos consumidores economizar financeiramente em suas respectivas contas de energia.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

evidente o aumento da capacidade de geração da energia solar [...]. (Araújo et al., 2022, p. 8).

Não ignoramos que os meios de produção de energia de fontes alternativas também geram impactos ambientais. Para a construção de hidrelétricas é necessário o alagamento de largas porções de terra para a criação de reservatórios, o que gera impactos sobre a flora e a fauna, além da possível necessidade de realocamento das populações que ocupam aquele espaço; em se tratando da energia eólica, a instalação dos parques eólicos pode acarretar em poluição sonora e interferência na migração de aves. Por este motivo, qualquer empreendimento de grande porte deve passar por um estudo cuidadoso de impacto ambiental. Todavia, os danos ao meio ambiente causados pelas formas de geração de energia citados são consideravelmente inferiores quando comparados com as fontes de energia “tradicionais”, a base de combustíveis fósseis.

Importante referir que, simultaneamente à possibilidade de utilização de fontes de energias alternativas e renováveis, a maioria dos países, incluindo o Brasil, utiliza dos combustíveis fósseis, os quais não são renováveis, em diferentes porcentagens, para geração de energia e sob a justificativa do crescimento econômico. Isto é, utilizam recursos finitos e possuem reflexos ambientais já sentidos pela sociedade mundial. Nota-se, a partir disso, que a busca pelo crescimento passou a conflitar com a capacidade de regeneração da

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

biosfera, que não consegue se regenerar no ritmo desejado pelos capitalistas: a busca pelo crescimento infinito não é compatível com um planeta com recursos finitos (Latouche, 2009).

Nesse contexto, é preciso destacar que as potencialidades das degradações socioambientais em determinado local ultrapassam os locais de ocorrência de acidentes/contaminações. Ou seja, os danos e seus efeitos não se limitam às fronteiras geopolíticas dos países de origem. Não faltam exemplos, especialmente veiculados na imprensa de catástrofes ambientais que, na maioria das vezes, poderiam ter sua intensidade reduzida, não fosse o processo de catalisação provocado pelo próprio ser humano: mudanças climáticas e eventos extremos, desmatamento e desertificação dos solos, extinção de espécies e da biodiversidade.

Pode-se dizer que, por muito tempo, os recursos naturais presentes no meio ambiente foram vistos como parte integrante da cadeia de produção de bens, necessários para o desenvolvimento e crescimento econômico das nações. Felizmente, a tendência que se apresenta, em que pese não na velocidade e urgência que se precisa, é que os avanços nos debates da área ambiental não ocorram por motivos meramente políticos ou econômicos, mas em razão dos avanços em pesquisas científicas e, principalmente, em prol da defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Diante disso, a sociedade está percebendo a importância de se produzir e reproduzir de forma menos agressiva ao meio ambiente, com mais respeito e adotando hábitos e estratégias, especialmente empresariais onde existam uma preocupação necessária com a responsabilidade na utilização do meio ambiente que é disponibilizado. Mostra-se evidente que a produção de energia limpa é uma ferramenta que, quando utilizada, traz benefícios tanto do ponto de vista de renovação das fontes energéticas quanto da própria qualidade de vida da sociedade global, além de reduzir custos e preservar o meio ambiente (Dalmora; Hemkemeier; Dal Bello, 2023).

Necessário ainda, destacar o papel fundamental do Estado enquanto fomentador e garantidor, inclusive constitucionalmente⁴, do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A atuação do Estado sempre foi tida como fundamental para a proteção ambiental, seja no tocante ao controle e à fiscalização das atividades degradadoras, seja no tocante à adoção de medidas relacionadas à implementação de programas de ação e políticas públicas ambientais.

⁴ Nesse momento, deve-se interpretar o art. 6º da Constituição de 1988 com um rol exemplificativo de direitos sociais, necessitando constar, inclusive a proteção e preservação do meio ambiente também como um direito social. Em que pese a ausência do referido artigo, o art. 225 do texto constitucional estabelece: 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.

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

O marco evolutivo dessa questão, ou seja, o momento em que se permitiu uma nova visão acerca da proteção ambiental é recente. A Constituição de 1988 estabeleceu, no *caput* do seu artigo 225, o dever do Poder Público — e também da coletividade — de defender e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras, atribuindo, então, ao Estado a incumbência de adotar ações e políticas públicas que, no seu conjunto, constituem e incentivem a política de proteção ambiental do país, incluído, especialmente o controle do exercício das atividades lesivas.

Ocorre que, considerando a urgência na transformação do cenário ambiental que se apresenta, sobretudo diante de eventos catastróficos que assolam a sociedade, o uso das energias alternativas e renováveis ainda não possui uma eficácia plena em razão de sua utilização limitada e por falta de políticas públicas adequadas e incentivadoras⁵ para sua implantação em países em desenvolvimento, como o Brasil.

A procrastinação no tratamento deste tema, sem dúvida, já potencializou os eventos climáticos que a população mundial sofre. Nesse sentido, quem acaba recebendo o maior impacto são as pessoas expostas às vulnerabilidades da vida. Vale salientar que os impactos das alterações climáticas podem, e

⁵ Tratamos como necessidade as políticas públicas possuírem como características o incentivo, seja, fiscal, tributário, por exemplo, considerando a dificuldade em alteração do status quo que se apresenta no modelo capitalista em que se vive.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

muitas vezes vão, se somar ou intensificar outros problemas já enfrentados pelas populações vulneráveis.

Portanto, inobstante fenômenos naturais ocorram de forma natural, a atividade humana tem impulsionado e intensificado esses episódios, acelerando o processo, especialmente em razão da queima de combustíveis fósseis e da degradação ambiental. A partir disso, urge cada vez mais a necessidade do Poder Público fomentar, em todos os níveis da sociedade, seja no ambiente educacional pensando a longo prazo, seja a sociedade contemporânea através de incentivos fiscais, acerca da imprescindibilidade de utilização de fontes alternativas e renováveis de energia, bem como a conscientização sobre a preservação e manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Feitas tais considerações, na próxima seção abordaremos o papel do Estado como incentivador da utilização de fontes de energia renováveis.

4 O ESTADO COMO INCENTIVADOR DA SUSTENTABILIDADE

As mudanças climáticas são uma realidade e, infelizmente, afetarão sobremaneira os indivíduos em situação de vulnerabilidade. A miséria e a pobreza são realidades

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

globais, e esta população desamparada, que já sofre com a seca, a insegurança alimentar, inundações, perdas materiais e de vidas, será duramente afetada com o agravamento da situação.

A emergência climática já é debatida tanto a nível nacional quanto internacional. Todavia, não percebemos no debate político brasileiro que o assunto seja tratado com a importância devida. Isso porque seguimos debatendo acerca da exploração de petróleo em áreas de proteção ambiental (IBAMA, 2023), discutindo como diminuir o preço dos combustíveis fósseis para o consumidor (Cunha, 2023) e criando incentivos para a aquisição de veículos movidos a combustíveis poluentes (Verdélío, 2023) – uma clara contradição em relação ao discurso adotado internacionalmente.

No que diz respeito a incentivos para a utilização de fontes de energia renováveis, não se observa o mesmo empenho. Inobstante o Brasil seja signatário da Agenda 2030 (Nações Unidas, 2015), na qual foram determinados 17 objetivos junto à comunidade mundial (entre esses objetivos encontra-se a proteção do meio ambiente), na prática, pouco tem sido feito.

O Estado, enquanto responsável pelo bem-estar da sociedade, possui o dever de agir em prol de sua população. Na condição de detentor do poder de tributar, seu papel não é o de

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

mera arrecadação de recursos: deve visar o cumprimento dos objetivos da sociedade (Barcellos, Von Hohendorff, Buffon, 2022).

Diante de todos os compromissos assumidos, nacional e internacionalmente, na busca pela proteção ambiental (em especial, as metas fixadas na Agenda 2030), de que modo o Estado brasileiro poderia atuar visando a concretização de tais objetivos? Entendemos que diversas medidas podem ser tomadas pelos governantes a fim de possibilitar o cumprimento de tais metas e preservando o meio ambiente.

Uma das medidas que podem ser tomadas é o desenvolvimento e a efetivação de políticas públicas voltadas para a temática ambiental. Inobstante as primeiras legislações protetivas brasileiras significativas tenham sido implementadas na década de 1930, o assunto somente ganhou relevância a partir da década de 1970 (Moreira et al., 2021; Borges, Rezende, Pereira, 2009). Desde então, citamos como exemplos a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e a criação de mecanismos como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Castelo, Marquesan e Silva (2021) mencionam que apesar da importância das medidas tomadas, a sua efetivação esbarra nos interesses do capitalismo e das grandes

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

empresas, haja vista que continuamos a editar políticas antagônicas, que muitas vezes geram incentivos fiscais e anistias que resultam na degradação de recursos naturais.

A Constituição Federal estabelece em seu art. 170, VI, como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental. Diante da leitura do texto constitucional, é possível perceber que houve a criação de mecanismos possíveis de serem utilizados na busca pela sustentabilidade e pela preservação do meio ambiente. É com base no dispositivo mencionado que entendemos que o Estado também pode se utilizar do seu poder de tributar na busca por justiça socioambiental.

Dada a emergência da problemática ambiental, o direito tributário não pode ficar alheio ao assunto. A tributação é essencial para a manutenção do Estado e deve ser utilizada em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conforme menciona Pazinato (2020), a defesa do meio ambiente pode ser realizada via tributação, sendo clara a necessidade de atuação estatal em busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em sentido semelhante, Barcellos, Von Hohendorff e Buffon (2022) mencionam que o papel da tributação ultrapassa a mera arrecadação, e pode ser utilizada na busca por outros objetivos além dos financeiros.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Podemos atribuir à tributação dois objetivos: o objetivo fiscal é o mais conhecido, e considera que o papel do tributo é fornecer recursos financeiros para o Estado; podemos também mencionar o objetivo extrafiscal, que ocorre quando os fins do tributo não são meramente arrecadatórios. Nesse sentido, defende-se

(...) o uso da tributação extrafiscal como uma das formas possíveis de se moldar condutas que estimulem o uso e a produção de materiais “amigos do ambiente”. Ou seja, nos próprios impostos já existentes atribuir a função extrafiscal ambiental para se efetivar o tratamento tributário diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (Pazinato, 2020, p. 114).

Importante mencionar que

(...) não há como se falar em tributos puramente fiscais ou puramente extrafiscais, uma vez que mesmo na fiscalidade, sempre haverá alguma margem de extrafiscalidade na imposição tributária, bem como os tributos predominantemente extrafiscais irão, ao fim e ao cabo, arrecadar algum valor financeiro. (...) A extrafiscalidade também pode se manifestar através das desonerações fiscais ou benefícios fiscais, no qual o Estado deixa de arrecadar os tributos em determinado caso como mecanismo a (des)incentivar algum comportamento (Barcellos, Von Hohendorff, Buffon, 2022, p. 262).

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Ressaltamos que quando mencionamos a extrafiscalidade tributária, não estamos defendendo a criação de novos impostos com viés ambiental, mas a utilização dos impostos já existentes para a promoção da defesa do meio ambiente.

A fim de apontarmos alguns exemplos práticos da utilização da tributação para fins socioambientais, podemos mencionar a isenção de impostos referentes à compra, instalação e utilização de placas fotovoltaicas (solares); incentivos fiscais visando reduzir o custo de aquisição de veículos elétricos; isenção ou redução da alíquota de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) para veículos elétricos e/ou veículos híbridos; e estimular a reutilização da água em residências e empresas através de redução da alíquota de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Conforme mencionam Barcellos, Von Hohendorff e Buffon (2022), a utilização de alíquotas diferenciadas em razão da nocividade ambiental da atividade poderia ser aplicada a praticamente todos os tributos incidentes sobre o consumo, mencionando também que a função social da propriedade também engloba o seu aspecto ambiental.

Nem sempre é possível reverter os efeitos da poluição. Deste modo, resta evidenciada a necessidade de adotar medidas preventivas. Se a ciência demonstra que é possível a utilização de fontes de energia com menor impacto ambiental, o Estado

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

deve atuar de forma a incentivar a sua utilização. Nesse aspecto, observa-se que a tributação é capaz de

(...) incentivar a produção e comercialização de produtos *amigos do ambiente*, estimular a implantação de equipamentos em fábricas e indústrias, desincentivar as práticas que acarretam danos ambientais, inibir ou tornar mais oneroso o consumo de bens e produtos ligados à degradação ambiental. Tudo por meio de isenções, imunidades, oneração ou desoneração da carga tributária de atividades ou produtos (Pazinato, 2020, p. 124, grifo do autor).

Deste modo, percebe-se que a tributação pode ser utilizada em favor de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. As possibilidades são inúmeras, basta vontade política para implementá-las. Pazinato (2020) menciona que o Brasil está apenas começando a discutir a defesa do meio ambiente, apontando que na Europa já existem impostos ambientais consolidados – no Brasil, apenas alguns municípios adotam a prática.

Diante dos grandes riscos ambientais que o planeta passa na atualidade o desenvolvimento sustentável é uma exigência universal, eis que não se pode mais permitir o desenvolvimento sem a preocupação com a defesa do meio ambiente, mas para isso é fundamental a inclusão da premissa ambiental em todos os ramos do direito, inclusive no Direito Tributário (Pazinato, 2020, p. 112-113).

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Não pretendemos com o presente artigo apresentar soluções ou esgotar a temática. Nossa intenção é a de apresentar possibilidades acerca do assunto, apresentando sugestões para que a tributação possa ser pensada não apenas como uma forma de arrecadar recursos, mas como um meio de promover justiça socioambiental e incentivar a utilização de novas tecnologias renováveis e menos poluentes, seja por particulares, seja pela Administração Pública. Diante de todo o exposto, entendemos que os incentivos fiscais e a extrafiscalidade ambiental são caminhos viáveis a serem perseguidos pelo Estado brasileiro, eis que permitem a continuidade do desenvolvimento econômico e um menor impacto ambiental.

A busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio deve ser um objetivo de todos. Para tanto, é necessário que o Estado passe a efetivamente atuar visando a proteção da natureza, pois sem meio ambiente não há vida e nem desenvolvimento econômico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo versou, evidentemente sem a pretensão de exaurir o assunto, sobre a necessidade de implementação definitiva e urgente de um modelo socioeconômico ambiental pautado na busca da manutenção do meio ambiente de forma

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

ecológica e equilibrada, justamente a partir do processo de conscientização da sociedade e de incentivos para a utilização de fontes de energia renováveis. A partir disso, a elaboração deste trabalho teve como objetivo geral trabalhar as interseções entre o direito e o meio ambiente como forma de buscar a almejada justiça socioambiental, especialmente através da participação do Poder Público, com estímulos fiscais e extrafiscais, e também através da conscientização da sociedade sobre a gravidade do atual contexto.

Nesse sentido, foram analisados aspectos relevantes acerca do movimento industrial no passado para que se possa, mesmo que minimamente, compreender o atual estágio – crítico – em que se encontra o meio ambiente. O transformador processo de industrialização, especialmente a partir da Revolução Industrial, modificou as bases de produção e reprodução do modelo capitalista, passando a estimular a sociedade à utilização mecanismos de produtividade sem a devida preocupação de preservação ambiental. Consequência disso, a busca pelo crescimento econômico em face da, naquela época, invisível degradação ambiental, cujos reflexos aparecem ano após ano, causou o desenfreado proveito dos recursos naturais por parte das indústrias, gerando as constantes mudanças climáticas e o aumento do volume de resíduos poluentes despejados na natureza.

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Além disso, a abordagem do trabalho também serviu para a compreensão da importância da consciência e, principalmente, da utilização das novas fontes de energia, denominadas de alternativas e renováveis, visando um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável. Nota-se que, a partir dessa nova premissa, pensar em sustentabilidade e preservação do meio ambiente é pensar em condutas que minimizem os efeitos negativos das ações humanas, principalmente do consumo, ao meio ambiente. O desenvolvimento de energia limpa é vital para combater e limitar os eventos ambientais catastróficos e efeitos mais devastadores.

Ao final do trabalho, foram realizadas algumas considerações acerca do papel do Estado como incentivador da proteção ao meio ambiente. A Constituição Federal determina que todos os cidadãos possuem direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como trata a defesa do meio ambiente como um princípio da ordem econômica. Resta evidenciado que a natureza possui papel de destaque no texto constitucional, e não pode ser relegada ao segundo plano em prol do desenvolvimento econômico. A tributação, seja por meio de seu papel fiscal ou extrafiscal, pode ser utilizada como forma de fomentar a sustentabilidade, motivo pelo qual o Estado deve debater o assunto e implementar medidas visando a proteção ambiental.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

Dessa forma, apesar de o presente artigo não buscar apresentar soluções práticas imediatas para o tema, pretende contribuir para uma consolidação ainda maior, tanto academicamente como cientificamente, para a temática em discussão, sobretudo em tempos nefastos de irresponsabilidades ambientais que acabam refletindo em toda sociedade, especialmente na parcela que vive em situação de vulnerabilidade. O Estado não pode se isentar de seu papel, e deve passar a agir de forma proativa para a promoção da sustentabilidade, motivo pelo qual a tributação deve passar a ser vista como um meio de mitigar os impactos negativos causados pela atividade humana sobre a natureza. Em que pese possa parecer utopia desejar-se um meio ambiente ecologicamente equilibrado diante da complexidade da relação existente entre o ser humano e o meio ambiente, são iniciativas como a deste trabalho que fomentam as discussões e conscientizam a sociedade sobre a necessidade iminente de melhora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Afonso Rodrigues de; PALETTA, Francisco Carlos; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. **Vulnerabilidade ambiental**. São Paulo: Blucher, 2017.

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

ARAÚJO, R. S. de .; SOUSA, F. L. N. de .; VANDERLEY, P. S. .; BENTES, S. O. da S.; GOMES, L. M.; FERREIRA, F. C. L. Renewable energy sources: research, trends, and perspectives on sustainable practices . **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 11, n. 11, p. e468111133893, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i11.33893. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/33893>. Acesso em: 4 jul. 2023.

BARCELLOS, Vinicius de Oliveira; VON HOHENDORFF, Raquel.; BUFFON, Marciano. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a tributação. **Direito e Desenvolvimento**, v. 13, n. 2, p. 255-271, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/987> . Acesso em: 02 jul. 2023.

BORGES, Luís Antônio Coimbra; REZENDE, José Luiz Pereira de; PEREIRA, José Aldo Alves. Evolução da legislação ambiental no Brasil. **Revista em Agronegócios e Meio Ambiente**, vol. 2, n. 3, p. 447-466, set./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/rama/article/view/1146> . Acesso em: 29 set. 2022.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

**BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.** Brasília: Congresso
Nacional, 1988. Disponível em:
[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao
.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 10 jun. 2023.

CASTELO, Arícia Fernandes Macedo; MARQUESAN, Fábio
Freitas Schilling; SILVA, Joselito Brilhante. A problemática
das políticas públicas ambientais no Brasil. **REMEA - Revista
Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, [S. l.], v.
38, n. 2, p. 180–199, 2021. Disponível em:
<https://periodicos.furg.br/remea/article/view/12617> Acesso em:
8 jul. 2023.

CUNHA, Marcella. Governo Lula mantém desoneração de
combustíveis por mais 60 dias. **Senado Federal**, 02 jan. 2023.
Disponível em:
[https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/01/02/gover
no-lula-mantem-desoneracao-de-combustiveis-por-mais-60-
dias](https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/01/02/governo-lula-mantem-desoneracao-de-combustiveis-por-mais-60-dias). Acesso em: 07 jul. 2023.

*Ensaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

DALMORA, G.; HEMKEMEIER, M.; DAL BELLO, A. L. .
IMPACTOS CAUSADOS PELA EVOLUÇÃO DA
ATIVIDADE INDUSTRIAL: UM OBSTÁCULO QUE
SUPLICA POR PRODUÇÃO MAIS LIMPA. RECIMA21 -
Revista Científica Multidisciplinar - ISSN 2675-6218, [S. l.],
v. 4, n. 2, p. e422701, 2023. DOI:
10.47820/recima21.v4i2.2701. Disponível em:
<https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/2701>
Acesso em: 5 jul. 2023.

FLEURY, L. C.; MIGUEL, J. C. H.; TADDEI, R.. Mudanças
climáticas, ciência e sociedade. **Sociologias**, v. 21, n. 51, p. 18–
42, maio 2019. Disponível em:
[https://www.scielo.br/j/soc/a/SHRnFKJmJdF7pmQkCBXt6hb/
?lang=pt](https://www.scielo.br/j/soc/a/SHRnFKJmJdF7pmQkCBXt6hb/?lang=pt) . Acesso em: 30 jun. 2023.

FRANCO, Tânia; DRUCK, Graça. Padrões de industrialização,
riscos e meio ambiente. In: **Ciência & Saúde Coletiva**
[online], v. 3, n. 2, pp. 61-72, 1998. Disponível em:
[https://www.scielo.br/j/csc/a/xpjStHyZ9MQfrvmLx4mzStR/
?lang=pt#](https://www.scielo.br/j/csc/a/xpjStHyZ9MQfrvmLx4mzStR/?lang=pt#) . Acesso em: 28 jun. 2023.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Rio
de Janeiro: Zahar, 2010.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

HEES, Felipe. A industrialização brasileira em perspectiva histórica (1808-1956). In: **Em Tempo de Histórias**, [S. l.], n. 18, p. 100–132, 2011. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/emtempos/article/view/19892>. Acesso em: 02 ago. 2022.

IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Decisão do Ibama sobre pedido de licença para perfuração no bloco FZA-M-59, na bacia da Foz do Amazonas**. Meio ambiente e clima, 17 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2023/ibama-nega-licenca-de-perfuracao-na-bacia-da-foz-do-amazonas>. Acesso em: 01 jul. 2023.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegria, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]Cambridge University Press, 2022. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf. Acesso em: 15 maio 2023.

LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

*Ensaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

MIGUEL, Jean Carlos Hochsprung. A “meada” do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. In: **Sociedade e Estado [online]**, jan./abr 2022, v. 37, n. 01, pp. 293-315. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/wCDHY4RdNWSBZC5m6Q7fpBx/?format=html&lang=pt#>. Acesso em: 01 ago. 2022.

MIRANDA, Fernando Silveira Melo Plentz. A Mudança do Paradigma Econômico, a Revolução Industrial e a Positivação do Direito do Trabalho. In: **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, volume 3, n. 1, 2012. Disponível em: <http://docs.uninove.br/artefac/publicacoes/pdf/v3-n1-2012/fer1.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2023.

MOREIRA, Kátia Soares; JUNQUEIRA JÚNIOR, José Alves; SOUSA, Paulo Eduardo de Oliveira; MOREIRA, Heitor Soares; BALIZA, Danielle Pereira. The evolution of environmental legislation in the Brazilian historical context. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. e14010212087, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i2.12087. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/12087>. Acesso em: 2 out. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Nova York, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> . Acesso em: 07 jul. 2023.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

PAZINATO, Liane Hüning. **Extrafiscalidade Ambiental**: a extrafiscalidade nos impostos brasileiros como instrumento jurídico-econômico de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PIRES, Marcos Cordeiro. O Brasil, o Mundo e a Quarta Revolução Industrial: reflexões sobre os impactos econômicos e sociais. **Revista de Economia Política e História Econômica**, v. 40, p. 5-36, jul. 2018. Disponível em: <https://www.rephe.net/in%C3%ADcio/n%C3%BAmeros-antiores>. Acesso em: 01 jul. 2023.

SOFFIATI, Arthur. Breve história da globalização ocidental e seus custos ambientais. In: **AMBIENTES**: Revista de Geografia e Ecologia Política, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 144-173, 2020. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/24225> . Acesso em: 20 jun. 2023.

VERDÉLIO, Andreia. Governo encerra programa de desconto para carros leves. **Agência Brasil**, Economia, 07 jul. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-07/governo-encerra-programa-de-desconto-para-carros-leves> . Acesso em: 07 jul. 2023.

PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR E SUAS FUNÇÕES: A (IN)EXISTÊNCIA DA FUNÇÃO CURATIVA

Vinícius de Azevedo Fonseca¹

Maria Carolina R. Gullo²

Resumo: O princípio do poluidor-pagador (PPP), um dos principais institutos em favor da defesa do meio ambiente como ferramenta do direito ambiental, comumente é alvo de críticas por ter sua aplicação associada à admissão do direito de poluir e/ou a um caráter apenas financeiro reparador de prejuízos ambientais já ocorridos. Assim é que, com o fito de examinar a real natureza e alcance do PPP – se tão restritivo quanto a responsabilidade civil ou mais alargado, com um caráter nem sempre

¹ Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Advogado da União. Coordenador-Geral Jurídico da Procuradoria Regional da União da 4ª Região. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5941711543774183>. Email: yafonsec@ucs.br.

² Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul. Email: mrcgullo@ucs.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/9067253843234202>.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

ligado à prévia existência de um dano –, faz-se necessário averiguar quais são suas funções, como elas se desenvolveram, como se aplicam e como se relacionam. Para os fins e como objeto dessa pesquisa, terá destaque a função curativa do princípio – aquela vinculada à responsabilidade civil – que está no cerne dessa faceta mais exposta do PPP e que, portanto, acaba por ensejar a maioria das críticas ao instituto. Para tanto, utilizou-se o método teórico descritivo e, como conclusão, verifica-se que a função curativa do princípio, para além de existente, cumpre importantíssimo papel complementar, ao lado das demais funções, cada qual acionada a seu momento e modo, emprestando ao PPP atributos que o constituem como um dos institutos mais completos em favor da proteção do meio ambiente.

Palavras-chave: Princípio do Poluidor Pagador, responsabilidade civil, instrumentos econômicos, meio ambiente.

1 INTRODUÇÃO

O princípio do poluidor-pagador (PPP), um dos principais institutos em favor da defesa do meio ambiente como ferramenta do direito ambiental, comumente é alvo de críticas por ter sua aplicação associada à admissão do direito de poluir e/ou a um caráter apenas financeiro reparador de prejuízos ambientais já ocorridos. Referidas críticas, no mais das vezes,

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

decorrem de eventuais incompreensões – ou mesmo desconhecimento – de todas as funções exercidas pelo princípio, eis que a sua função mais comumente externalizada é aquela vinculada direta e quase que automaticamente à responsabilidade civil ambiental.

Assim é que, com o fito de examinar a real natureza e alcance do PPP – se tão restritivo quanto a responsabilidade civil ou mais alargado, com um caráter nem sempre ligado à prévia existência de um dano –, faz-se necessário averiguar quais são suas funções, como elas se desenvolveram, como se aplicam e como se relacionam. Para os fins e como objeto dessa pesquisa, terá destaque a função curativa do princípio – aquela vinculada à responsabilidade civil – que está no cerne dessa faceta mais exposta do PPP e que, portanto, acaba por ensejar a maioria das críticas ao instituto.

O artigo será estruturado, então, em três tópicos. O primeiro dedicado à compreensão da origem e da evolução do conceito do princípio do poluidor-pagador; o segundo voltado ao conhecimento do conteúdo das funções do PPP; e o terceiro com enfoque específico e de estudo mais aprofundado da controversa função curativa do princípio.

2 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR: ORIGEM E CONCEITO

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

O PPP possui “raízes ideológicas” na economia, tendo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sido a “progenitora” e se autodesignado “guardião” do princípio (Aragão, 2014, p. 55-57), cuja definição foi originalmente atribuída pelo seu Conselho sobre Princípios Orientadores Relativos aos Aspectos Econômicos Internacionais das Políticas Ambientais, por meio da Recomendação C(72) 128, de 25 de maio de 1972, nos seguintes termos:

O princípio que se usa para afectar os custos das medidas de prevenção e controlo da poluição, para estimular a utilização racional dos recursos ambientais escassos e para evitar distorções ao comércio e ao investimento internacionais, é o designado «princípio do poluidor pagador». Este princípio significa que o poluidor deve suportar os custos do desenvolvimento das medidas acima mencionadas decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o ambiente esteja num estado aceitável. Por outras palavras, o custo destas medidas deveria reflectir-se no preço dos bens e serviços que causam poluição na produção ou no consumo. Tais medidas não deveriam ser acompanhadas de subsídios que criariam distorções significativas ao comércio e investimento internacionais (Aragão, 2014, p. 55-57).³

³ Tradução realizada por Alexandra Aragão e extraída da obra acima citada. No original: “The principle to be used for allocating costs of pollution

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Desse primeiro conceito do poluidor-pagador emanado pela OCDE, extraem-se três importantes constatações: 1) os custos ecológicos a serem internalizados pelo poluidor seriam apenas aqueles referentes às medidas de prevenção e controle da poluição estipuladas pelo Estado e não à integralidade das perdas ambientais ocasionadas pelas atividades econômicas, o que incluiria os prejuízos correspondentes aos danos ecológicos; 2) as medidas de prevenção e controle visariam a “assegurar que o ambiente esteja num estado aceitável”, ou seja, não há intuito de proteção absoluta do meio ambiente; 3) o objetivo maior do princípio seria evitar distorções no comércio internacional.

É exatamente o que sustenta Elzéar de Sabran-Pontevès, em obra específica sobre o PPP, cujo título pode ser traduzido como “as transcrições jurídicas do poluidor-pagador”. Para o citado autor, do ponto de vista da OCDE, a finalidade do poluidor-pagador é garantir que a implementação da proteção

prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called "Polluter-Pays Principle". This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment”.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

ambiental não interfira no livre comércio, o qual, nas suas palavras, “(...) continua sendo um dos objetivos fundamentais das sociedades desenvolvidas” (Sabran-Pontevès, 2007, p. 37-38). Conforme Sabran-Pontevès, ao visar essencialmente assegurar a utilização ótima do meio ambiente – que o autor cita como um fator de produção como qualquer outro –, e ao conciliá-lo com a sua proteção, a OCDE não almejou atingir ou promover a proteção absoluta do meio ambiente. Ao revés, o que a Organização pretendeu, segundo Sabran-Pontevès (2007, p. 236-237), foi atingir os objetivos ambientais ao menor custo, de forma que a política ambiental fosse o mais economicamente eficiente possível.

Ocorre que o escopo do princípio, inicialmente definido pela OCDE para aplicação restrita a casos de poluição crônica (Organisation For Economic Co-Operation And Development, 1992, p. 7), foi objeto de evoluções, através de recomendações da própria Organização. Assim é que, em 1989, a OCDE emanou Recomendação (Organisation For Economic Co-Operation And Development, 1989) afirmando a aplicação do PPP também em casos de poluição acidental, embora ainda limitada à internalização dos custos correspondentes às “medidas [determinadas pelas autoridades públicas] razoáveis para prevenir e controlar a poluição acidental”. Dois anos depois, por meio da Recomendação C(90)177 (Organisation For Economic Co-Operation And Development, 1991), adotada

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

em 30 de janeiro de 1991, a Organização assentou que “(...) uma gestão sustentável e economicamente eficiente dos recursos naturais requer, entre outros, a internalização dos custos referentes à prevenção, ao controle e aos danos da poluição”. Desse modo, a OCDE passou a estender a necessidade de internalização dos custos ambientais também aos prejuízos decorrentes dos danos ocasionados ao meio ambiente.

Como afirma Nicolas de Sadeleer, a Recomendação de 1991 representou:

(...) um importante passo adiante: o poluidor deve doravante assumir a responsabilidade não só pelas medidas de prevenção e controle da poluição (por exemplo, construção de estação de tratamento), bem como pelos custos administrativos associados (como monitoramento), mas também pelo custo dos danos decorrentes da poluição (por exemplo, custos de limpeza). Mesmo que a evolução do princípio ainda não esteja completa, podemos vê-lo se movendo na direção da internalização total dos custos de poluição (Sadeleer, 2005, p. 27).⁴

⁴ Tradução livre de: “(...) an important step forward: the polluter must henceforth take responsibility not only for measures to prevent and control pollution (for example, treatment plant construction) as well as associated administrative costs (such as monitoring) but also the cost of damage arising from the pollution (for instance, clean-up costs). Even if the principle’s Evolution is not yet complete, we can see it moving in the direction of full internalization of pollution costs”.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

A abordagem do conceito do princípio do poluidor-pagador não pode prescindir de menção à consagração e evolução do mesmo no âmbito da União Europeia, já que esse esquema de integração regional foi outro palco essencial para a consolidação do PPP. De fato, como destaca Alexandra Aragão, a busca pela equidade econômica ínsita aos contornos do princípio, como delineados pelo OCDE, se adequava perfeitamente aos intentos de uniformização dos níveis de proteção do meio ambiente da política de integração econômica da então Comunidade Econômica Europeia, na década de 1970. Por essa razão, poucos meses depois de a OCDE publicizar seu conceito do princípio, em 1972, o Conselho da Europa também adotou Recomendação sobre o tema, denominada *Principles of National Environmental Policy*,

em que o PPP recebeu consagração expressa. Ainda, em novembro de 1973, o poluidor-pagador foi previsto como princípio base da ação comunitária em matéria de ambiente, no primeiro Programa de ação das Comunidades Europeias em matéria de ambiente. Depois disso, o PPP se fez presente em normativos esparsos do bloco europeu, até sua consagração “constitucional” através do Ato Único Europeu (art. 130º-R), assinado em 1986 (Aragão, 2014, p. 49-50), cuja norma encontra-se atualmente reproduzida, em versão atualizada, no art. 191º(2) do Tratado da União Europeia, que dispõe:

A política da União no domínio do ambiente
terá por objetivo atingir um nível de proteção

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Económicos na busca da Sustentabilidade

elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

Neste contexto, as medidas de harmonização destinadas a satisfazer exigências em matéria de proteção do ambiente incluirão, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda autorizando os Estados-Membros a tomar, por razões ambientais não económicas, medidas provisórias sujeitas a um processo de controlo da União (União Europeia, 2016).

No âmbito do Direito Internacional, o princípio do poluidor-pagador é mencionado em uma série de convenções multilaterais, ora através de proclamações em seus preâmbulos⁵ (casos em que o princípio serve à interpretação das normas concretas do respectivo tratado), ora como norma expressa do texto desses documentos⁶ (casos em que o princípio é

⁵ Nicolas de Sadeleer cita como exemplos de Tratados que mencionam o PPP em seus preâmbulos: o Protocolo de Atenas para a Proteção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição de Origem Telúrica de 1980, a Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo de 1990, a Convenção de Helsinque sobre os Efeitos Transfronteiriços de Acidentes Industriais de 1992, a Convenção de Lugano sobre Responsabilidade Civil por Danos Resultantes de Atividades Perigosas ao Meio Ambiente de 1993 e o Protocolo de Londres sobre Preparo, Resposta e Cooperação de 2000.

⁶ A previsão do princípio é feita de forma vinculativa, conforme Nicolas de Sadeleer, nos seguintes tratados: Acordo da Associação de Nações do

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

vinculante (Sadeleer, 2005, p. 23)). A previsão mais destacada do PPP em um documento internacional é aquela consagrada no princípio 16 da Declaração do Rio, de 1992, o qual dispõe que:

As autoridades nacionais devem empreender esforços para promover a internalização de custos ambientais e a utilização de instrumentos econômicos, levando em consideração a abordagem de que o poluidor deve, em princípio, arcar com os custos da poluição, com o devido respeito ao interesse público e sem que haja distorção no comércio internacional e em investimentos (United Nations, 1992)⁷.

Sudeste Asiático sobre Conservação da Natureza e Recursos Naturais de 1985, Convenção sobre a Proteção dos Alpes de 1991, Acordo do Porto sobre o Espaço Econômico Europeu de 1992, Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste de 1992, Convenção de Helsinque sobre Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiros e Lagos Internacionais de 1992, Convenção de Helsinque para Proteção do Meio Marinho na Zona do Mar Báltico de 1992, Acordos para Proteção dos Rios Scheldt e Meuse de 1994, Convenção sobre Cooperação para Proteção e a Utilização Sustentável do Rio Danúbio de 1994, Convenção de Barcelona para Proteção do Mar Mediterrâneo contra Poluição de 1976 (conforme emenda de 1995), Protocolo de Londres à Convenção sobre a Prevenção de Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e outras matérias de 1996 e a Convenção de Roterdã sobre a Proteção do Rio Reno de 1998.

⁷ Tradução livre de: National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Para Philippe Sands, a generalidade do texto expresso no princípio 16 revela as fortes objeções de alguns países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, ao aprimoramento do poluidor-pagador, o que poderia em parte ser explicado pela compreensão desses Estados de que o PPP seria aplicável em âmbito nacional, mas não poderia “(...) governar relações ou responsabilidades entre estados em nível internacional” (SANDS, 2012, p. 229). Nesse particular, denota-se que o acolhimento do princípio do poluidor-pagador por diferentes ordenamentos jurídicos propicia a sua apresentação e aplicação de formas diversas. Por exemplo, no ordenamento alemão, assim como na versão alemã do Tratado da Comunidade Europeia “(...) ele é traduzido como o princípio da causalidade (*Verursacherprinzip*); o *Verursacher* é a parte responsável, e não necessariamente o poluidor como tal” (Sadeller, 2005, p. 32-33).

No ordenamento jurídico brasileiro, o poluidor-pagador encontrou sua primeira concretização na Lei nº 6.938/1981, que, em seu art. 4º, inciso VII, previu que a Política Nacional do Meio Ambiente visará “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”. Já em sede constitucional, encontra-se adoção do ideário do poluidor-pagador nos artigos 170, VI e 225, parágrafos 1º, V; 2º e 3º da Carta Magna brasileira de 1988⁸.

⁸ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Como se infere das definições e das concretizações normativas referidas, o princípio em questão, no ordenamento brasileiro, possui forte conotação redistributiva e reparatória. Nessa trilha leciona Édis Milaré:

Assenta-se este princípio na vocação redistributiva do Direito Ambiental e se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo (v.g., o custo resultante dos danos ambientais) precisam ser internalizados, vale dizer, que os agentes econômicos devem levá-los em conta ao elaborar os custos de produção e, conseqüentemente, assumi-los. Busca-se, no caso, imputar ao poluidor o custo social da

e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (...) 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: [...] 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; [...] § 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.

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico, abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza. Em termos econômicos, é a *internalização dos custos externos* (Milaré, 2014, p. 269-270).

Da mesma forma, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2017, p. 113) afirmam que o PPP tem por objetivo: “(...) ‘internalizar’ nas práticas produtivas (em última instância, no preço dos produtos e serviços) os custos ecológicos, evitando-se que os mesmos sejam suportados de modo indiscriminado (e, portanto, injusto) por toda a sociedade”.

3 FUNÇÕES DO PRINCÍPIO

Relevante assinalar que o princípio do poluidor-pagador não se limita à função redistributiva, de internalização dos custos da poluição, o que se dá, especialmente, através da imposição de taxas e impostos ambientais. Nessa perspectiva, Nicolas de Sadeleer afirma que o PPP possui quatro funções: de integração econômica, redistributiva, preventiva e curativa. Essas funções podem ser extraídas e compreendidas através de paralelo com a evolução do conceito do princípio, a partir das Recomendações da OCDE e das normas da União Europeia:

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

De início, as Recomendações da OCDE e da UE referiam-se ao princípio como meio de prevenir a distorção da concorrência (instrumento de harmonização destinado a assegurar o bom funcionamento do mercado comum); posteriormente ele formou a base tanto para internalizar a poluição crônica (instrumento de redistribuição) quanto para preveni-la (instrumento de prevenção); enfim, ele serviu para garantir a reparação integrada do dano (instrumento curativo). Essas várias funções são por vezes complementares e por outras mutuamente exclusivas (Sadeleer, 2005, p. 34)⁹.

Sadeleer (2005, p. 35) refere que a função redistributiva – a qual reputa como a principal função do princípio – atrai críticas que admite possuírem algum fundamento, uma vez que: 1) a internalização por meio de cobrança de taxas e impostos parece fixar um preço para que o poluidor esteja liberado para continuar degradando; 2) a menção à figura do poluidor evoca a preexistência de um dano ambiental, o que

⁹ Tradução livre de: At first, the Recommendations of the OECD and the EC referred to the principle as a means of preventing the distortion of competition (instrument of harmonization intended to ensure the smooth functioning of the common market); later it formed the basis both for internalizing chronic pollution (instrument of redistribution) and preventing it (instrument of prevention); finally, it served to guarantee the integrated reparation of damage (curative instrument). These various functions are at times complementary and at other times mutually exclusive.

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

acaba por afastar o desejável caráter preventivo. Esse caráter, entretanto, é atingido por meio da função preventiva, consistente na adoção de medidas que visem ao controle da poluição, além, especialmente, das taxas atreladas a essas medidas, que deveriam incentivar o poluidor a reduzir as suas emissões da forma mais eficiente e barata. Trata-se de induzir à situação em que seja mais benéfico financeiramente ao poluidor degradar menos do que continuar recebendo os proveitos e lucros decorrentes da atuação poluente. Sadeleer mesmo alerta, entretanto, que “(...) não devemos nos iludir: a função distributiva permanece mais importante do que a função preventiva para a maior parte” (Sadeleer, 2005, p. 36).

A função relativa à integração econômica – em verdade, o PPP como uma ferramenta em favor da integração econômica – é representada pelo conceito original do princípio apresentado pela OCDE, ou seja, aquela definição que assegura apenas a internalização dos custos ambientais de prevenção e controle da poluição crônica, relativos a medidas exigidas pelo Estado (Sadeleer, 2005, p. 34). Assim é porque o objetivo último desse conceito – e da função da integração econômica – é assegurar igualdade nas relações comerciais e não promover uma efetiva e ampla proteção do meio ambiente.

A última função do princípio do poluidor-pagador, que compõe o cerne do presente artigo, é a função curativa, que consiste na responsabilização do poluidor pela causação de

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

danos residuais. É dizer, a responsabilização do poluidor pela degradação ambiental, mesmo que tenha atuado munido de autorização e de acordo com os níveis de emissão permitidos pela legislação ou por regulamentos. Assim é porque, como ensina Paulo Affonso Leme Machado: “O investimento efetuado para prevenir o dano ou o pagamento do tributo, da tarifa ou do preço público não isentam o poluidor ou predador de ter examinada e aferida sua responsabilidade residual para reparar o dano” (Machado, 2014, p. 92). Há que se notar que, em que pese a dimensão curativa também tenha uma faceta redistributiva, com essa específica função não se confunde. É o que assevera Nicolas de Sadeleer:

Se a responsabilidade civil garante uma forma de redistribuição ex post, ela difere da função distributiva clássica por ter um caráter mais individual do que coletivo. No entanto, na medida em que a obrigação de reparar danos é suscetível de modificar o comportamento individual e coletivo, a responsabilidade civil também persegue um objetivo preventivo que não faz necessariamente parte da função distributiva (Sadeleer, 2005, P. 37)¹⁰.

¹⁰ Tradução livre de: If civil liability guarantees a form of redistribution ex post, it differs from the classical distributive function in that it is more individual than collective in character. Nevertheless, to the extent that the obligation to repair damage is likely to modify individual and collective behaviour, civil liability also pursues a preventive objective which is not necessarily part of the distributive function.

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

É importante, então, averiguar as discussões que orbitam a própria existência de uma função curativa.

4 A (IN)EXISTÊNCIA DA FUNÇÃO CURATIVA

A (in)existência da função ou dimensão curativa do princípio do poluidor-pagador é objeto de dissenso na doutrina. As posições a tal respeito relacionam-se, primeiro, à (in)admissão do PPP como fundamento da responsabilidade civil (objetiva) do poluidor e, ao fim e ao cabo, com o conceito que cada doutrinador adota do princípio, seja ele mais alargado (incluída a função curativa) ou mais estrito (excluída a função curativa).

Sabran-Pontevès dedica sua já referida obra a sustentar a inadequação da compreensão do poluidor-pagador em uma perspectiva alargada, como um princípio de cunho também curativo, que sirva de fundamento à responsabilização dos poluidores. Para o autor, esse tipo de leitura é empreendida por parte da doutrina como forma de suprir as lacunas de alguns regimes de responsabilidade civil na reparação de danos ambientais. Isso porque as condições de comprovação de atuação culposa, de formação da causalidade ou da própria existência de dano, no sentido jurídico, podem constituir obstáculos à condenação de certos poluidores, em injusto prejuízo às vítimas de danos ambientais. Dessa forma, o

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

princípio do poluidor-pagador impediria “(...) a consagração de um direito de poluir, ou seja, a impossibilidade de obtenção de uma condenação de certos poluidores devido aos limites dos regimes tradicionais de responsabilidade civil” (Sabran-Pontevès, 2007, p. 167-168).

Perfilando o mesmo entendimento de Sabran-Pontevès, Alexandra Aragão afirma não ver “(...) utilidade de afirmar e autonomizar um princípio especial de responsabilidade civil aplicado aos danos causados ao ambiente ou através do ambiente” (Aragão, 2014, p. 55-57). Conforme a jurista portuguesa, não se pode negar que o PPP seja um princípio de responsabilidade, mas não se trataria de uma responsabilidade retroativa e sim prospectiva:

(...) enquanto atribuição de competências e imputação de custos. Ou seja, pretende-se assegurar que aquela atividade seja desenvolvida da forma mais eficiente possível, do ponto de vista da minimização de impactes ambientais; e mais justa, em termos de distribuição de encargos da sociedade de risco (Aragão, 2015, p. 16-17).

A pretensa inutilidade da atribuição de uma dimensão curativa ao poluidor-pagador também é referida por Sabran-Pontevès através de citação de François Ost, utilizada para afirmar que tal função representaria o próprio princípio da responsabilidade (Sabran-Pontevès, 2007, p. 241). Pois bem, é fato que Ost afirmou suposta inutilidade “de um certo ponto de

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

vista”, se considerado o princípio nessa perspectiva. Nada obstante, sob outras perspectivas, François Ost foi categórico – na mesma obra citada por Sabran-Pontevès – em afirmar que o PPP teria um sentido operacional, vinculado à internalização das externalidades negativas, já que não cabe às vítimas, ao Estado ou à comunidade arcar com os custos relativos à prevenção e à reparação da poluição. Conforme Ost:

Por si só, o princípio do “poluidor-pagador” não impõe um mecanismo jurídico específico de atribuição de responsabilidade. No entanto, ele é indicativo de uma evolução que já atravessa o direito da responsabilidade há pelo menos um século e que é a passagem gradual da culpa à reparação, ou mesmo do culpado à vítima. O princípio fala de “poluidor” sem comentar sua responsabilidade, muito menos sua possível culpa; a ênfase está na restituição: o importante é que pague. Culpado ou não, o poluidor é um ator econômico cuja atividade acarreta o pagamento de um custo social. Esta visão, que centra a atenção na indenização da vítima e não na falta do culpado, marca a mudança - em linguagem jurídica - da responsabilidade subjetiva (imputação de culpa) para a responsabilidade objetiva (atribuição de reparação). Esta é certamente uma tendência importante na lei da responsabilidade (...) (Ost, 1995, p. 284)¹¹.

¹¹ Tradução livre de: “Par lui-même le principe « pollueur-payeur » n'impose pas de mécanisme juridique déterminé d'imputation de responsabilité. Il est cependant révélateur d'une évolution qui traverse le

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

O presente artigo se alinha à posição externada por François Ost e Nicolas de Sadeleer, a qual, ademais, como será visto adiante, é amplamente suportada pela jurisprudência nacional. Com o devido acatamento às opiniões contrárias, reputar inútil a função curativa do poluidor-pagador por pretensa identidade com o princípio da responsabilidade somente teria sentido se o princípio se restringisse a essa única função. O que se deve sublinhar é que a função ou dimensão curativa do PPP atua de forma integrada e complementar às suas demais funções, principalmente à preventiva e à redistributiva. Assim, se as medidas antipoluição (aplicadas por meio de normas de comando e controle e correspondentes taxas), em conjunto com a redistribuição dos custos ambientais (via tributação), não se mostrarem suficientes para evitar a degradação ambiental, caberá à função curativa promover a reparação por meio da responsabilização residual do poluidor. Essa responsabilização, como visto, promoverá a redistribuição

droit de la responsabilité depuis un siècle au moins et qui est le passage graduel de la faute à la réparation, ou encore du coupable à la victime. Le principe parle de « pollueur » sans se prononcer sur sa responsabilité, encore moins sa faute éventuelle ; l'accent est mis sur le dédommagement : l'important est qu'il paie. Coupable ou non, le pollueur est un acteur économique dont l'activité entraîne paiement d'un coût social. Cette manière de voir, qui concentre l'attention sur le dédommagement de la victime plutôt que sur la faute du coupable, signe le passage — en langage juridique — de la responsabilité subjective (imputation d'une faute) à la responsabilité objective (allocation d'une réparation). Il s'agit là assurément d'une tendance lourde du droit de la responsabilité (...)”.

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

ex post dos custos ambientais (já que a redistribuição prévia – via impostos – não se mostrou suficiente), evitando que os custos que devem ser próprios do titular da atividade poluidora – que por meio dela auferir lucro – sejam descarregados nas vítimas e/ou na sociedade como um todo.

Dessa forma, entende-se, estará inclusive contemplada a exigência posta por Alexandra Aragão, antes vista, de que o PPP funcione como um mecanismo de responsabilidade prospectiva. Isso porque a responsabilização do poluidor pelos danos residuais: 1) importará na “imputação de custos”, que de outra forma seriam repassados à sociedade; 2) assegurará a minimização dos impactos ambientais, seja pela via da reparação in natura, seja pelo ressarcimento financeiro e seu correspondente viés pedagógico/preventivo; 3) garantirá a equidade “em termos de distribuição de encargos da sociedade de risco”, haja vista que tais encargos devem ser impostos ao titular da atividade e não a vítimas individualizadas ou à coletividade.

Poder-se-ia objetar, como faz Sabran-Pontevès, que a interpretação do princípio nessa perspectiva mais ampla, por si só, não permitiria a qualificação do PPP como regra jurídica bastante à responsabilização do poluidor. É dizer, unicamente com fundamento no poluidor-pagador, não poderia um juiz determinar quem é o poluidor, imputar os custos ambientais e o valor a ser pago (Sabran-Pontevès, 2007, p. 239-241).

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Conforme o autor (Sabran-Pontevès, 2007, p. 270), para os fins do PPP, como desenvolvido pela OCDE: “Poluidor não é sinônimo de responsável, imputação econômica não equivale a causalidade, custo ambiental não significa dano, poluído não se confunde com vítima”¹². Em que pese seja possível afirmar que a assertiva do autor francês é correta, por todas as razões que o próprio elenca em seu percuciente trabalho, também é verdade (e o autor não nega) que em muitas situações: poluidor e responsável serão a(s) mesma(s) pessoa(s), a imputação econômica trilhará o mesmo caminho da causalidade e o custo ambiental será correspondente ao dano. Seria de se questionar, então, se nesses casos dever-se-ia negar a responsabilização residual pelo só fato de, pretensamente, o conceito original do princípio do poluidor-pagador não visar à recomposição de danos, mas apenas à melhor alocação de recursos, com a finalidade de manter as condições de igualdade no livre comércio, em um meio ambiente em condições apenas aceitáveis. A resposta somente pode ser negativa.

Mas então, seria possível atribuir ao princípio do poluidor-pagador a qualificação de regra jurídica suficiente à responsabilização do poluidor? Nesse ponto, o artigo se alinha à posição de Nicolas de Sadeleer, para quem o PPP demanda o

¹² Tradução livre de: “Pollueur n.’est pas synonyme de responsable, imputation économique n.’est pas l.’équivalent de causalité, coût environnemental ne veut pas dire dommage, pollué ne se confond pas avec victime”.

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

estabelecimento de um regime de responsabilidade objetiva do poluidor. Como inclusive reconhecido pela Comunidade Europeia no White Paper on Environmental Liability, a responsabilidade independentemente de culpa deve ser favorecida em casos de danos ecológicos por pelo menos duas razões: 1) porque pode ser muito dificultosa a comprovação judicial da culpa em casos de responsabilidade ambiental; 2) porque é a pessoa que desenvolve uma atividade perigosa quem deve arcar com o risco de quaisquer danos dessa advindos e não terceiros prejudicados ou a sociedade em geral. Reconhece-se, porém – da mesma forma que Sadeleer –, a existência de resistência doutrinária quanto à possibilidade de um regime de responsabilidade objetiva ser extraído diretamente do conteúdo do PPP. Aqui, assim como o mencionado autor, entende-se que se trata de uma opção política do legislador decidir se os titulares de atividades poluidoras devem ou não reparar de forma integral os danos decorrentes das suas condutas mesmo que não tenham cometido ilegalidades e/ou obrado com culpa (Sadeleer, 2005, p. 51). Nada obstante, como destaca Sadeleer, o princípio do poluidor-pagador pode (e entende-se que deve) influenciar essa escolha:

O princípio do poluidor-pagador é neutro quanto aos elementos de consciência ou de intenção que deveriam, ainda que tenuemente, caracterizar uma infração, pois não cabe à comunidade assumir a responsabilidade

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

financeira pelos danos ambientais causados por operadores econômicos individuais, ainda que estes últimos não sejam culpados de nenhuma infração ou tenham sido negligentes. O custo da reparação do dano deve, portanto, ser repassado a quem causou o dano, na medida do possível; isso é mais provável sob um regime de responsabilidade objetiva (Sadeleer, 2005, p. 52).¹³

No Brasil, o legislador optou pelo estabelecimento do regime de responsabilidade objetiva para os casos de danos ambientais, seja por aplicação de regramento específico (art. 225, §3º, da Constituição Federal e art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981), seja com base na legislação geral da responsabilidade civil (arts. 927, parágrafo único, 931 e 884 do Código Civil). Assim, não há dúvidas de que, no ordenamento jurídico brasileiro, o princípio do poluidor-pagador abrange a função curativa, por meio da imposição da responsabilidade de reparação dos danos residuais independentemente de culpa. Tanto é assim que Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer consignam que, nos Tribunais brasileiros:

¹³ Tradução livre de: “The polluter-pays principle is neutral as regards the elements of conscience or intention which should, if only tenuously, characterize a violation, for it is not up to the community to assume financial responsibility for environmental damage caused by individual economic operators, even if the latter are not guilty of any fault or have been negligent. The cost of reparation of damage should thus be passed to those who caused the damage, insofar as possible; this is more likely under a strict liability regime”.

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

(...) o princípio é comumente empregado como fundamento, sobretudo na jurisprudência do STJ, para justificar, por exemplo, a adoção da teoria do risco integral para a hipótese de dano ambiental e, portanto, rejeição das excludentes de ilicitude, bem como a reparação integral do dano ambiental, admitindo a imposição de obrigações de fazer, não fazer e pagar quantia em dinheiro, além, é claro, da inversão do ônus da prova e da caracterização do dano moral ambiental coletivo (Sarlet; Fensterseifer, 2017, p. 115-117).

Ainda nesse particular, destaca-se pesquisa publicada no ano de 2019, que se propôs a realizar análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) com relação à aplicação do princípio do poluidor-pagador. Como resultado, depois do exame detalhado de 208 acórdãos decorrentes de julgados do período de 1993 a 2018, a investigação revelou que: “Na quase totalidade dos julgados selecionados, identificou-se a presença da faceta reparatória do PPP (...) dos 208 acórdãos selecionados para leitura, 201 trazem questões de responsabilidade civil, o que corresponde a 96,63% do total de julgados analisados em seu inteiro teor” (Moreira, Lima, Moreira, 2019, p. 398). Dessa forma, é possível afirmar que a jurisprudência pátria é pacífica quanto ao cabimento da utilização do princípio do poluidor-pagador como apoio e fundamento da responsabilidade civil ambiental objetiva. Por

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

decorrência, constata-se a ampla admissão da dimensão curativa do princípio pelos Tribunais brasileiros. A título de fecho desse argumento, cita-se trecho do voto do então Ministro Celso de Mello no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3378, em que o magistrado assenta de forma clara e expressa que: “[...] o pagamento não isenta o poluidor ou predador de ter examinada e aferida, pelo Poder Público, a sua responsabilidade residual para reparar o dano, caso este venha a se consumir” (Brasil, 2008, p. 292).

Nada obstante e em que pese para os fins da vertente pesquisa o estudo do princípio esteja mais aprofundado em sua dimensão curativa, é importantíssimo frisar que o PPP não se resume a essa faceta reparatória. Muito pelo contrário. Para além do já dissertado a respeito das demais funções (de integração econômica, preventiva e redistributiva) do princípio, a complexidade do PPP pode ser extraída das lições de Klöpfer, citado por Cristiane Derani (2008, p. 146), a respeito das quatro dimensões do poluidor-pagador. Tratam-se das dimensões: a) “objetivo-racional-econômica”, consistente na realização de efeito corolário de precaução, com o fim de evitar custos de atividade poluidora; b) “social-ético-normativa”, que se constitui pela aplicação de conceito de justiça social e pela introdução do Estado nesse quadro, com o fito de identificar o porte de cada poluidor e, assim, evitar que a conservação ambiental impulse o agravamento de diferenças sociais; c)

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

“político-ambiental”, ou seja, a realização de opção política, a partir das dimensões anteriores, para que se identifique, dentro de uma cadeia de causalidade, o poluidor que deve pagar; d) “jurídico-normativo”, que se expressa pela consideração de todo o arcabouço normativo que toque a situação fática, desde as regras de responsabilização até outros princípios, que possam interferir inclusive de modo a relativizar os custos necessários à reparação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo mais acurado do princípio do poluidor-pagador permite que se vislumbre a complexidade desse instituto, cujas origens residem na ciência econômica. O transporte do princípio para a seara jurídica e o seu estabelecimento como um dos pilares do direito ambiental importou no desenvolvimento do seu ideário, que desbordou do objetivo de mera internalização de custos, passando a agregar a função de instrumento a favor da prevenção de danos ao meio ambiente. Questões de relevância surgiram e surgem no âmbito da sua aplicação. Os limites da função redistributiva em confronto com princípios liberais como a livre iniciativa, a identificação do poluidor que deve pagar e as decorrências na regulação macroeconômica com repercussão na realização de políticas

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

econômicas são alguns exemplos que podem ser citados nesse sentido.

No foco específico da presente pesquisa, identificou-se que o PPP possui múltiplas funções e inter-relações que acabam por dificultar a sua total compreensão. Disso resultam acepções que vão desde a limitação da sua interpretação sob o prisma da eficiência econômica (como faz Sabran-Pontevès), até a restrição da sua aplicação prática à reparação de danos (o que ocorre na jurisprudência). Na perspectiva dessa investigação, porém, tem-se que o princípio do poluidor-pagador é instituto interdisciplinar (econômico e jurídico) cujas funções se aplicam de modo integrado e complementar, com a finalidade de não apenas atingir a melhor eficiência na alocação de recursos e promover a justa distribuição dos encargos próprios das atividades privadas poluidoras, mas primordialmente de garantir o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal).

Verifica-se, então, que a função curativa do princípio, para além de existente, cumpre importantíssimo papel complementar, ao lado das demais funções, cada qual acionada a seu momento e modo, emprestando ao PPP atributos que o constituem como um dos institutos mais completos em favor da proteção do meio ambiente.

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor-pagador:** pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. O princípio do poluidor pagador em tempo de recessão económica: breve ensaio sobre um princípio antigo, quando as exigências de equilíbrio económico são quase tão grandes como as de equilíbrio ecológico. In: **Estudos Comemorativos dos 20 Anos da Abreu Advogados**, p. 13-23. Coimbra: Almedina, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 3378. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, 09 de abril de 2008, p. 292. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=534983>. Acesso em: 28 ago. 2020.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA, Danielle de Andrade; LIMA, Letícia Maria Rêgo Teixeira; MOREIRA, Izabel Freire. O princípio do poluidor-pagador na jurisprudência do STF e do STJ: uma análise crítica. **Veredas do Direito**, v. 16, n. 34, p. 367-432, 2019, p. 398. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1341>. Acesso em: 26 ago. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. C(89)88/FINAL. Recommendation of the Council concerning the application of the polluter-pays principle to accidental pollution, 06 jul. 1989. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0251>. Acesso em: 21 ago. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. C(90)177/FINAL. Recommendation of the Council on the use of economic instruments in environmental policy, 30 jan. 1991. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0258>. Acesso em: 21 ago. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OCDE/GD(92)81. The polluter-pays principle: OECD analyses and recommendations. Paris, 1992,

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

p. 7. Disponível em:
[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(92\)81&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(92)81&docLanguage=En). Acesso em:
21 ago. 2020.

OST, François. La responsabilité, fil d'Ariane du droit de l'environnement. **Droit et société**, n. 30-31, p. 281-322, 1995.

SABRAN-PONTEVÈS, Elzéar de. **Les transcriptions juridiques du principe pollueur-payeur**. Aix-en-Provence: Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007.

SADELEER, Nicolas de. **Environmental principles: from political slogans to legal rules**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SANDS, Philippe et al. **Principles of international environmental law**. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia, 07 jun. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497->

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

[01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf) . Acesso em: 23 ago. 2020.

UNITED NATIONS. General Assembly. Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Annex I. Rio declaration on environment and development, 12 ago. 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf Acesso em: 23 ago. 2020.

A TUTELA DO MEIO AMBIENTE: A IMPORTÂNCIA DOS SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS

Gade Santos de Figueiró ¹

Resumo: A tutela do meio ambiente é pressuposto básico a implementação da ordem principiológica que emana do artigo 225 da Constituição Brasileira, ao passo que estabelece bases mais próximas aos cidadãos e a políticas públicas de preservação e sustentabilidade. Outrossim, está estreitamente ligada a concepção de valoração adequada dos direitos fundamentais, a efetivação da dignidade da pessoa humana e a exteriorização da justiça, sobretudo, por preencher, pontualmente, as variáveis e lacunas ambientais do Estado.

¹ Mestrando em Direito Ambiental pela UCS, bolsista CAPES II. Pós-graduando em Direito Tributário, Tributos em Espécie, ESMAFE (Escola Superior da Magistratura Federal) / FESDT / UCS – EAD - POA/RS. Pós-Graduado, LLM em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas – Caxias do Sul/RS, em 2018. Graduado em Direito, pela Universidade de Caxias do Sul - UCS VACARIA/RS, em 2012. Advogado. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/4115643502475380>. E-mail: gsfigueiro@ucs.br.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Palavras-chave: Direito Ambiental; princípios ambientais; Tutela Ambiental; Serviços Ecológicos;

1 INTRODUÇÃO

Cediço é que a preservação e exploração do bem ambiental depende de uma necessária tutela jurídica com bases ambientalmente pensadas, sobretudo, quando se perquire o objetivo de um desenvolvimento sustentável que promova bem estar humano e não humano, à presente e a futuras gerações.

Ao passo que medidas da tutela do bem ambiental devem promover ações destinadas a proteger e preservar o meio ambiente, como ações de prevenção, controle e recuperação de danos ambientais, bem como a promoção de práticas de conservação ambiental.

Assim, efetivar ações e medidas que visam preservar e conservar os ecossistemas naturais, mantendo sua biodiversidade e seus serviços ecológicos, implica em dizer na observância de principiologia ambiental (quicá, supra constitucionais), mormente, por muitas vezes carregar em seu âmago desejos além da própria letra da lei.

Nesse sentido, o direito humano a um meio ambiente saudável, princípio 1 da Declaração de Estocolmo de 1972, não pode resultar em um perecimento do bem ambiental em favor

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

absoluto humano. O relatório da ONU de 1994, observa bem essa relação recíproca entre direitos e deveres ambientais e um direito humano ao meio ambiente. Outrossim, o relatório da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa de 2003, sob a perspectiva que o capital natural é limitado, analisa um novo prisma ao direito humano, melhorar o direito e a governança sustentável (Bosselmann, 2008).

Depreende-se, que os serviços ecossistêmicos além de seu bojo ideológico previdente à preservação e sustentabilidade, carregam em si um caráter prático de proteção e perpetuidade do bem ambiental, sopesado, sobretudo, em sua essencialidade à vida humana e não humana, implicando em transcendente visão ao modelo jurídico, econômico e social presente. Tudo, ao fim de efetivar uma sadia qualidade de vida a partir do equilíbrio da vida ambiental ecológica.

Nisso, portanto, vê-se a relevância e pertinência da presente discussão acerca dos serviços ecossistêmicos, haja vista que para tratar desse desafio, é imprescindível analisar as noções e conceitos principiológicos ambientais, mormente, aquelas que dão gênese, envolvem e sustentam os serviços ecossistêmicos, que é o objeto central deste estudo.

2. PRINCÍPIOS AMBIENTAIS E SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Os serviços ecossistêmicos estão arraigados em uma gama de princípio ambientais, dentre eles e sem desmerecer a importância dos demais dentro do sistema principiológico ambiental, se sobressaem os do poluidor-pagador, usuário-pagador, protetor recebedor e desenvolvimento sustentável.

2.1 Panorama normativo

O Parlamento Europeu ao narrar a origem e evolução da política ambiental do bloco², iniciando pelo Conselho Europeu em Paris (1972) primeiras declarações buscando ajuste das políticas ambientais e econômicas, o Ato Único Europeu (1987) que introduziu o título “Ambiente” na legislação e que consagrou constitucionalmente os princípios. O Tratado de Maastricht (1993) que fez do ambiente um domínio de intervenção oficial da EU. O Tratado de Amsterdam (1999) que instituiu o dever de integrar a proteção do ambiente em todas as políticas setoriais da EU. E, o Tratado de Lisboa (2009), focado na luta contra as alterações climáticas como objetivo específico da EU.

² “A política ambiental da UE remonta a 1972, ano em que se realizou em Paris o Conselho Europeu, no qual os Chefes de Estado e de Governo europeus (na sequência da primeira conferência das Nações Unidas sobre o ambiente) declararam a necessidade de uma política ambiental comunitária que acompanhasse a expansão económica e apelaram à elaboração de um programa de ação. [...]” (EUROPEAN PARLIAMENT, 2022).

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

No Brasil, somente 21 anos após o advento que instituiu o SNUC, em janeiro de 2021, o legislador brasileiro instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) através da Lei 14.119/2021, onde de forma clara, expressa e nominal se versa sobre os princípios como diretrizes a PNPSA, ao que no inciso I, do art. 5º, coroa-se o princípio do usuário-pagador e abre as diretivas calcadas no objetivo da melhora do bem ambiental ao fim da sadia qualidade de vida da população.

2.2 Matriz principiológica

A gênese do poluidor-pagador se confunde ao do princípio do usuário-pagador, e sem dúvida, ambos com os princípios da precaução, da prevenção e da correção da poluição na fonte. Entretanto, o princípio do poluidor-pagador se consubstancia na incidência de uma efetiva e/ou potencial lesão ao bem ambiental.

Este princípio é baseado na responsabilidade civil, que diz que quem causa danos a outra pessoa ou ao meio ambiente deve reparar ou indenizar o dano causado. É um princípio de direito ambiental que estabelece que o responsável por um dano ambiental deve arcar com os custos de reparação ou prevenção desse dano. O princípio foi criado como uma forma de incentivar a responsabilidade ambiental e reduzir a poluição.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Contudo, é necessário que se pontue, o princípio não quer dizer na permissão e/ou liberdade de degradar/poluir com contraprestação, ao contrário, tem caráter indutor de comportamento social, ou seja, mitigar as ações lesivas ao bem ambiental, punindo e estabelecendo diretrizes de compensação, reparação e recomposição do dano ou seu potencial lesivo. Sempre, com viés preventivo e precaucional à preservação e equilíbrio do meio ambiente. Tanto que as medidas não se consubstancia apenas em exigências financeiras, mas ações *pro-natura*.

O princípio do poluidor-pagador é derivado de teorias econômicas da “lei da escassez” (recursos naturais são essencialmente limitados), “teoria dos preços” (o preço como fator restritivo) (Robbins, 1932, p. 15), e a “teoria Pigouviana” (Dommen, 1993, p. 73), ou seja, busca corrigir as externalidades negativas através da imposição de medidas econômicas e financeiras a agentes específicos que causam danos, tem potencial danoso ou se busca mitigar a atividade.

No Brasil, o princípio passou a ser esculpido a partir do código Florestal de 1934, mesmo que sua gênese fosse estranha a construção jurídica, instrumentos jurídicos internalizaram essas essências das teorias econômicas para albergar no bojo legal a crescente preocupação com a preservação ambiental e os efeitos resultantes da desregulada degradação do bem ambiental (Borges).

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Internacionalmente, o PPP fora reconhecido e alçado como princípio ambiental através da Recomendação C (72) 128, de 26 de maio de 1972, do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1972), denominada “*Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*” (Princípios Diretores Relativos aos Aspectos Econômicos das Políticas Ambientais Internacionais), objetivando induzir comportamento à ações protetoras e preservacionistas ao meio ambiente, primando pelo equilíbrio ambiental e harmonização nos custos de produção, evitando distorções nos preços dos produtos no âmbito internacional.

Já, quando falamos do princípio do usuário-pagador, sua gênese internacional tem o mesmo berço e matriz do PPP, contudo, seu nascedouro legal interno se deu com o advento da Lei nº 6.938/81, construída de tal modo que a disposição final do inciso VII avoca claramente o espírito do princípio do usuário-pagador ao diploma legal, ao passo que, estabelece diretrizes e objetivos atinentes à Política Nacional do Meio Ambiente. Assim, o princípio emerge no inc. VII, do art. 4º, da Lei nº 6.938/81, ao dispor que a Política Nacional do Meio Ambiente visará à imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Assim, o Princípio do Usuário-Pagador tem por objetivo fazer com que estes custos da preservação ambiental não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

pelo utilizador. Outrossim, observa também que o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham por efeito aumentar o preço do recurso ao ponto de ultrapassar seu custo real, após levarem-se em conta as externalidades e a raridade (Machado, 2014, p. 90/91).

Importante destacar que a cobrança pela utilização de recursos ambientais, não se dá em caráter punitivo, não decorre de ilicitude ou dano, mas sim, pelo valor que o recurso natural representa de per si ou, ainda, em razão de sua função ecossistêmica. Assim, se transcreve numa natureza meramente remuneratória pela outorga do direito de uso de um recurso natural. O custo está numa atuação preventiva³.

De acordo com o Ministro Ayres Britto, o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, e está a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica (STF, ADI 3.378, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 05.08.2008).

Não por outra razão se concebe que o valor/custo/preço incidente e requerido do usuário deva ter uma natureza

³ Gabriel Wedy (2019) delinea que o princípio do usuário-pagador não ostenta caráter punitivo, já que, independentemente da ilegalidade do comportamento do usuário, ele pode ser cobrado pelo mero uso do bem ambiental. Estabelece que “os preços devem refletir todos os custos sociais do uso e esgotamento do recurso. Exemplo: quem utiliza água para irrigação deve pagar pelo uso desse bem ambiental limitado”.

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

vinculada, ou seja, o produto econômico arrecadado em razão do uso dos recursos naturais deva também ser revertido e empregado na melhora da qualidade e quantidade do bem ambiental utilizado. Pensar doutra forma seria constatar mero ato de mercancia dos recursos naturais pelo poder público, o que sem dúvida não é a essência e objetivo do princípio que, notadamente, carrega em si uma função preventiva.

Quanto ao princípio do Protetor-Recebedor, como os demais princípios este se deriva da essencialidade e finitude dos bens ambientais, da necessidade de fomento à preservação e equilíbrio no uso e exploração consciente dos recursos. Assim, através de incentivos e subsídios econômico-financeiros, tributários e/ou administrativos se institui compensações financeiras à aqueles agentes que se dispõem a promoverem ações efetivas de proteção, preservação e restauração do bem ambiental (Da Costa, 2010, p. 154)

Nesse sentido, leciona Altmann (2021, p. 370), “em notável avanço, o princípio do Protetor-Recebedor preconiza que aqueles que contribuem para a restauração e preservação da natureza (e dos serviços ecossistêmicos, consequentemente) percebam uma justa retribuição.”

Rech (2011, p. 51) esclarece que um instrumento do princípio é o PSA, que possui potencial de multiplicar o número de interessados a preservar o bem ambiental, motivado pela contraprestação, se torna mecanismo eficiente para que

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

continue prestando serviços indispensáveis à preservação da biodiversidade e da própria dignidade humana.

No âmbito internacional, há exemplos que remontam os anos 1980, nos Estados Unidos através do Conservation Reserve Programme. Entretanto, é a Costa Rica considerada pioneira a colocar em prática e pelos resultados obtidos através da Lei Florestal nº 7.575, de 13 de fevereiro de 1996, o Sistema de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA/PSE) que incentiva as externalidades ambientais positivas. Considerado o mais bem sucedido das américas, passando, uma perda anual de aproximadamente 100 km² por ano ao final dos anos 1980 ao aumento de cerca de 300 km² por ano entre 2011 e 2013 (Sierra, Cambronero, Veja, 2016).

No âmbito nacional, o princípio aparece delineado em diferentes diplomas legais, desde a Lei nº 6.938/81 (PNMA), passando pela Lei 9.985/00 (que regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências); pela Lei 12.305/10 (que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos); pela Lei 12.512/11 (que entre outras funções, institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais); o Código Florestal, Lei 12.651/12 (no artigo 41, inciso I, assegura o pagamento por atividades ambientais); até a atualíssima Lei 14.119 de 13 de

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

janeiro de 2021, a qual institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Por fim, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável implica dizer que é a harmonização dos desenvolvimentos econômicos, sociais e ambientais, resultando em ações e que não causam o esgotamento e degradação dos recursos naturais, entendidos por finitos (Sachs 2017).

Canotilho (2010) explicita o entendimento de que uma evolução sustentável ocorre quando os humanos se organizam os seus comportamentos e ações de forma a não viverem: “à custa da natureza; à custa de outros seres humanos; à custa de outras nações; à custa de outras gerações”. Corroborando, são os objetivos (ONU, 2022c) e desafios do princípio ao buscar a erradicação da pobreza; a fome zero e agricultura sustentável; a saúde e bem-estar, uma educação de qualidade; a igualdade de gênero; acesso a água potável e saneamento; geração e fomento de energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; ação contra a mudança global do clima; proteção da vida na água; proteção da vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes; parcerias e meios de implementação.

A construção do princípio de debruça desde os estudos de Tomas Robert Malthus (1766-1834), as efervescências pós II

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

guerra e preocupações geopolíticas da época ao fulgor da guerra fria, chegando ao seu clímax em 1987 no relatório da primeira Ministra Norueguesa Gro Harlem Brundtland (relatório Brundtland), qual se extrai a essência do conceito de desenvolvimento sustentável, como sendo: “aquele que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades e aspirações” (ONU, 2022d).

Não diferente, o princípio é elementar ao falarmos de equilíbrio e preservação ambiental, sobretudo, por seu caráter prospectivo e de harmonização à vida global, corroborando de sobremaneira com os ideários e medidas promovidas ao amparo e promoção dos serviços ecossistêmicos, uma vez que a finitude, escassez, essencialidade do bem ambiental são expressões que irão nortear os passos do desenvolvimento sustentável, que, nesse olhar, corroborarão com a feição da essencialidade dos serviços ecossistêmicos.

3 SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS

Serviços ecossistêmicos são benefícios naturais que os ecossistemas oferecem à humanidade (Altmann, 2021). Os serviços ecossistêmicos incluem serviços de provisão, como a produção de alimentos, água e fibra, fornecendo bens e serviços ambientais; serviços de suporte os que mantêm a

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

perenidade da vida na Terra; serviços de regulação do clima, a purificação da água, a polinização e a proteção dos solos; e serviços culturais, como a recreação, educação, espiritualidade e identidade cultural. De modo, que a conservação, a restauração e a gestão sustentável dos ecossistemas são fundamentais para assegurar que os serviços ecossistêmicos continuem a ser fornecidos para as gerações futuras.

Em outras palavras, são serviços essenciais prestados pelo meio ambiente e que são fundamentais para o bem-estar humano e não humano. Estes serviços são essenciais para a saúde e o bem-estar de todo ecossistema local e global, pois fornecem recursos naturais, tais como água, alimentos, combustível, madeira, medicamentos, matérias-primas, áreas de recreação, etc.

Esses serviços também ajudam a controlar e regular os ciclos naturais, como o ciclo da água, do nitrogênio, do carbono, etc. Além disso, eles também ajudam a regular o clima, a reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e a minimizar a poluição. Os serviços ambientais também são fundamentais para a proteção da biodiversidade.

No Brasil o conceito jurídico de Serviços ecossistêmicos é extraído da Lei 14.119 de 13 de janeiro de 2021, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, como sendo: “benefícios relevantes para a sociedade gerados

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais [...]”.

A lei nas alíneas “a” a “d” do inciso II, do art. 2º, explicita ainda 4 (quatro) modalidades distintas de serviços ecossistêmicos, ou seja:

- a) serviços de provisão: os que fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como água, alimentos, madeira, fibras e extratos, entre outros;
- b) serviços de suporte: os que mantêm a perenidade da vida na Terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético;
- c) serviços de regulação: os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamento de encostas;

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

d) serviços culturais: os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural, de experiências espirituais e estéticas e do desenvolvimento intelectual, entre outros;

Ou seja, são modalidades de serviços ecossistêmicos que incluem a produção de nutrientes, a produção de água, a produção de alimentos, a produção de combustível, a produção de madeira, a produção de medicamentos, a produção de fibras, a produção de energia e a produção de outros bens. A regulação de ciclos biogeoquímicos, a regulação de água e solo, a regulação de temperatura, a regulação de erosão, a regulação de doenças, a regulação de pragas e a regulação da biodiversidade. Serviços incluem a recreação, a educação, a cultura, a espiritualidade, a estética, a identidade cultural e a saúde (Altmann, 2008).

Por corolário, os benefícios dos serviços ecossistêmicos imanam de si próprios. Em primeiro plano da essencialidade inquestionável, bem assim, da finitude constatável do capital natural. Em segundo plano, são expressivos social, econômico e ambientalmente.

Assim, pode-se dizer que há benefícios de proteção ao meio ambiente, ao reduzir a poluição, a erosão do solo, a degradação dos recursos hídricos e a perda de biodiversidade. Também, na segurança alimentar, pois induzem a melhora na

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

qualidade e a quantidade de alimentos produzidos. São essenciais na adaptação e/ou mitigação às mudanças climáticas. São fundamentais à saúde humana ao reduzir a poluição e promover melhora na qualidade do ar e da água e a reduzir a exposição a doenças transmitidas por vetores. Por fim, implicam significativos benefícios ao desenvolvimento econômico, na produtividade dos ecossistemas, na melhora e aumento da oferta de recursos naturais e aumento da oferta de serviços ambientais (Aragão, 2011).

3.1 Impactos dos Serviços Ecossistêmicos

De mesmo modo, não se pode deixar de analisar os impactos advindos dos serviços ecossistêmicos, quer positivos ou negativos, ou seja, a manutenção e preservação desses serviços contrastará com o uso e exploração. Isso acarretará impactos ambientais, sociais e econômicos.

Exemplos temos, a exploração dos serviços ecossistêmicos pode ter impactos ambientais significativos. Por exemplo, a destruição de ecossistemas naturais para fins de agricultura, criação de gado ou extração de recursos pode levar à perda de serviços ecossistêmicos importantes, como a regulação do clima, a purificação da água e a produção de alimentos. Ou ainda, a simples introdução de espécies exóticas (mexilhão asiático nos dutos de barragens e portos do Brasil –

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

elevando o custo da operação) e outras formas de alteração do ambiente também podem ter um impacto negativo nos serviços ecossistêmicos (Altmann, 2011, p. 71).

3.1.1 Impacto dos custos/preço dos serviços ecossistêmicos

A mudança dos custos/preço dos serviços ecossistêmicos tem um impacto significativo no ecossistema inteiro, pois esses serviços são fundamentais para o equilíbrio ecológico. Quando há alteração nos custos dos serviços ecossistêmicos, e estes aumentam, isso pode levar a mudanças no ambiente, como a perda de habitat de espécies, a destruição de recursos naturais, a erosão do solo e a perda de biodiversidade.

Isso pode ter um efeito dominó adverso em outros serviços ecossistêmicos essenciais, como água potável acessível, medicamentos e alimentos. Além disso, pode resultar em impactos diretamente a economia e toda uma cadeia produtiva, pois os setores e/ou as empresas que dependem desses serviços precisam ser capazes de gerir esses custos. Isso pode levar a uma desaceleração da economia local e/ou global.

O preço dos serviços ecossistêmicos depende do ecossistema em questão e da escala da prestação de serviços. Por exemplo, os serviços ecossistêmicos fornecidos por uma floresta tropical podem variar de milhares de dólares por

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

hectare a milhões de dólares por hectare, dependendo do nível de serviços fornecido. Por outro lado, os serviços fornecidos por um campo agrícola podem variar de centenas de dólares por hectare a vários milhares de dólares por hectare.

Não obstante, o preço dos serviços ecossistêmicos, o custo direto, depende de muitos fatores, como o tipo de serviço, a região em que se encontra, a quantidade de serviços necessários e a qualidade dos serviços. Não há um preço fixo para serviços ecossistêmicos, mas é comum que sejam cobrados custos diretos por unidade de serviço. Por exemplo a restauração de ecossistemas, podem custar centenas ou até milhares de reais, dependendo da abrangência e complexidade do projeto.

Outrossim, os serviços ecossistêmicos são considerados custos indiretos, pois não podem ser associados diretamente a um produto ou serviço específico. Estes custos indiretos incluem, entre outros, os serviços como a regulação do clima, a reciclagem de nutrientes, a proteção das águas de superfície, a redução da erosão do solo, a proteção da biodiversidade e a absorção de carbono. Os custos indiretos não são necessariamente monetários; podem incluir o tempo e o investimento em recursos humanos ou recursos naturais necessários para fornecer serviços ecológicos (Fichino, 2014).

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

3.1.2 Impacto na economia

Os serviços ecossistêmicos têm um grande impacto na economia, fornecem recursos naturais para a produção, proteção, consumo e recreação, suprimindo as necessidades básicas da humanidade em diversos aspectos. Eles também são cruciais para a manutenção de ecossistemas saudáveis, equilibrados e para a prevenção de desastres naturais, como inundações, secas e pragas.

Além disso, os serviços ecossistêmicos também são importantes para a economia global, pois ajudam a reduzir os custos de produção, a melhorar a qualidade dos produtos, a aumentar a produtividade e a aumentar o valor dos bens e serviços. A conservação dos serviços ecossistêmicos também pode ajudar a reduzir o custo de produção de produtos e serviços, aumentar a produtividade, melhorar a qualidade da água e do ar, e, conseqüentemente, melhorar a saúde das pessoas, num ciclo que afeta a economia diretamente.

Estes serviços são essenciais para a sobrevivência humana e para o crescimento econômico. Estudos mostram que os serviços ecossistêmicos podem aumentar o PIB em até 35% em algumas regiões, pois contribuem para a produção de alimentos, para a produção de energia e para a prevenção de desastres naturais. Outrossim, no ano de 2014 o valor global dos serviços ecossistêmicos foi estimado em até 145 trilhões

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

por ano (Costanza et al., 2014). Entretanto, o relatório do TEEB ainda de 2008 avaliava os impactos econômicos associados a perda do Capital Natural, estimando que o custo da inação política e da continuidade do *business as usual* causaria perdas anuais de cerca de US\$ 2 a US\$ 4,5 trilhões (Altmann, 2021, p. 197).

3.2 Serviços ecossistêmicos e o *valuation* ambiental

O *valuation* ambiental é um processo de avaliação dos serviços ecossistêmicos e dos recursos naturais, como água, solo, ar, biodiversidade, etc. O objetivo do *valuation* ambiental é avaliar o valor econômico dos serviços ecossistêmicos e dos recursos naturais, para que possam ser incorporados ao planejamento e à tomada de decisão. O *valuation* ambiental também pode ser usado para avaliar o impacto de projetos e programas, para determinar seu custo-benefício e para avaliar o impacto de políticas.

Corroborando, importante citar o trabalho de Mota e Pereira (2012, p.17-18), que traz significativa contribuição na valoração do capital natural ao fim de se chegar ao valor/preço/custo da disposição e uso dos recursos naturais à compensação.

Consoante Tolmasquim, o valor econômico total de um recurso ambiental (VERA) é o valor

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

que deriva de seus atributos, com a peculiaridade de que esses atributos podem estar ou não associados a um uso.

Ele apresenta a seguinte composição: $VERA = (VUD + VUI + VO) + VE$

A cada uma destas parcelas correspondem um ou vários métodos de valoração. Segundo Cláudio Elias Carvalho, os mais comuns são:

a) Produtividade Marginal; b) Custo de Reposição/Reparação; c) Custos de Re-Localização; d) Despesas de Proteção; e) Despesas de Prevenção/Mitigação; f) Método do Valor de Propriedade ou de Preços Hedônicos; g) Método do Custo de Viagem (MCV); h) Método da Valoração Contingente (MVC);

Delimitadas as bases da compensação ambiental, cumpre lembrar que percorrer tal *iter* só foi possível a partir da nova interpretação que o STF conferiu ao princípio do usuário pagador, do qual decorre. Trata-se da ADI n.º 3.378/DF, proposta pela Confederação Nacional das Indústrias – CNI, que tinha por objeto a declaração da inconstitucionalidade do art. 36 e seus §§ 1.º, 2.º e 3.º, da Lei n.º 9.985/2000. (grifo nosso).

Nesse sentido, importante observar a iniciativa AEM: a Aliança da Resiliência e a Economia Ecologia. Fruto de das demandas de atores políticos e de cientistas da década de 90, que buscavam reunir num só relatório informações científicas fiáveis sobre o estado dos ecossistemas, resultando no relatório

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

“Protecting our Planet, Securing our Future: Linkages among Global Environmental Issues and Human Needs”, publicado pelo Banco Mundial, Nasa e PNUMA em 1998. Trabalho que continuou e seguiu o Modelo do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) (Altmann, 2021, p. 101).

A iniciativa AEM conseguiu chamar uma agenda aos serviços ecossistêmicos e ser base técnica confiável para tomada de decisões, ao passo que, dente as instituições criadas a partir da iniciativa, destaca-se *The Economics of Ecosystem & Biodiversity* (TEEB), da necessidade de tornar os valores da natureza visível, objetivando concentrar informações e valores da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos a subsidiar decisões (TEEB, 2022).

A construção de avaliação do capital natural ofertada pelo *TEEB*, propõe o seguinte:

[...] three main steps to assess the natural capital values:

1) Identification: the first step involved the identification of material agricultural-related environmental impacts and ecosystem services using quantitative modelling techniques and a qualitative review of the academic literature.

2) Quantification: The second step involved the quantification of environmental impacts and ecosystem services into physical quantities. This required the collection of primary data from com

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

2) Quantification: The second step involved the quantification of environmental impacts and ecosystem services into physical quantities. This required the collection of primary data from companies relating to the specific pilot studies. In the absence of primary data, physical quantities were derived from secondary data sources such as life cycle assessments and other academic literature.

3) Valuation: the final step involved the transformation of physical quantities into monetary values using environmental or natural capital valuation techniques. These techniques estimate the value of environmental goods or services in the absence of a market price.⁴

Noutras palavras, o TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) auxilia busca encontrar e tecnicamente expor

⁴ Tradução livre: [...] três passos principais para avaliar os valores do capital natural: 1) Identificação: a primeira etapa envolveu a identificação de impactos ambientais materiais relacionados à agricultura e serviços ecossistêmicos usando técnicas de modelagem quantitativa e uma revisão qualitativa da literatura acadêmica. 2) Quantificação: A segunda etapa envolveu a quantificação dos impactos ambientais e serviços ecossistêmicos em quantidades físicas. 2) Quantificação: A segunda etapa envolveu a quantificação dos impactos ambientais e serviços ecossistêmicos em quantidades físicas. Isso exigiu a coleta de dados primários de empresas relacionados aos estudos-piloto específicos. Na ausência de dados primários, as grandezas físicas foram derivadas de fontes de dados secundárias, como avaliações de ciclo de vida e outras literaturas acadêmicas. 3) Valorização: a etapa final envolveu a transformação de grandezas físicas em valores monetários usando técnicas de avaliação ambiental ou de capital natural. Essas técnicas estimam o valor de bens ou serviços ambientais na ausência de um preço de mercado.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

o “*Environmental Value*” (valor ambiental). É uma iniciativa global para promover uma maior compreensão e reconhecimento dos valores econômicos dos ecossistemas e serviços ecossistêmicos. O TEEB busca promover a inclusão de valores ambientais na tomada de decisões econômicas, fornecendo informações sobre os custos e benefícios da conservação e do uso sustentável dos recursos naturais.

Entretanto, isso não significa dizer que se põe preço ao capital natural, doutra forma estar-se-ia reduzindo o bem ambiental as cifras mercantilizáveis indistintamente, mas que se trata de contributos técnicos que disponibilizam ferramentas essenciais no trabalho com os serviços ecossistêmicos, seu custo e valor em essência, à proteção ambiental, a práticas e medidas que visam preservar e conservar o meio ambiente, ações de prevenção, controle e correção de danos ambientais, além de incentivar ações que promovam o desenvolvimento sustentável, a fim de garantir a saúde e o bem-estar das gerações presentes e futuras.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cediço, portanto, que os serviços ecossistêmicos têm um valor econômico significativo. São responsáveis por fornecerem recursos naturais, como água, ar limpo, alimentos, combustível, medicamentos, matérias-primas, entre outros.

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Esses recursos são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social de uma região.

Não obstante, há que se ter em mente o combate a mercantilização e precificação do meio ambiente, pois a modernidade jurídica e econômica permitiu a objetificação e apropriação de bens comuns ambientais, pois a precificação ou mercantilização do meio ambiente acarreta seu exaurimento, degradação e o afastamento dos mais pobres, impede-os de usufruir de determinados bens que outrora eram da coletividade, mas que agora diante do domínio e interesses privados, acabam por ser acessíveis a determinadas pessoas ou grupos.

Entretanto, nos parece incontroverso que os serviços ecossistêmicos, como expressão jurídica social ainda precisam avançar no ideário coletivo, por isso, é importante incentivar a conscientização sobre os serviços ambientais e sua importância para a sociedade, e uma maneira de fazer isso é através do pagamento por serviços ambientais (PSA).

O PSA é uma forma de incentivar a conservação dos serviços ambientais e ajudar a garantir que eles continuem a ser fornecidos. Ele também pode ajudar a reduzir a pressão sobre os recursos naturais, ajudando a prevenir a degradação ambiental e a conservar a biodiversidade. Além disso, o PSA pode ajudar a melhorar a qualidade de vida das comunidades locais, pois pode gerar empregos e renda.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

No entanto, o PSA também tem alguns desafios. Por exemplo, é importante que os pagamentos sejam feitos de forma justa e equitativa, para que as pessoas e comunidades e/ou instituições que fornecem os serviços ambientais sejam adequadamente recompensadas.

Em suma, o pagamento por serviços ambientais é uma importante ferramenta para incentivar a conservação dos serviços ambientais e ajudar a garantir que eles continuem a ser fornecidos a longo prazo.

Nesse sentido, os preceitos basilares esculpidos nas eras evolutivas do direito ambiental através dos princípios ambientais, são as matrizes ideárias que conduzem a uma valoração do capital natural que transcende cifras e preço, que faz florescer a essencialidade e necessidade dos serviços ecossistêmicos aos seres humanos e não humanos, à vida social, econômica e ambiental, a um verdadeiro equilíbrio ambiental, com qualidade de vida sadia, através de desenvolvimento sustentável ambientalmente construído.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Europeia do Meio Ambiente (EEE). Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/user-pays-principle>. Acesso em: 15. Jul. 2022

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

AUGUSTIN, Sergio, SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. **O direito na sociedade de risco: dilemas e desafios socioambientais/** org. Sérgio Augustin, Raquel Fabiana Lopes Sparemberger. - Caxias do Sul, RS: Plenum, 2009.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo:Malheiros, 2008.

ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por serviços ambientais como mecanismo econômico para a mitigação das mudanças climáticas no Brasil.** In: RECH, Adir Ubaldo (org.). **Direito e Economia Verde:** Natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis. 2. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2011. cap. 2, p. 71. 978-85-7061-633-3.

ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por serviços ecológicos: uma estratégia para a restauração e preservação da mata ciliar no Brasil?** 2008. 121 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/352/Dissertacao%20Alexandre%20Altmann.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03. set. 2022.

ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e Direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma**

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

tipologia. In: VALENTE, Isabel Maria Freitas; SALA, José Blanes. (coord.). São Paulo: EdUFABC, 2021. E-book (486 p.). ISBN 978-65-994373-3-5. Disponível em: <http://monographs.uc.pt/iuc/catalog/view/219/486/847-1>. Acesso em: 03. set. 2022.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor-pagador. Pedra angular da política comunitária do ambiente.** São Paulo: Coimbra, 1997. ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **A natureza não tem preço... mas devia. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas. Estudos em homenagem a Jorge Miranda.** 2011. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/17696/1/A%20natureza%20n%C3%A3o%20tem%20pre%C3%A7o%20Alexandra%20Arag%C3%A3o%2025%20de%20Outubro.pdf>. Acesso em: 24. Set. 2022.

BORGES, Luís António Coimbra Borges e outros. ***Evolução da Legislação Ambiental no Brasil.***

BOSELDMANN, Klaus. Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente** (RevCEDOUA), ano XI, n. 21, p. 9-38, 2008. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/8821/3/1.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 18. jul. 2022

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da

*Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

República. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15. ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 15. jul. 2022

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 15. jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm Acesso em: 15. jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,.
Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm Acesso em: 15. jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021.** Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm Acesso em: 16. ago. 2022

BULOS, Uadi Lammego. **Constituição federal anotada.** São Paulo: Saraiva, 2003.

CANOTILHO, J. J. G. **O Princípio da Sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional.** Revista de Estudos Politécnicos (Polytechnical Studies Review) 2010, Vol VIII, nº 13, 007-018.

COSTANZA, Robert; DE GROOT, Rudolf; SUTTON, Paul; DER PLOEG, Sander van; ANDERSON, Sharolyn J.; KUBISZEWSKI, Ida; FARBER, Stephen; TURNER, R. Kerry. Changes in the global value of ecosystem services, **Global Environmental Change.** Volume 26, 2014. Pages 152-158. ISSN 0959-3780.
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.04.002>. Disponível

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378014000685>. Acesso em: 24 set. 2022.

DA COSTA, Dahyana S. C. **O Protetor-Recebedor no Direito Ambiental**. Revista Brasileira Multidisciplinar, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 149-161, 2010. Disponível em: <https://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/147>. Acesso em: 29. Dez.2022.

DERANI, Cristiane **Direito ambiental econômico**/ Cristiane Derani.-3 ed.- São Paulo: Saraiva, 2008.

DOMMEN, Edward. **Fair Principles for Sustainable Development: Essays on Environmental Policy and Developing Countries** *New horizons in environmental economics*. Editora: Edward Elgar Publishing. 1993.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Fact Sheets on the European Union - Environment policy: general principles and basic framework**. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/71/politica-ambiental-principios-gerais-e-quadro-de-base>. Acesso em:15. Jul. 2022.

FAO. **EAF PRINCIPLES**. Disponível em: <https://www.fao.org/3/y4773e/y4773e09.htm#TopOfPage> . Acesso em: 15. set. 2022.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: livraria do Advogado Editora, 2008.

FICHINO, B. S. **Trade-off entre serviços ecossistêmicos de provisão, suporte e regulação em florestas de Araucária**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ecologia) - Instituto de Biociências, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. 84 f. Disponível em:
https://teses.usp.br/teses/disponiveis/41/41134/tde-09122014091644/publico/Betania_Fichino.pdf . Acesso em: 30. Nov. 2022.

FOLADORI, Guilherme. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Trad: Marise Manoel. – Campinas, SP: Editora da Unicamp, São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

FREITAS Vladimir Passos de (coord.). **Direito Ambiental em Evolução-** N°5./ Vladimir P. de Freitas (coord.)/ Curitiba: Juruá, 2007.

GULLO, Maria Carolina Rosa. **O pensamento econômico e a questão ambiental: uma revisão**. Caxias do sul: IPES/CECI/UCS, 2010. Disponível em:
<https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/041.pdf> . Acesso em: 24. Set. 2022.

*Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder** / Enrique Leff; tradução de Lúcia M athilde Endlich Orth - Petrópolis, RJ: Vozes, **2001**.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MOTA, Mauricio; PEREIRA, Daniel. (2012). **Releitura do Direito de Propriedade à Luz de Sua Função Socio Ambiental e da Compensação Ambiental como Mecanismo de Densificação do Princípio do Usuário Pagador**. Revista Brasileira Multidisciplinar. 15. 8. 10.25061/2527-2675/ReBraM/2012.v15i1.71. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320994546_Releitura_do_Direito_de_Propriedade_a_Luz_de_Sua_Funcao_Socio_Ambiental_e_da_Compensacao_Ambiental_como_Mecanismo_de_Densificacao_do_Principio_do_Usuario_Pagador. Acesso em: 16. Ago. 2022

OCDE, **Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies**, 26 May 1972 – C (72) 128. Disponível em: <http://acts.oecd.org> . Acesso em: 30 de dezembro de 2022

ONU. **Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental**. 2022a. <https://www.unescwa.org/sdglossary/user-pays-principle>. Acesso em: 15. jul. 2022.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

ONU. **Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais.** 2022b. <https://unstats.un.org/unsd/environmentgl/gesform.asp?getitem=1164> . Acesso em: 15. jul.2022.

ONU. **Objetivos de desenvolvimento sustentável.** 2022c. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 30 de dezembro de 2022.

ONU. **O Nosso Futuro Comum.** 2022d. Disponível em: <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf> . Acesso em: 30.dez.2022.

RECH, Adir Ubaldo (org.). **Direito e economia verde : natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis /** org. Adir Ubaldo Rech. – Caxias do Sul, RS : Educs, 2011.

RICOVERI, Giovanna. **Bens Comuns Versus Mercadorias.** Ed. Multifoco. Rio de Janeiro, 2012. Pag. 61-67.

ROBBINS, Lionel. **An essay on the nature and significance of economic science.** London: MacMillan, 1932

SACHS, Jeffrey D. **A era do desenvolvimento sustentável.** Tradução: Jaime Araujo. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017

*Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito constitucional ambiental** / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseif – 4. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SIERRA, Rodrigo; CAMBRONERO, Alex; VEGA, Edwin. **Patrones Y factores de cambio de la cobertura forestal natural de Costa Rica, 1987-2013**. Preparado para el Gobierno de Costa Rica bajo el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), 2016. Disponível em: http://reddcr.go.cr/sites/default/files/centro-de-documentacion/rierraacambroneroevega_patrones_y_factores_cus.pdf . Acesso em: 17. out. 2022.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Princípios do direito ambiental: atualidades** / org. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira. Caxias do Sul, RS, Educs. 2012. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/5872/pdf> / 0. Acesso em: 15. jul. 2022

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes e PAVIANI, Jayme. **Direito ambiental: um olhar para a cidadania e sustentabilidade planetária**/ org. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger e Jayme Paviani. - Caxias do Sul, RS: Educs, 2006.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

TEEB - The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Report for Business - Executive Summary. TEEB. 2010. Disponível em: <https://teebweb.org/> . Acesso em: 03 set. 2022

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?** / José Eli da Veiga & Lia Zatz. – Campinas, SP: Autores Associados, 2008. – (Armazém do Ipê).

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI.** 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

WEDY, Gabriel. Os princípios do poluidor-pagador, do protetor-recebedor e do usuário-pagador. **Consultor Jurídico**, Ambiente Jurídico, 12 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-12/ambiente-juridico-poluidor-pagador-protetor-recebedor-usuario-pagador/#sdfootnote9sym>. Acesso em: 14 jul. 2022.

**A INAPLICABILIDADE DA RESERVA DO
POSSÍVEL QUANDO SE TRATA DE
MATÉRIA AMBIENTAL NA PERSPECTIVA
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Liane Francisca Hüning Pazinato¹

Giuseppe Ramos Maragalhoni²

Resumo: O objetivo deste artigo é identificar qual a perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicabilidade da reserva do possível quanto o conflito posto à apreciação do Judiciário envolver o direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, a partir de pesquisa descritiva com emprego do método dedutivo. Foi realizada também revisão bibliográfica, abordando a classificação dos direitos humanos e onde está inserido o direito

¹ Professora permanente do curso de Mestrado em Direito e Justiça Social da FURG. Endereço eletrônico: lianehuning@gmail.com . Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5535218954790465> .

² Mestranda(o) do Programa de Pós-graduação em Direito e Justiça Social (PPGDJS) da Universidade Federal de Rio Grande (FURG). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2015). Graduado em Direito – UCPel (2010). Endereço eletrônico: zeppi6@hotmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/0030268305956618> .

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

ambiental nesse contexto, bem como a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial, que é um dos contrapontos à tentativa de aplicação da reserva do possível utilizada nas decisões analisadas. Concluímos, pois, que o Supremo Tribunal Federal privilegia o direito fundamental ao meio ambiente em detrimento à reserva do possível, interpretando que tais direitos são direitos fundamentais de terceira geração e que constitui obrigação do Estado concretizá-los, incluindo-se o Poder Judiciário, que segundo as decisões apreciadas, detém legitimidade para compelir o Poder Executivo a concretizar os direitos fundamentais.

Palavras-chave: Direito Ambiental, Reserva do Possível, Mínimo Existencial, Supremo Tribunal Federal, Direitos Fundamentais.

1 INTRODUÇÃO

Não raras são as vezes em que verificamos a alegação da reserva do possível quando se trata de discussões judiciais acerca de determinado direito, inclusive aqueles classificados como direitos fundamentais. O tema obviamente é complexo e exige dedicada análise, o que nos inspirou a curiosidade de aferir como o Supremo Tribunal Federal interpreta a questão quando se trata de matéria atinente ao Direito Ambiental, sendo esta a justificativa deste artigo, bem como nesse sentido é

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

também seu objetivo, ou, em outras palavras, o objetivo deste artigo é verificar se os direitos fundamentais atinentes a proteção ao meio ambiente são prestigiados pelo Supremo Tribunal Federal quando em confronto com a alegação do gestor público de que não haveriam recursos para implementação de medidas dedicadas a essa proteção. Adiantamos que são poucas as decisões que abordam essa discussão envolvendo a reserva do possível e o direito fundamental ao meio-ambiente saudável e equilibrado, mas nesse pequeno número de proposições encontram-se fundamentos convincentes que levam à conclusão de que a reserva do possível não pode ser obstáculo à efetivação de direitos fundamentais relacionados ao meio ambiente.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Para alcançar tal conclusão, utilizando o método de revisão bibliográfica e jurisprudencial, bem como pesquisa descritiva com emprego do método dedutivo, iniciamos nosso trabalho delimitando alguns conceitos que reputamos fundamentais para tanto, tais como a definição do que é a dignidade da pessoa humana, dando enfoque especial para um dos elementos que a compõe: o mínimo existencial. Em seguida, tratamos de algumas noções introdutórias sobre a reserva do possível. Essa estrutura foi assim delineada para que, quando avançássemos no texto, tivéssemos base para operar o sopesamento desses três institutos que lastreiam as decisões do Supremo Tribunal Federal que destacamos para análise.

Em seguida, passamos a destacar o direito ao meio-ambiente saudável e equilibrado como um direito fundamental, para então relacionar o tema com o precedente firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema STF nº 220, em que se firmou a tese de que a reserva do possível não pode ser argumento para limitar a efetivação de direitos fundamentais, naquele caso a dignidade da pessoa humana no âmbito dos estabelecimentos prisionais. A partir disso, estamos trazendo mais duas decisões, desta vez trazidas exatamente no contexto de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: as decisões proferidas na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.066 e no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

796.347/RS. Em ambas, os votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao menos os que enfrentaram o mérito, foram no sentido de que o direito ao meio ambiente é um direito fundamental de terceira geração e que a reserva do possível não é argumento capaz de afastar o dever que o Estado tem de promover a proteção ao meio ambiente.

Por fim, agregando algumas ponderações, concluímos que as poucas decisões encontradas no âmbito do Supremo Tribunal Federal são ricas em fundamentos, sobretudo para confirmar a ideia de que o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado não pode ser relativizado em nome da reserva do possível.

2 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, MÍNIMO EXISTENCIAL E A RESERVA DO POSSÍVEL

O tema atinente a aplicação da reserva do possível é complexo em qualquer área e não é diferente quando tratamos de direito ambiental. Inspirado nesse desafio, tratou-se de pesquisar como o Supremo Tribunal Federal, corte suprema em matéria constitucional no Brasil, interpreta a questão. Supreendentemente, pouquíssimas são as decisões que discutem a aplicabilidade ou não da reserva do possível em matéria ambiental.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Antes de avançar à análise das decisões, importa estabelecer algumas premissas que reputamos indispensáveis à compreensão da nossa posição, tal como o conceito do que é reserva do possível e qual sua aplicação quando se trata de direitos fundamentais, além do enquadramento, ou não, do direito ambiental como direito fundamental. Assim, em primeiro lugar, trataremos do princípio da dignidade da pessoa humana, para então poder alcançar o conceito do que seria o mínimo existencial, parâmetro sem o qual a análise da reserva do possível seria precária, e, por fim, estabelecer nossa concepção sobre a reserva do possível.

Sobre a dignidade da pessoa humana, a Constituição Federal expressamente dispõe que esse é um dos fundamentos da República, consoante redação do seu artigo 1º, inciso III. Do mesmo modo, a Constituição Federal dispõe que são objetivos fundamentais “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, em seu artigo 3º, incisos I, III e IV. Ao dessa forma dispor, sobretudo porque previu um título exclusivamente para os princípios fundamentais, a Constituição Federal reconhece tais princípios como normas com capacidade de influenciar em toda as demais normas

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

constitucionais, inclusive quanto as normas que veiculam direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, afigura-se necessário primeiro uma definição conceitual e menos jurídica do que seria dignidade da pessoa humana, e, para tanto, válido ecoar a seguinte proposta de conceituação, aventada por Ingo Wolfgang Sarlet:

Outrossim, o conceito que se propõe, vale repisar, representa uma proposta em processo de reconstrução, visto que já sofreu dois ajustes desde a primeira edição, com o intuito da máxima afinidade possível com uma concepção multidimensional, aberta e inclusiva de dignidade da pessoa humana. Assim sendo, temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração *por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.* (Sarlet, 2015, p. 1.135)

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Alerta o autor, entretanto, que essa proposta conceitual precisa sempre ser testada mediante sua relação com os direitos fundamentais, o que o leva a explorar ao longo do restante da obra citada a relação entre a dignidade da pessoa humana e outros elementos, inclusive interpretando-o como norma fundamental na ordem jurídico-constitucional brasileira (Sarlet, 2015, p. 1.135-2.071). Reitere-se, acerca dessa relação, o papel constitucional atribuído à dignidade da pessoa humana, nos termos do que foi exposto logo acima, qual seja, a inserção pelo constituinte da dignidade da pessoa humana no tópico dedicado aos princípios fundamentais à eleva a posição de influenciar em todas as demais normas constitucionais.

De seu turno, o mínimo existencial é um dos elementos que compõe o conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana na concepção traçada por Daniel Sarmento:

Como já ressaltado, considero que o princípio da dignidade da pessoa humana deve guardar uma necessária conexão com a compreensão de pessoa humana, que deriva de uma leitura da ordem constitucional brasileira guiada pela moralidade crítica. Como visto no item 2.2 acima, trata-se, em resumo, da pessoa vista como fim em si, e não como mero instrumento a serviço do Estado, da comunidade ou de terceiros; como merecedora do mesmo respeito e consideração que todas as demais, e não como parte de um estamento na hierarquia social; como agente autônomo, e não como “ovelha” a ser conduzida por qualquer pastor; como ser

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

racional, mas que também tem corpo e sentimentos, e por isso experimenta necessidades materiais e psíquicas; como ser social, imerso em relações intersubjetivas fundamentais para a sua identidade, e não como indivíduo atomizado e desenraizado.

Dessa compreensão, emergem, *prima facie*, os seguintes componentes do princípio da dignidade da pessoa humana: o *valor intrínseco da pessoa*, que veda a sua instrumentalização em proveito de interesses de terceiros ou de metas coletivas; a *igualdade*, que implica a rejeição das hierarquias sociais e culturais e impõe que se busque a sua superação concreta; a *autonomia*, tanto na sua dimensão privada, ligada à autodeterminação individual, como na pública, relacionada à democracia; o *mínimo existencial*, que envolve a garantia das condições materiais indispensáveis para a vida digna; e o *reconhecimento*, que se conecta com o respeito à identidade individual e coletiva das pessoas nas instituições, práticas sociais e relações intersubjetivas. (Sarmento, 2020, p. 131)

Para o autor citado, o mínimo existencial diz respeito às condições materiais da vida digna e traduz um dos elementos essenciais da dignidade da pessoa humana, que inclusive não se encontra englobado em nenhum outro princípio constitucional. Isso lhe impõe tarefa sobremaneira importante por representar o componente chamado de “mínimo existencial” um forte argumento na defesa de diversas garantias espalhadas por toda

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

a Constituição Federal, tais como o direito à saúde, educação, segurança, cultura e ao meio-ambiente equilibrado.

Por seu turno, Silvio Beltramelli Neto ensina o seguinte sobre o mínimo existencial:

O **Mínimo Existencial**, tal como ordinariamente abordado por doutrina e jurisprudência, se refere às condições materiais de vida conforme os padrões basais de uma exigência digna, em determinada conjuntura histórica, ou seja, possibilidade real de plena experimentação dos outros componentes do princípio jurídico da dignidade da pessoa humana. Em sendo assim, o mínimo existencial suscita distintas pretensões positivas ou negativas, muitas já expressamente previstas em outras normas de direitos humanos.

Embora inexista uma disposição legal expressa sobre o mínimo existencial, a promoção de condições materiais de existência aos seres humanos decorre dos objetivos de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, consagrados pelo art. 3º, III e IV, da Constituição Federal, na forma de objetivos impostos à República Federativa do Brasil.

Para além dos objetivos, a Carta Constitucional pátria estabelece, por obra dos poderes constituintes originário e derivado, diversos direitos sociais específicos, como os direitos à

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (art. 6º ao 11).

Demais disso, lembre-se, sempre, dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA) garantidos em normas internacionais oponíveis ao Estado brasileiro e que, quando previstos em tratados internacionais devidamente ratificados, complementam o rol constitucional, por força do art. 5º, §2º, da Constituição Federal – v.g. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais (ONU) e Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – “Protocolo de São Salvador” OEA. (Beltramelli Neto, 2021, p. 142)

Conclui-se, portanto, que o mínimo existencial é um dos componentes do princípio jurídico da dignidade da pessoa humana, o que reflete tanto na redação constitucional dos objetivos da República Federativa do Brasil quanto em outros tópicos em que a Constituição Federal garante direitos sociais, além de refletir, ainda, na internalização de normas internacionais às quais venha o Brasil aderir, inclusive aquelas de matéria ambiental.

E é nesse contexto que a reserva do possível surge, ou seja, sendo inequívoco que naturalmente há custo financeiro na implementação das medidas sociais exigidas pelo texto

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

constitucional e por outros instrumentos legais, a questão orçamentária exsurge como argumento muitas vezes contrários à implementação dessas medidas de garantia do mínimo existencial. Reside aqui, pois, o principal objeto deste estudo, qual seja, aferir se o Supremo Tribunal Federal reputa válida a utilização da reserva do possível como argumento apto à não concretização de direitos fundamentais.

Para tanto, importa delinear o que seria a reserva do possível, que é o terceiro elemento deste tópico preambular e que diz respeito às limitações orçamentárias que impedem que determinadas demandas da sociedade sejam atendidas pelo Estado, ao qual dedicaremos um subtópico próprio.

2.1 A reserva do possível no direito brasileiro

A primeira vez que se ouviu falar em reserva do possível foi em 1970, quando o Tribunal Federal Constitucional Alemão, ao julgar um caso em que um grupo de pessoas que pleiteava vagas em universidades públicas, decidiu que o acesso de todos ao ensino público superior significaria que grande parcela do orçamento público fosse consumido por tal despesa, violando a proteção do bem comum, da maioria e da sociedade (De Sousa; Mascarenhas, 2020, p. 387).

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Conforme Fabiana Kelbert (2011, 1.786), a reserva do possível aparece no direito brasileiro como ferramenta fática e jurídica de limitação dos direitos fundamentais, contudo, reputa a citada autora como duvidosa a identidade entre a reserva do possível a que se refere o direito alemão e a reserva do possível do direito brasileiro pelo fato de que a origem do instituto no direito alemão é constitucional, já que lastreada em expressa disposição da Constituição Alemã:

Para que se possa entender a reserva do possível no âmbito do direito constitucional brasileiro, cumpre primeiramente lembrar a sua origem. Assim, torna-se necessário mencionar que a reserva do possível deriva de prescrição expressa do art. 109, § 2º, da Lei Fundamental: *“Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen”*¹⁸⁷ (A Federação e os Estados devem tomar em consideração no seu regime orçamentário as exigências do equilíbrio da economia no seu conjunto). No caso brasileiro, não existe tal previsão na Constituição de 1988, que apenas topicamente ordena que alguns percentuais de arrecadação de tributos sejam destinados a certas atividades (saúde e educação, por exemplo). Isso significa, no caso alemão, que a reserva do possível tem estreita ligação com o dispositivo da Lei Fundamental que diz que o orçamento deve espelhar todos os encargos do Estado.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

A Constituição de 1988 não tem norma similar, e, portanto, é duvidoso que se possa compreender a reserva do possível, no caso do direito constitucional brasileiro, nos mesmos termos em que foi desenvolvida na doutrina e jurisprudência alemãs. (Kelbert, 2011, p. 1.828)

Possível concluir, portanto, que utilizar a reserva do possível como limitador absoluto de direitos fundamentais, lastreando-se essa decisão limitadora friamente naquilo em que se fundou a decisão proferida pelo tribunal alemão, pode significar incorrer em sério equívoco, haja vista que a reserva do possível para o direito brasileiro não é o mesmo que para o direito alemão, sobretudo porque na Constituição da República Federativa do Brasil os direitos sociais, entre eles a dignidade da pessoa humana e seu elemento chamado mínimo existencial, estão inseridos como direitos fundamentais, o que significa dizer que a dignidade da pessoa humana é uma obrigação assumida pelo Estado para com os seus cidadãos.

Nessa esteira, releva discorrer sobre as três dimensões da reserva do possível, tal como esclarece Kelbert (2011), indicando que a reserva do possível pode ser: fática, jurídica e negativa. A primeira diz respeito a ausência de recursos no plano dos fatos, ou seja, na perspectiva concreta de olhar para o cofre público e lá não encontrar os recursos necessários para satisfazer determinado anseio social, que pode ser inclusive uma obrigação constitucional. Neste caso, Kelbert ressalta que Sarlet aponta a necessidade de que exista uma comprovação

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

efetiva dessa indisponibilidade financeira, que pode ser total ou parcial, lembrando que a falta desses recursos pode decorrer do desperdício daquilo que havia à disposição (Sarlet *apud* Kelbert, 2011, p. 1.997). A segunda dimensão da reserva do possível proposta pela autora é a dimensão jurídica, hipótese em que a questão não é a falta de recursos, mas a negativa do gestor público de utilizá-los em prol da efetivação de direitos sociais. Em outros termos, existem recursos, mas por alguma razão juridicamente justificável não podem ser utilizados, como ocorre, por exemplo, no caso de o orçamento público já estar aprovado e não poder ser modificado ou no caso de inexistir legislação que autorize aquela despesa ou ainda no fato de que o recurso está destinado dentro do orçamento público para outra despesa. Por fim, a terceira dimensão apontada por Kelbert é a dimensão negativa, qual seja, aquela que impediria que determinada prestação compromete-se outra, ou, como esclarece a autora:

Conforme se intentou demonstrar, a reserva do possível comporta dimensões variadas, inclusive uma dimensão negativa. Sarlet menciona que diante dos diversos aspectos suscitados pela reserva do possível o mais importante é que se entenda que ela não pode ser resumida à questão da disponibilidade de recursos materiais.

Assim, a noção de reserva de possível como limite negativo relaciona-se com a noção de escassez de recursos para o atendimento de

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

todos os direitos prestacionais positivados e/ou exigidos, mas num sentido inverso: partindo-se da ideia central de que efetivamente não há recursos suficientes a satisfazer todos os direitos fundamentais, especialmente os sociais, a dimensão negativa da reserva do possível atuaria como impedimento à satisfação de uma prestação que pudesse comprometer a satisfação de outra prestação. Em outras palavras, esse seria o caso, por exemplo, de concessão de uma prestação excessivamente onerosa que esgotasse os recursos destinados a concretizar outros direitos. Nessas hipóteses, a reserva do possível pode valer como argumento contra a concessão de uma prestação que, por afigurar-se desproporcional e irrazoável, inviabilize a realização de outro(s) direito(s).

Conforme Sarlet, além das dimensões fática e jurídica, a reserva do possível pode atuar como garantia de proteção do núcleo essencial de outro direito, quando em causa um conflito de direitos fundamentais. Vale ressaltar que esse aspecto poderá ser tomado em consideração tanto pelo administrador – como argumento para negar uma prestação demasiadamente onerosa – como pelo legislador, quando determinar a forma de execução de políticas públicas voltadas à concretização de direitos sociais. (Kelbert, 2011, p. 2.130)

Estabelecidos os parâmetros atinentes a dignidade da pessoa humana, mínimo existencial e dimensões da reserva do possível, cabe-nos direcionar o texto para a questão posta qual

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

seja, avaliar se o Supremo Tribunal Federal reputa válida a utilização da reserva do possível como argumento limitador da concretização de direitos fundamentais em matéria ambiental.

3 DIREITOS FUNDAMENTAIS E RESERVA DO POSSÍVEL EM MATÉRIA AMBIENTAL SEGUNDO A VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Como dito, nossa pretensão é analisar qual a posição do Supremo Tribunal Federal quanto ao argumento de que a reserva do possível seria eficaz limitador do direito fundamental ao meio-ambiente equilibrado. A própria proposição, de antemão, revela a ideia de que o direito ao meio-ambiente saudável e equilibrado é um direito fundamental e se diz isso porque a Constituição Federal está recheada de exigências nesse sentido. Conforme Freitas, aliás, indica que se trata de direito fundamental inclusive das gerações futuras:

Sim, as gerações futuras, sem renúncia admissível, ostentam o direito fundamental à ambiência limpa, com as mitigações e adaptações imperiosas e, sobretudo, com as cogentes medidas antecipatórias (prevenção e precaução), algo que só se alcançará a partir da reviravolta no estilo de ser, já que não trair a causa da sustentabilidade representa, acima de tudo, não trair a própria vida.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

A sustentabilidade aparece, numa primeira aproximação, como o dever de alcançar o bem-estar no presente, sem prejuízo do bem-estar futuro, próprio e de terceiros. Não apelo trivial, epidérmico e de fachada. (Freitas, 2011, p. 16)

O mesmo autor ainda trata do conceito de sustentabilidade e do direito fundamental à sustentabilidade multidimensional, no sentido de que a sustentabilidade reflete, entre outras obrigações e direitos, um dever fundamental de vivenciar e partilhar o desenvolvimento limpo e propício à saúde, inclusive ambiental, “de sorte que o próprio sistema jurídico como que se converte em Direito da Sustentabilidade” (Freitas, 2011, p. 40).

Como dito acima, a Constituição Federal contém diversos incisos que apontam a sustentabilidade e o direito ambiental como garantias, o que está refletido, por exemplo, no artigo 5º, inciso LXXIII, no artigo 170, inciso VI, e no artigo 225, todos da Constituição Federal. Não se pode perder de vista, aliás, que a sustentabilidade e seus elementos estão indissociavelmente ligados ao bem-estar social, que é um dos objetivos da república, nos termos do preâmbulo e do artigo 3º da Constituição Federal.

Sobre os direitos fundamentais, há que considerar a proposição de Alexandre de Moraes, que os define como “o conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal, e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana” (Moraes, 2021, p. 20). E ainda pontua o autor:

Por fim, modernamente, protege-se, constitucionalmente, como direitos de terceira geração os chamados direitos de solidariedade ou de fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, a uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos, que são, no dizer de José Marcelo Vigliar, os interesses de grupos menos determinados de pessoas, sendo que entre elas não há vínculo jurídico ou fático muito preciso (Ação civil pública. São Paulo: Atlas, 1997. p. 42). (Moraes, 2021, p. 26)

O autor utiliza a classificação mais moderna acerca dos direitos fundamentais, sustentada na ordem cronológica em que passaram a ser reconhecidos, classificando-os em direitos de primeira, segunda e terceira geração. À estes emprestamos enfoque nos parágrafos acima em virtude de sua relação direta com o objeto deste artigo, ou seja, considerando que nos direitos fundamentais de terceira geração está incluso o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, confrontá-los com a reserva do possível e analisar como o Supremo Tribunal Federal interpreta esse sopesamento é a nossa tarefa. E é nessa linha que encaminhamos uma primeira constatação: o Supremo

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Tribunal Federal, no julgamento do Tema STF nº 220, fixou tese que pode perfeitamente ser utilizada como fundamento nos julgamentos atinentes à matéria ambiental, qual seja:

É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.

No caso em análise, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o argumento da reserva do possível não seria aplicável quando houvesse potencial violação à dignidade da pessoa humana, utilizando como fundamento para tanto a ideia de que a dignidade da pessoa humana é um valor supremo e positivamente vinculante, não constituindo apenas recomendação. Na mesma linha, sustentou o Ministro Ricardo Lewandowski, relator do caso, que não foi comprovada a alegada ausência de recursos financeiros, uma das dimensões da reserva do possível a que nos referimos antes. Em verdade, foi mais além o Ministro, elucidando que os dados Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ) referentes ao Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) apontam exatamente em sentido contrário, ou seja, indicam a existência

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

de recursos, que são mal aproveitados pelo Estado (Brasil, 2015, p. 42).

Como dito, essa decisão não foi proferida em julgamento afeito diretamente à questões envolvendo o direito fundamental ao meio-ambiente saudável e equilibrado, mas optamos por destacá-lo porque essa decisão será citada em decisões em que o objeto é o direito ambiental e isso se dá porque os fundamentos dessa decisão acima citada e daquelas que trataremos a seguir são em muito idênticas, conforme se verá.

3.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.066

A primeira decisão que analisaremos, dentre as proferidas no julgamento de questões ambientais, é oriunda da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.066, em que o Supremo Tribunal Federal trouxe, assim como havia feito no julgamento que resultou no Tema STF nº 220 acima analisado, discussões envolvendo o direito fundamental a meio-ambiente saudável, a dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial e a inoponibilidade da reserva do possível nesses casos.

A decisão da ADI 4.066 tem como uma das premissas que a proteção da saúde e a preservação do meio ambiente podem ser limitadores de outros direitos fundamentais expressos na Constituição Federal, como a livre iniciativa. No caso concreto,

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

a Corte cuidava de analisar a constitucionalidade ou não de norma que autorizada a extração de amianto crisotila (asbesto branco), contrariando recomendações científicas e da Organização Mundial da Saúde (Brasil, 2017, p. 27).

Uma proposição extraída do voto da Ministra Rosa Weber chama a atenção, notadamente quando a Ministra defende que:

Seja partindo da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana, seja adotando a democracia como vértice interpretativo, a sistemática constitucional conduz necessariamente à inviabilidade de uma hermenêutica dos direitos fundamentais que situe os direitos sociais materialmente fundamentais em situação de inferioridade deontológica em relação aos ditos direitos fundamentais individuais. (Brasil, 2017, p. 44)

O destaque desse trecho importa para o nosso trabalho porque traz um fator determinante: os direitos individuais, mesmo os fundamentais, não podem se sobrepôr aos direitos sociais materialmente fundamentais, estes conceituados como “direitos do indivíduo e da coletividade que estão relacionados às prestações positivas do poder público nas áreas econômica e social, que tenham por objetivo a melhoria das condições de vida e de trabalho da sociedade” (Ribeiro, 2011, p. 74). A questão, no caso concreto analisado pelo STF, diz respeito ao sopesamento entre direitos, segundo a Ministra que proferiu o voto. Ressoa aparentemente óbvio que a exploração do amianto

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

crisotila, pelos malefícios comprovados pela ciência, inclusive pelas pesquisas que aportaram aos autos da ADI 4.066, não atenderia ao direito fundamental que a sociedade e os trabalhadores diretamente envolvidos possuem à saúde e ao meio-ambiente saudável, não podendo ser tal direito relativizado com lastro no direito individual de liberdade de iniciativa. Tanto não é óbvia essa questão que chegou ao plenário do Supremo Tribunal Federal e não houve votos suficientes para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos que estavam sendo questionados na citada ADI, em função da cláusula de reserva de plenário.

De todo modo, restou proposta a tese de que a tolerância ao uso do amianto crisotila, nos termos do artigo 2º da Lei 9.055/1995, é incompatível com os artigos 7º, inciso XXII, 196 e 225 da Constituição Federal. Nesse sentido, de pronto verifica-se que a decisão diz respeito a matéria ambiental por estar fundada no artigo 225 da Constituição Federal, que consagra o direito das gerações presentes e futuras ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Aliás, no voto do Ministro Edson Fachin, que acompanhou a Ministra Relatora Rosa Weber, este consignou que:

Vê-se, assim, que o direito à saúde é integrado por um “mínimo existencial” e – para as demais demandas que dele possam emergir – pela participação no processo alocativo. Essa definição implica afastar a tradicional visão de que os direitos sociais, o direito à saúde

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

particularmente, são direitos de segunda geração ou são direitos que não podem ser garantidos por um provimento judicial.

Há que se advertir, por fim, que a cláusula da reserva do possível, que tem origem na jurisprudência alemã e é amplamente reconhecida na jurisprudência dos Tribunais brasileiros, não constitui, em si, um óbice para realização dos direitos sociais: ela é, em verdade, uma definição do limite da adjudicação. Esse limite, no entanto, não advém propriamente da finitude dos recursos do Estado, mas de uma possível sindicabilidade da decisão alocatória. (BRASIL, 2017, p. 117)

Observa-se no conteúdo do trecho destacado exatamente aquilo que já havíamos mencionado no Tópico 1.1, quando tratamos da reserva do possível no direito brasileiro, destacando a lição de Fabiana Kelbert no sentido de que a reserva do possível contém uma dimensão jurídica que diz respeito a alocação dos recursos, e não somente aquela ideia de que o recurso financeiro não existiria, representativa da dimensão fática da reserva do possível, tal como explicamos no Tópico 1.1. Mais que isso, aliás, o trecho em análise indica, tal como adiantamos, que a reserva do possível não pode ser obstáculo para a concretização de direitos o que, em seguida, reforçou o Ministro Celso de Mello em seu voto, tratando expressamente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Há a considerar, ainda, outro aspecto que se revela apto a legitimar a caracterização, quanto à regra legal ora questionada, do vício de inconstitucionalidade, pois o conteúdo material do preceito normativo em causa também vulnera a cláusula inscrita no art. 225 da Constituição da República, que, ao consagrar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, oferece significativa resposta aos desafios resultantes dos problemas que afetam as sociedades contemporâneas.

Todos sabemos que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem, na concreção de seu alcance, a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa, que se qualifica por seu caráter de metaindividualidade, consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO), com apoio em douta lição expendida por CELSO LAFER (“A reconstrução dos Direitos Humanos”, p. 131/132, 1988, Companhia das Letras), de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

própria coletividade (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 121/123, item n. 3.1, 13ª ed., 2005, Malheiros) – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social. (Brasil, 2017, p. 235)

O que se conclui dos votos destacados é que o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado é um direito fundamental, o que resulta na impossibilidade de relegá-lo à segundo plano em nome da reserva do possível. Tampouco desconsideram a ministra e os ministros acima citados que a reserva do possível é aplicável ao direito brasileiro, todavia, no julgamento em análise fica claro que a dimensão jurídica da reserva do possível não pode obstar o direito fundamental à saúde e ao meio ambiente saudável e equilibrado, sobretudo levando-se em consideração que tal dimensão diz respeito a alocação de recursos, não a sua inexistência.

De nossa parte, cabe concluir que, ainda que não se desconsidere que são necessários recursos financeiros para que os direitos fundamentais sejam concretizados, inclusive aqueles necessários ao mínimo existencial, é vital dar importância maior a proteção ao meio ambiente quando houve necessidade

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

de sopesamento entre reserva do possível e direito fundamental ao meio ambiente.

3.2 Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 796.347/RS

A segunda decisão que destacamos foi proferida no contexto em que a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal julgava, em março de 2015, pedido do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul para que o Município de Panambi/RS fosse obrigado a fazer aquilo que constava em termo de ajustamento de conduta, a implementação de projeto de educação ambiental, bem como a elaboração, apresentação e implementação de projeto de fechamento e bloqueio dos pontos clandestinos de lançamentos de esgotos sanitários no Arroio 25 de julho e implantação de sistema de coleta e tratamento de esgoto.

Da leitura do acórdão observa-se que a questão chegou ao Supremo sem que o mérito tenha sido analisado nas instâncias de origem, haja vista que a decisão proferida no acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul atacado pelo Recurso Extraordinário, que depois ensejou o Agravo Regimental em análise, foi no sentido de que acolher o pedido de execução do Termo de Ajustamento de Conduta implicaria em violação ao Princípio da Separação dos Poderes, por isso o julgamento do Supremo Tribunal Federal foi no sentido de determinar o

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

retorno dos autos ao primeiro grau de jurisdição para análise dos embargos à execução opostos pelo Município.

Para alcançar tal decisão, entretanto, o relator Ministro Celso de Mello indicou valiosos fundamentos a respeito do direito fundamental ao meio ambiente saudável e equilibrado, bem como a inoponibilidade da reserva do possível nesses casos. Destaca-se, em primeiro lugar, a seguinte lição:

Mais do que nunca, é preciso enfatizar que o dever estatal de atribuir efetividade aos direitos fundamentais, de índole social, qualifica-se como expressiva limitação à discricionariedade administrativa.

Isso significa que a intervenção jurisdicional, justificada pela ocorrência de arbitrária recusa governamental em conferir significação real ao direito ao meio ambiente, tornar-se-á plenamente legítima (sem qualquer ofensa, portanto, ao postulado da separação de poderes), sempre que se impuser, nesse processo de ponderação de interesses e de valores em conflito, a necessidade de fazer prevalecer a decisão política fundamental que o legislador constituinte adotou em tema de respeito e de proteção ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Brasil, 2015, p. 10)

O trecho destaca um elemento importantíssimo na discussão: o constituinte fez opção legislativa no sentido de que o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado é um direito fundamental. Disso se pode extrair, aliás, como bem diz

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

o Ministro Celso de Mello, que a intervenção jurisdicional em casos como o objeto do recurso decorre de omissão do Poder Executivo. Entrelaçando essa lição com tudo o que antes se disse neste trabalho sobre dignidade da pessoa humana, mínimo existencial e direitos fundamentais, evidencia-se que a omissão do gestor público quanto a direitos inseridos nessa espécie não comporta discricionariedade, salvo, talvez, na hipótese em que efetivamente comprovada a ausência total de recursos para tanto, a dimensão fática da reserva do possível. E é exatamente nesse sentido a conclusão do Ministro:

Não se ignora que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a alegação de incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, então, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público, em tal hipótese, criar obstáculo artificial que revele – a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência (ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Informativo/STF nº 345/2004). (BRASIL, 2015, p. 12)

Prossegue o voto relator do Ministro Celso de Mello destacando que o caso analisado revela a importância do artigo 225 da Constituição Federal, que consagra o direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, um direito fundamental de terceira geração, como elucidamos acima e como consigna o Ministro em seu voto, salientando, ainda, que trata-se de um direito que “assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano” (Brasil, 2015, p. 14).

Também indica o Ministro Celso de Mello que, ante a importância desses direitos fundamentais de terceira geração,

Na realidade, o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder deferido não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, em um sentido verdadeiramente mais abrangente, atribuído à própria coletividade social.

O reconhecimento desse direito de titularidade coletiva, tal como se qualifica o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui, portanto, uma realidade a que não mais se mostram alheios ou insensíveis, como precedentemente enfatizado, os ordenamentos

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

positivos consagrados pelos sistemas jurídicos nacionais e as formulações normativas proclamadas no plano internacional, como enfatizado por autores eminentes (JOSÉ FRANCISCO REZEK, “Direito Internacional Público”, p. 223/224, item n. 132, 1989, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 46/57 e 58/70, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros).

São todos esses motivos que têm levado o Supremo Tribunal Federal a consagrar, em seu magistério jurisprudencial, o reconhecimento do direito de todos à integridade do meio ambiente e a competência de todos os entes políticos que compõem a estrutura institucional da Federação em nosso País, com particular destaque para os Municípios, em face do que prescreve, quanto a eles, a própria Constituição da República (art. 30, incisos I, II e VII, c/c o art. 23, incisos II e VI). (BRASIL, 2015, p. 20)

Embora esse trecho da decisão tenha sido utilizado para fundamentar a divergência entre a decisão recorrida no caso concreto e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é válido destacar que ali consta a obrigação que todos os entes políticos detêm para promoção dos meios necessários ao regular exercício desse exaustivamente citado direito fundamental de terceira geração que é o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

3.3 Apontamentos sobre as decisões acima destacadas

Como dito no início, o objetivo deste trabalho é identificar, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, decisões que sopesassem, de um lado direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana, e de outro a reserva do possível, quando estivessem sob análise matéria de direito ambiental. Pouquíssimas, em número, foram as decisões encontradas, como vimos. Entretanto, foram ricos os fundamentos identificados.

Em primeiro lugar, parece-nos clara a posição na Corte de que a reserva do possível não é argumento oponível como meio de não concretização de direitos fundamentais, o que fica claro tanto no julgamento da ADI 4.066 e no Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 796.347/RS, que cuidam especificamente de matéria ambiental, quanto Tema STF nº 220, que tratou na dignidade da pessoa humana no sistema prisional. Aliás, mesmo os votos contrários proferidos na ADI 4.066 não se sustentam na prevalência da reserva do possível sobre os direitos fundamentais, mas na impossibilidade de intervenção do judiciário em algo que estaria abarcado pela discricionariedade do Poder Executivo.

Em segundo lugar, não vislumbramos razão para deixar de aplicar essa lógica de que a reserva do possível não é argumento suficiente para ilidir a concretização de direitos

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

fundamentais quando tratamos de matéria ambiental, bem pelo contrário, as decisões estão lastreadas em contundentes argumentos no sentido de que o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado se sobrepõe ao limite intentado pela reserva do possível, sendo o principal argumento, salvo melhor juízo, aquele que diz que o direito ao meio ambiente é um direito fundamental de terceira geração, cuja obrigação de proteção decorre do próprio texto constitucional.

Nesse sentido, Pazinato destaca que Molinaro leciona o seguinte:

Num Estado Socioambiental e Democrático de Direito, o princípio nuclear tem sede no direito fundamental à vida e à [sic] manutenção das bases que a sustentem, o que só pode dar um ambiente equilibrado e saudável, onde vai concretizar-se, em sua plenitude, a dignidade humana. (Molinaro *apud* Pazinato, 2020, p. 43)

Não por outra razão, cremos, o Supremo Tribunal Federal conclui que priorizar a questão financeira a que está atrelada a reserva do possível em detrimento do bem mais valioso, que é a vida digna, não é algo que possa encontrar lastro em uma Constituição Federal que impõe entre os objetivos da República “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Aliás, mesmo no dispositivo que inicia o capítulo constitucional nominado “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, o artigo 170 da Constituição Federal, o constituinte derivado preocupou-se em tratar da defesa do meio ambiente como um princípio, determinando que a ordem econômica observe tal princípio, inclusive atribuindo tratamento conforme o impacto ambiental da atividade econômica. Isso evidencia, pois, que o direito fundamental ao meio ambiente saudável, inequivocamente entrelaçado com a dignidade da pessoa humana, foi pela própria Constituição Federal alçado a um patamar superior em relação a outros direitos, como a própria liberdade de iniciativa.

Além disso, fica claro também, pelo conteúdo das decisões, que não basta um “não fazer” do Estado, no sentido de deixar de intervir na sociedade; ao contrário, o Estado precisa adotar uma conduta positiva no sentido de promover a precaução, prevenção ou reparação ambiental. Nesse sentido, Pazinato ensina que a Constituição não traz em seu artigo 225 uma faculdade sujeita a discricionariedade absoluta do Estado e de toda coletividade, mas um dever de proteção ambiental, sendo o meio ambiente consagrado pela Constituição “tanto como direito individual, quanto como fim e tarefa do Estado.” (Pazinato, 2020, p. 48). Em decorrência disso, os tribunais podem – e devem – intervir quando provocados a se manifestar sobre eventual omissão do administrador público, sobretudo

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

quanto este aloca recursos em despesas de menor relevância quando comparadas com direitos e garantias fundamentais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Rememorando o que nos trouxe até aqui, reiteramos que nosso primeiro capítulo foi dedicado a estabelecer as premissas necessárias para a compreensão do texto e da conclusão a que chegamos. Nesse sentido, iniciamos conceituando a dignidade da pessoa humana e um dos seus elementos, qual seja, o mínimo existencial. Ato contínuo, em subcapítulo próprio introduzimos no texto brevíssimas digressões acerca da reserva do possível, notadamente suas três dimensões, a fática, a jurídica e a negativa, bem como ressaltamos que há significativa diferença entre a reserva do possível criada pelo Tribunal alemão e àquela que se identifica no Direito Brasileiro.

Do mesmo modo, correlacionamos a reserva do possível e os direitos fundamentais, iniciando a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, cujos votos que enfrentaram o mérito foram exatamente no sentido de que direitos fundamentais e a própria dignidade da pessoa humana se sobrepõe ao argumento da reserva do possível, sobretudo porque em nenhum dos casos analisados se demonstrou a inexistência dos recursos necessários para ao menos garantir o

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

mínimo existencial. Os votos proferidos nas decisões destacadas que não sejam para reconhecer isso, não enfrentaram o mérito, limitando-se a sustentar na separação dos poderes uma espécie de “abstenção”, assim, entre aspas mesmo.

Assim, concluímos que os votos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, quando provocados a se manifestar sobre o conflito entre, de um lado direitos fundamentais, dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, e de outro lado a reserva do possível, foram no sentido de que a reserva do possível não pode prevalecer, sendo, inclusive legítima a atuação do Poder Judiciário para compelir o Poder Executivo à concretizar os direitos fundamentais, sobretudo porque este detém, não uma faculdade abrangida pela maior amplitude possível dentro da discricionariedade dos atos administrativos, mas um dever de emprestar efetividade à tais direitos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELTRAMELLI NETO, Silvio. **Curso de Direitos Humanos**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2021. *E-book*.

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. STF. Plenário. **RE nº 592.581/RS**. [...] É lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponente à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes. [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 13 ago. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2637302&numeroProcesso=592581&classeProcesso=RE&numeroTema=220> . Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. STF. Plenário. **ADI 4.066**. [...] Legitimidade constitucional da tolerância ao uso do amianto crisotila, como estampada no preceito impugnado, equacionada à luz da livre iniciativa, da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho, do direito à saúde e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desenvolvimento econômico, progresso social e bem-estar coletivo. A Constituição autoriza

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

a imposição de limites aos direitos fundamentais quando necessários à conformação com outros direitos fundamentais igualmente protegidos. O direito fundamental à liberdade de iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF) há de ser compatibilizado com a proteção da saúde e a preservação do meio ambiente. [...]. Requerentes: Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho; Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Relatora: Ministra Rosa Weber, 24 ago. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur381361/false> . Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. STF. Plenário. **RE nº 796.347/RS**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Celso de Mello, 24 mar. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4529885>. Acesso em: 15 abr. 2023.

DE SOUSA, Izabela Taíse Ferreira; MASCARENHAS, Igor De Lucena. "Reserva Do Possível Como Mecanismo De Não Implementação De Direitos Fundamentais." **Revista Da Faculdade De Direito Da Universidade Federal De Uberlândia**. 48.2 (2020): 378-404. Web.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade direito ao futuro**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

KELBERT, Fabiana Okchstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro**. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. *E-book*.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral: comentários aos artigos 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil: doutrina e jurisprudência**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

PAZINATO, Liane Hünning. **Extrafiscalidade Ambiental: a extrafiscalidade nos impostos brasileiros como instrumento jurídico-econômico de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado**. 1 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

RIBEIRO, Marcus Vinicius. **Direitos Humanos: cláusulas típicas**. 1 ed. Campinas/SP: Millennium Editora, 2011. *E-book*.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. *E-book*.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. *E-book*.

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

SERVIÇOS ECOSISTÊMICOS NA CIDADE COMO MEIO DE QUALIDADE DE VIDA E BEM ESTAR SOCIAL

Guilherme Taborda¹

Gustavo Taborda²

Resumo: O presente artigo tem por objetivo uma análise não exauriente acerca da importância dos serviços ecossistêmicos nas cidades, especialmente atentando-se ao papel do gestor, quando da tomada de decisão e execução de programas e projetos voltados à

¹ Mestrando em Direito Pela Universidade de Caxias do Sul, Especialista em Direito Previdenciário pelo Instituto de Estudos Previdenciários, Trabalhistas e Tributários, certificadora Faculdade Arnaldo, Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul, certificado pela Universidade de Caxias do Sul. E-mail: gui.tabord@hotmail.com . Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/1344390078041271> .

² Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul, Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul, Especialista em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto, Especialista em Direito e Processo Tributário pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Email: gustavo.tabord@hotmail.com.br . Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8585331519212977> .

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

preservação do meio ambiente, ecologicamente equilibrado, extirpando da cultura popular o entendimento de que o desenvolvimento sustentável se opõe ao crescimento econômico, utilizando-se para tanto de ações que incentivam a participação dos particulares no processo de tutela ambiental, como por exemplo, o pagamento por serviços ambientais, recentemente regulamentado no Brasil, sobre o qual pairam dúvidas acerca da aplicabilidade e efetividade. Para tanto, utilizou-se majoritariamente o método de pesquisa bibliográfica, em que pese haja exemplo pontual que se aproxima da pesquisa de campo.

Palavras-chave: planejamento ambiental; planejamento urbano; serviços ambientais; serviços ecossistêmicos; desenvolvimento sustentável; meio ambiente urbano; meio ambiente artificial.

1 INTRODUÇÃO

Os ecossistemas, se devidamente preservados, prestam serviços à humanidade, ao passo que agregam qualidade de vida à população, direta e indiretamente, atingida.

Pela tangência imprescindível entre o meio ambiente urbano, e os ecossistemas preexistentes o equilíbrio ecológico resta prejudicado, ao passo que as ocupações urbanas, por vezes desordenadas, esgotam as possibilidades ecológicas de

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

determinado local, impedindo uma recuperação natural do ambiente degradado.

Se a preservação tem potencial de melhorar a vida, o oposto também se aplica, bastando para análise, pensarmos nas mudanças climáticas, eventos naturais de proporções catastróficas, surgimento de doenças, perdimento de espécies e ecossistemas inteiros em decorrência da migração desencadeada pela urbanização.

Para que haja uma prestação de serviços ecossistêmicos de fato, é necessária a integração entre o ambiente urbano e as demais formas de vida que precedem o espaço ocupado, o que esbarra, diversas vezes, na discussão acerca do tripé da sustentabilidade, que almeja o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Fato incontroverso é que a presença humana, em qualquer medida, tem o condão de alterar substancialmente o meio ambiente natural, todavia, invariavelmente tais espaços restam sobrepostos, ou seja, a natureza não deixa de existir nas cidades, cabendo a todos, a gestão adequada da diversidade ecológica.

Por mais que o conceito já seja amplamente utilizado e discutido nas cátedras acadêmicas, há que se repensar a sustentabilidade como um meio adequado à criação de soluções que integrem a ocupação do espaço pelo ser humano e a manutenção dos recursos naturais e das espécies, visto que não

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

se pode apenas contrapor o progresso ao meio ambiente, a economia ao meio ambiente, sob pena de replicarmos modelos ineficazes.

Não se abandona o incentivo às pequenas práticas individuais, ensinadas desde o ensino básico, como desligar a torneira enquanto escova os dentes, ou mais recentemente, não utilizar canudos plásticos em prol das tartarugas marinhas, mas se questiona a forma de planejamento e execução das políticas públicas voltadas à tutela ambiental, e às alternativas quando estas se mostram inviáveis, de baixa aderência ou de baixo resultado.

Neste ponto o poder local, pela proximidade com a vivência, mostra-se adequado ao enfrentamento das demandas nas cidades, utilizando-se dos mais diversos aparatos jurídicos para tanto, seja pela elaboração de políticas públicas, pela criação de incentivos fiscais, pelo fomento a atividades privadas que tutelem o meio ambiente.

Desde 2021, com a elaboração do Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais, entra no debate o fomento a atividades particulares de tutela ambiental, que extrapolem as obrigações legais, devendo o gestor protagonizar a tomada de decisão neste sentido, bem como sua fiscalização quando da pactuação público-privada.

Por óbvio, não se busca exaurir o tema, que é contemporâneo e de suma relevância, mas tão somente analisar

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

a importância do planejamento ambiental, em sentido amplo, para a recuperação ou manutenção dos serviços ecossistêmicos nas cidades, gerando um mínimo de qualidade de vida.

2 MEIO AMBIENTE URBANO E BEM ESTAR SOCIAL

O meio ambiente urbano é o espaço de interação do meio ambiente construído, das relações sociais, da cultura, da história, em constante movimento, adaptando-se em conformidade com o desdobramento de cada aspecto; doutrinariamente, há a classificação do meio ambiente urbano, como meio ambiente artificial, compreendendo-se aqui a ocupação urbana, somada à existência de equipamentos públicos, logo, mais do que mera edificação de estruturas, há a percepção do uso destas e a função urbana que desempenham (Fiorillo, 2021).

Por ser local onde há produção de bens e serviços, que desempenha função social de promoção do bem estar, bem como por haver a coexistência de ambiente natural, convívio entre espécies e manejo do meio ambiente, há nas cidades a análise necessária do tripé do desenvolvimento sustentável – econômico, social e ambiental – sob pena de, negligenciando aspectos deste, por em xeque o bem estar, o mínimo existencial a dignidade e a própria existência humana.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Assim se desenha o ambiente urbano, na forma como os bens comuns serão consumidos, degradados ou destruídos, para que as interações urbanas ocorram, a exemplo, manejo do ar, da água, do solo, isso porque a forma de vida adotada desde o período neolítico, onde houve a “domesticação da natureza”, passou a produzir mais do que se consumia, carecendo de organização social e da gestão deste excedente, surgindo o que pode ser chamado de início da estruturação das cidades, onde as pessoas não produziam e consumiam apenas para si (Goulart, 2005).

Este modelo de consumo, onde há a reposição dos bens, tão logo haja a demanda fez esquecer a necessidade de que processos produtivos sigam ocorrendo, gerando um descompasso ambiental, seja pela supressão e uso dos bens que lá estavam, por exemplo, uso de rios, nascentes, derrubada de florestas para ocupação urbana e rural, seja pela necessidade de equalizar a existência da espécie humana aglomerada e os recursos naturais disponíveis, que necessitavam de diligências quanto ao planejamento da ocupação territorial, com fim de possibilitar um uso igualitário dos recursos ambientais disponíveis, tanto naturais, quanto urbanos.

Em que pese a urbanização tenha se iniciado quando a espécie humana abandonou a vida nômade, o acirramento desta, ocorreu na revolução industrial, que direcionou indivíduos de maneira abrupta às cidades, sem qualquer

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

preparo ambiental para incorporar às massas rurais que migravam aos centros urbanos em busca de trabalho e melhores condições, dando azo à ocupações irregulares, que comprometeram o crescimento sustentável das cidades, conseqüentemente, a qualidade de vida, aqui faz-se ressalva, de que a maior gravosidade da ocupação não planejada atinge a população mais carente, que acaba por fixar-se em ambiente suscetível à inundações, deslizamentos, sem saneamento básico (Goulart, 2012).

Desta forma vê-se que a gestão adequada da vivência humana aglomerada, para com os recursos naturais findáveis e preexistentes aos centros urbanos, é o único modo de atingir o desenvolvimento sustentável.

Para que haja um uso satisfatório das cidades, há que serem dispostos equipamentos urbanos mínimos destinados a gerar o bem estar social necessário, tal qual praças, vias públicas, fornecimento de água, coleta de esgoto e resíduos sólidos, moradia adequada, o que se tornou produto de consumo urbano, utilizados para precificar os lotes, dando, a quem puder pagar, qualidade, àqueles que não dispuserem dos meios, condições suburbanas (Matias, Santos, 2009).

Há nesse caso um desvirtuamento da natureza do bem ambiental, que deixa de ser bem comum, passando a ser privado, pois, mesmo havendo disposições normativas que garantam a qualidade de vida a todos, somente os poucos

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

detentores do poder aquisitivo adequado é que de fato fruem da urbanidade das cidades, em que pese evoluções legislativas, como o Estatuto da Cidade, prevejam a ampla participação no processo de planejamento urbano, possibilitando que haja a oitiva plural da população das cidades (Goulart, 2005).

Reconhecendo-se o bem estar gerado quando do equilíbrio ambiental, aqui se pensando na qualidade do ar, da água, do solo, da arborização urbana, da importância de áreas verdes, da correta destinação e tratamento aos resíduos, no fornecimento de água potável, especialmente atentando-se a necessidade de pensar tais recursos em consonância com a vida humana, vê-se no ambiente urbano a necessidade de ampla discussão para a criação de bem estar social, a todos, e não somente pelo poder público, mas com soluções conjuntas que envolvam a iniciativa privada, afinal, como preceitua o art. 225, da Constituição Federal, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito dever não só do Estado, mas da coletividade.

De fato, o ser humano, assim como todos outros, possuem a necessidade de conviver com o meio ambiente, de modo que não devemos cessar esse uso, mas planejar para que alcancemos a sustentabilidade, utilizando-se de ordenações inteligentes que transcenderiam as costumeiras políticas públicas de governo, vez que, após a implementação de ordenamentos planejados, existe a obrigatoriedade de continuidade em decorrência de princípios legalistas.

*Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

3 DO PLANEJAMENTO URBANO AO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: O PODER LOCAL A SERVIÇO DA QUALIDADE DE VIDA

O planejamento ambiental engloba política pública, legislação adequada, vontade política, ação institucional, participação popular, com vistas ao poder local, isto significa que deve integrar tais elementos, sob pena de tornar-se ineficaz, especialmente atentando-se ao tamanho continental do país, às idiossincrasias regionais, tanto para as demandas, quanto para os recursos disponíveis.

Em que pese a competência comum prevista no art. 23 da Constituição Federal, ao debruçar-se sobre os problemas cotidianos, é possível perceber que a maior proximidade do município com as relações humanas, entre si e com o ambiente em que estão inseridos, torna-o mais apto a discorrer sobre as demandas e soluções àquelas, optando dentre os diversos instrumentos disponíveis.

O planejamento estratégico torna possível o desenvolvimento sustentável, objetivo último do que se pretende para o meio ambiente urbano, enfoque deste trabalho, concatenando a manutenção da cidade, da qualidade de vida e a preservação dos recursos, visto que estes delimitam, o quanto se pode “consumir” sem comprometer as gerações vindouras (Goulart, 2005), delineando o termo ecologia urbana que

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

designa justamente esta integração, entre o ambiente construído e o ambiente natural, de forma orgânica e complexa, multidisciplinar (Muñoz, Freitas, 2017).

A administração pública ao tentar conciliar o tripé do desenvolvimento sustentável (econômico, social, ambiental), necessariamente debruçar-se-á sobre políticas públicas, isto porque questões como o saneamento básico, fornecimento de água e ar de qualidade, são consideradas mínimo à existência, porém, há a necessidade de planejar ruas e praças devidamente arborizadas, transporte coletivo, uso e ocupação do solo, algo que deve ser pensado e executado de maneira conjunta, entre administrador e administrados, tal qual prevê o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), por exemplo, garantindo qualidade de vida àqueles que vivem nos centros urbanos, ou ainda, pode-se utilizar da concessão de benefícios fiscais, a chamada tributação verde, bonificando os contribuintes que colaborem para a preservação ambiental, ou por fim, optar por contratos de prestação de serviços destinados a recuperação, manutenção ou melhoramento dos ecossistemas.

De fato, o planejamento não deve ser cerceador de direitos e garantias, como a propriedade, mas deve absorver as necessidades dos proprietários, de modo a ser eficaz, atrativo, ao governante, às entidades privadas, à população em geral. De fato, as pessoas precisam conviver com a natureza, de modo

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

que nada deve ser taxado como não utilizável, mas utilizável com responsabilidade, com leis inteligentes.

O descompasso entre o crescimento da população urbana, e das soluções ambientais para os problemas criados pela ocupação, por vezes irregular, das cidades, faz surgir demandas, ao passo que o uso dos recursos disponíveis dá-se em níveis superiores a capacidade de provimento natural, e em se tratando de consumo de recursos urbanos, relacionados ao uso do espaço que é o principal produto das cidades, onde pessoas menos abastadas e não ouvidas na tomada de decisão quanto ao ambiente construído, ocupam áreas de risco, como encostas, áreas de mata ciliar, áreas de preservação, lotes irregulares que não oferecem um mínimo ambiental, logo, que não atendem à sustentabilidade, também, negligenciam equipamentos urbanos, conseqüentemente, não há qualidade de vida (Goulart, 2005).

Claro que não se pode encarar a problemática das ocupações periféricas de maneira simplória, uma vez que o fato de a qualidade ambiental ser vendida a quem puder comprar não privatiza o meio ambiente equilibrado ou os efeitos deletérios do uso impensado, já que este não possui delimitações geográficas, todavia, saneamento básico, coleta de esgoto e resíduos sólidos, reservas de espaços urbanos para fins ambientais nas mais diversas formas, como parques, praças, garantem saúde, sanitariedade, melhores condições de uso dos

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

recursos ambientais como água, ar e solo, fazendo-se necessário o questionamento acerca da forma adequada de o Poder Público sanar, ou ao menos reduzir a disparidade na repartição de uso dos recursos naturais.

Em países em desenvolvimento, como no caso da América Latina, o problema da negligência ao manejo do uso das cidades é agravado, visto que, enfrentado de forma embrionária, especialmente quanto ao uso dos serviços ecossistêmicos para atingir-se o desenvolvimento sustentável (Muñoz, Freitas, 2017), isto é, se pensa agora na prestação de serviços desempenhados pelos ecossistemas, que foram degradados há muito, logo, não se pode esperar mero processo de recuperação ambiental no espaço urbano, ou mesmo que a integração ocorra de forma natural, também, dado o conceito de propriedade privada, não pode o ente público simplesmente distribuir lotes ou desconstruir cidades para readequar o uso e ocupação, com vistas à sustentabilidade.

Ora, se os serviços ecossistêmicos não subsistem, em virtude do uso do espaço, pelos seres humanos, nas cidades, há que se fomentar serviços ambientais, aqui considerados aqueles desempenhados pelo ser humano, com fim de restabelecer o ecossistema degradado, e em decorrência disso, o serviço por ele desempenhado.

A lei nº 14.119 de 13 de janeiro de 2021, instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais,

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

objetivando aparelhar o Poder Público, conceituando e possibilitando que haja incentivo, público e privado, destinado à execução de serviços ambientais.

Em que pese soe estranha a remuneração para que todos cumpram sua obrigação de tutela ambiental, devemos pensar no melhor resultado, dadas as possibilidades jurídicas e fáticas, afinal a obrigação prevista na Constituição Federal de 1988 não impediu décadas de devastação dos recursos naturais, bem como, a tipificação de condutas, administrativas e penais, trazidas pela Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 não o fez, ou ainda a obrigação de reparação integral, em alusão a lógica do poluidor-pagador, foi capaz de frear os efeitos danosos do mau uso do meio ambiente, tampouco práticas afirmativas, como a extrafiscalidade tributária, nos casos do IPTU verde, ou ICMS ecológico, não tiveram o condão de gerar o engajamento necessário e efetivo, visto que descontos opostos à burocracia necessária, ao atendimento de metas, tornaram insatisfatórias às pretensões do princípio do protetor-recebedor, assim, sendo viável uma forma mais eficaz e que descentralize a proteção do meio ambiente, em um país de tamanho continental, deve ser largamente utilizada, desde que atenda às finalidades do chamado Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA).

Entende-se que mesmo havendo críticas acerca do uso do pagamento por serviços ambientais (PSA), para situações em

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

que a tutela seja obrigatória, como nas Áreas de Preservação Permanente ou Área de Reserva Legal, é válida a elaboração de programas com a devida atenção à finalidade, constituindo uma obrigação contratual, entre aquele que fornecerá serviço de reparação do ecossistema degradado ou de preservação deste, à coletividade, representada pelo ente público, com vistas à potencialidade econômica das externalidades positivas (Santos, Guelfi, Bertão, 2022).

Este conceito trazido da economia informa a existência de reflexos das ações humanas que oneram ou bonificam a sociedade de maneira geral, e tal interpretação é extremamente pertinente à temática ambiental, pois aqui se trata de reflexos às presentes e futuras gerações, logo, à sociedade presente e futura, e tal qual o mal-uso trará ônus sociais, ambientais e econômicos para a coletividade, a criação de serviços de restabelecimento dos ecossistemas gerará benefícios a todos (Altmann, 2021).

Aqui, se deve lembrar que o prestador de serviços ambientais não necessariamente é vinculado à propriedade em que desempenhará o serviço, justamente pelo interesse comum na prestação destes, tampouco se tomara deste apenas o que a lei lhe impõe – os serviços ambientais têm potencial para melhoramento do ambiente, ou para reparação quando este estiver degradado, e ainda que incipiente o uso deste recurso, será de grande valia ao poder local, como meio de criar uma

Ensaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

cultura que entenda a viabilidade do desenvolvimento sustentável.

4 SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS

A reconstrução, reparação ou manutenção dos ecossistemas gera serviços pela natureza sem os quais a vida torna-se inóspita, imagine-se respirar, ingerir água ou alimentos, sem que estes tivessem um mínimo de qualidade: se o ar necessitasse de tratamento antes da entrada aos pulmões, ou que a água carecesse de potabilidade, ou que alimentos fossem produzidos em solo tão contaminado que sequer seria possível comê-los, ou mesmo que o solo se tornasse infértil pelo uso incorreto e impensado; a regulação e a produção destes bens e serviços somente ocorrem pela própria natureza, visto que não há tecnologia ou recursos de natureza artificial que supram estas necessidades básicas em quantidade e qualidade satisfatórias.

Para fins de conceituação, faz-se necessário esclarecer que os serviços ecossistêmicos partem de uma visão antropocêntrica (Altmann, 2021), isto é, somente consideram-se como tal, aqueles que desempenhem benefícios ao ser humano, o que não significa dizer que se ignora a importância da preservação dos ecossistemas, mas apenas, que a preservação destes tem o condão de resultar em resultados

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

positivos a vivência humana, que vão desde a melhora das condições de vida na terra, até majoração de rendimentos em processo produtivo, por exemplo.

Há um valor intrínseco aos recursos ambientais denominado capital natural, este, designa uma espécie de estoque capaz de desempenhar um serviço de natureza ecossistêmica, que analisado pela economia geraria um produto chamado “renda natural” (Andrade, Romeiro, 2009), ainda que não haja apenas benefícios econômicos nos serviços ecossistêmicos, esta abordagem facilita a compreensão, ao passo que faz pensar na capacidade do meio ambiente em gerar benefícios, ou externalidades positivas, quando se atinge certo nível de equilíbrio ecológico; ademais, ao perceber a benesse econômica da preservação pode gerar a internalização deste objetivo, no processo produtivo da empresa, e de maneira consequente a alteração da postura da sociedade de consumo, ao preferirem produtos ecologicamente adequados, bem como da gestão público-privada, quando da tomada de decisões acerca do fomento das práticas de recomposição e tutela dos ecossistemas (Altmann, 2009).

Cada área de vegetação, cada área de preservação, cada área devidamente planejada colabora para que a vida aconteça em níveis de qualidade e sustentabilidade, os parques e praças garantem lazer e recreação, mas também servem para purificar o ar, captar partículas sólidas em suspensão, captar de dióxido

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

de carbono, evitar erosão do solo, reduzir a poluição sonora, além da valorização estética, cultural, dentre outros (Muñoz, Freitas, 2017).

Os serviços ecossistêmicos, entendidos como aqueles desempenhados pela própria natureza, são os destinados à regulação que geram qualidade de vida de maneira direta, através da recuperação, melhoria ou manutenção das condições ambientais; à provisão ou produção, que gera bens e serviços necessários à vida; à informação ou à cultura, destinados ao desenvolvimento humano, às práticas recreativas, esportivas, turísticas; ao habitat ou suporte, que conservam a diversidade e os ecossistemas (Gaudereto et al., 2018).

Para fins de exemplificação, podemos listar à provisão, os alimentos, a água, a madeira, as fibras, os bioquímicos, os recursos genéticos; à regulação, relacionada ao clima, ao controle de doenças, à qualidade da água, aos danos ambientais, à polinização; aos serviços culturais, o ecoturismo, a recreação, as práticas espirituais e religiosas, a estética, a educação; ao suporte, a formação do solo, a produção de oxigênio e ciclagem de nutrientes (Andrade, Romeiro, 2009).

Um ambiente urbano planejado, ordenado, alcança serviços ecossistêmicos intangíveis, como no caso do embelezamento, do aproveitamento histórico, desportivo e cultural, ou mesmo da regulação do clima e de seus eventos adversos, mas também, tangíveis, quando, por exemplo,

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

analisa-se a produção primária, relacionada ao fornecimento de alimentos (Andrade, Romeiro, 2009).

Há uma questionável correlação entre o benefício gerado pelos serviços ecossistêmicos e a comoditização dos recursos ambientais, visto que o valor que estes representam acaba por precificar o meio ambiente (Alves, 2021), ou seja, privatiza-se o bem comum ambiental; de outra banda, o entendimento de que tutelar o ambiente tem potencial econômico pode vir a gerar o engajamento desejado, logo, mais pessoas interessadas em desempenhar funções de preservação ambiental, especialmente pensando-se na incapacidade do ente público por si só gerar a recuperação necessária.

Novamente, aponta-se o acesso de todos ao bem estar decorrente dos serviços ecossistêmicos como objetivo a ser atingido, pois, as populações menos abastadas, e conseqüentemente, menos servidas dos equipamentos urbanos necessários à qualidade de vida no meio ambiente construído, poderão atuar na reparação dos ecossistemas ou mesmo receber os benefícios daqueles que o façam, em uma lógica de duplo ganho, individual e social.

A tutela dos ecossistemas traz externalidades positivas, por exemplo, preservar mata ciliar, gera serviço de regulação, para fins de evitar ou amenizar eventos climáticos adversos, como inundações ou queda de encostas, de provisão, ao passo que possibilita pesca e transporte, culturais, com a prática de

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

turismo ecológico ou de esportes no leito do rio, ainda, de suporte, ao passo que restabelece o ecossistema, dentre outros (Muñoz, Freitas, 2017).

As externalidades negativas inseridas no ambiente urbano deixam nítida a necessidade de que os municípios preocupem-se com a reparação dos serviços ecossistêmicos, bastando uma análise pontual para evidenciar a lesividade social, ambiental e econômica (tripé do desenvolvimento sustentável).

Sugere-se análise acerca das cheias ocorridas no ano de 2020, no Vale do Taquari, localizado no Estado do Rio Grande do Sul, que atingiu principalmente as cidades de Arroio do Meio, Colinas, Encantado, Estrela, Lajeado, Muçum, Taquari e Teutônia, sendo a maior destas, Lajeado, com cerca de 85 mil habitantes, e Muçum, a menor, com aproximadamente 5 mil habitantes, segundo o IBGE (IBGE, 2022).

Na ocasião mais de trezentas famílias foram atingidas pelo evento adverso (DIHL, 2020) que registrou ser a maior inundação nos últimos 64 anos (Município De Cruzeiro Do Sul, 2020), o agravamento dos efeitos danosos dá-se principalmente devido ao assoreamento do rio, pela ocupação das encostas e degradação das matas ciliares (Grupo Independente, 2020); ocorre que na região, há proximidade dos núcleos urbanos, ao leito do rio, inviabilizando que a área de preservação permanente seja respeitada conforme preceitua a legislação, como alternativa à desocupação, criou-se um

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

programa de corredor-ecológico, focado na reparação das matas ciliares, onde há o compromisso dos proprietários em reparar o dano ambiental, com fim de proteger o leito do rio, recebendo a possibilidade de uso do imóvel, ainda que localizado em APPs (Grupo A Hora, 2022).

Dados os fatos, imaginemos os prejuízos decorrentes da incoerência dos serviços ecossistêmicos, que se tornam imensuráveis, visto que falta à cultura de planejamento urbano a percepção destes: os prejuízos facilmente mensuráveis são de natureza social, visto que há famílias desabrigadas e desalojadas, prédios públicos, empresas, comércios que deixam de funcionar pela inundação, há perdimento de patrimônio histórico, artístico, há perdimento de malhas viárias, destruição de obras de infraestrutura, como galerias de esgoto, pontes, entre outros; há também o prejuízo público e privado de natureza econômica, decorrente destas lesões de natureza social em que produtos e serviços deixam de ser fornecidos e serviços públicos deixam de ser prestados, além da possibilidade de danos nas estruturas prediais, residenciais, industriais, comerciais e públicas, bens móveis e correlatos, que obviamente representam cifra considerável; por fim, tem-se o prejuízo ambiental, que decorre da devastação dos ambientes ecológicos, morte de espécies, visto que há contaminação do leito do rio, da potabilidade da água, arrastamento de encostas e mata ciliar remanescente que não suportam a vazão do rio,

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

causando assoreamento abrupto, com depósito de materiais sedimentados no leito, transformando-o em uma lâmina d'água, sendo que este já fora navegável ao longo de todos os municípios citados, décadas atrás, perdendo sua navegabilidade na maior parte do trecho analisado, fato que hoje apenas registra-se na história, como no caso do hino da Cidade de Muçum, que em tempos passados fora portuária, uma das principais da região (Município De Muçum, 2022).

Vista em perspectiva, resta nítida a importância dos serviços ecossistêmicos, a qualquer cidade, especialmente porque o grau de relevância não varia de acordo com a população, a estrutura, o corpo técnico, que dispõem os municípios, conforme se percebe no exemplo referido, a preservação das matas ciliares, ou sua reparação, onde fora suprimida, reduziria o avanço das águas, nos casos de inundações, evitaria o assoreamento que prejudica os ecossistemas correlacionados ao rio, à contaminação das águas, e parte significativa dos demais prejuízos decorrentes de tal evento.

Deste modo, independente de qual a forma de restabelecimento dos serviços ecossistêmicos, adotada pelo poder local, não se discute os benefícios gerados, cabendo a cada gestor a escolha das medidas que melhor couberem, em conformidade com a demanda apresentada.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ocupação do espaço urbano deve ser planejada de tal modo que os benefícios ambientais não acabem comoditizados, ao ponto de serem desfrutados apenas por aqueles que detenham condições econômicas para tanto, todavia, na prática isto já ocorre criando periferias sem quaisquer estruturas de urbanidade, ou que gerem benefícios ambientais.

Neste sentido, cabe aos gestores, que personificam a ação do poder local, executarem planejamento ambiental apto a distribuir as externalidades positivas, provenientes dos serviços ecossistêmicos a toda a população, garantindo o uso e fornecimento dos equipamentos urbanos, como parques, áreas verdes, saneamento básico, bem como qualidade ambiental propriamente dita, como água, ar, solo de qualidade, possibilidade de exercício cultural, artístico, religioso, também, ocupação do solo em conformidade com os objetivos do desenvolvimento sustentável, atenta à capacidade ambiental de regeneração e suporte.

Dada a dificuldade de conciliar o desenvolvimento econômico, com a tutela ambiental, ao longo de décadas, os modelos tradicionais de ação pública não mostram-se eficazes, tornando o pagamento por serviços ambientais meio idôneo para demonstrar que tais fatores não se opõem, neste caso, fazendo com que a tutela ambiental seja associada a benefício

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

pecuniário ou não; ademais, dada a extensão territorial do país, faz-se necessária a descentralização da tutela ambiental, sendo plenamente viável e desejável seu exercício por particulares, com pagamentos diretos ou indiretos, público ou privados, com vistas a equalizar o meio ambiente urbano, construído, e o natural, atentando-se a preservação dos serviços ecossistêmicos, agregando às cidades qualidade de vida e bem estar social.

Em que pese ainda não se tenha clareza acerca da operacionalização do Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, deve-se primar pelo melhoramento do meio ambiente, não se aplicando aos casos em que apenas se busque o cumprimento de determinação legal, mas sim, utilizando-o de forma criativa, em incentivo à criação e fortalecimento de movimentos da sociedade civil que busquem proteger o meio ambiente, os recursos naturais, o equilíbrio ecológico, tal qual previsto em nossa Carta Magna, para as presentes e futuras gerações.

Deve-se transcender o ideal de que preservar o meio ambiente dará condições de vida às futuras gerações, acrescendo a compreensão de que fazê-lo de imediato é garantir qualidade de vida, também, aos humanos que, ora, ocupam o espaço urbano.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTMANN, Alexandre. **Serviços Ecológicos e Direito: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia.** Coord. Isabel Maria Freitas Valente; José Blanes Sala. Imprensa da Universidade de Coimbra. Editora da Universidade Federal do ABC, ed. 1, p. 119-122. 2021. E-book.

ALVES, Rafael Rodrigues. **Políticas Públicas de Gestão Ambiental Municipal: Aplicação do Mecanismo de Pagamento por Serviços Ambientais no Município de Ceres – GO.** Dissertação de Mestrado em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente. Universidade Evangélica de Goiás – UniEVANGÉLICA. Anápolis, p. 25, 2021. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/18379/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Rafael%20Alves.pdf> . Acesso em: 30 dez. 2022.

ANDRADE, Daniel Caixeta; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. **Capital Natural, Serviços Ecológicos e Sistema Econômico: rumo a uma “Economia dos Ecossistemas”.** IE/UNICAMP, Campinas, n. 159, mai., p. 4-5, 2009. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1789/texto159.pdf> . Acesso em: 31 dez. 2022.

*Ensaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 30 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm . Acesso em: 30 dez. 2022

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm . Acesso em: 31 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jan. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm . Acesso em: 30 dez. 2022.

DIHL, Bibiana. Chuva e elevação do nível de rio deixam mais de 300 famílias fora de casa no Vale do Taquari. **Gaúcha** –

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Zero Hora. Jornal Digital, 08 jul. 2020. Disponível em:
<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2020/07/chuva-e-elevacao-do-nivel-de-rio-deixam-mais-de-300-familias-fora-de-casa-no-vale-do-taquari-ckcdbqpu2000u013gkstmy2r.html>.
Acesso em: 31 dez.2022

FIORILLO, Celso. **Curso de direito ambiental brasileiro.** São Paulo: Editora Saraiva, p.198-200, 2021. E-book. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590692/>. Acesso em: 27 dez. 2022.

GAUDERETO, Guilherme Leite; GALLARDO, Amarilis Lucia Casteli Figueiredo; FERREIRA, Maurício Lamano; NASCIMENTO, Ana Paula Branco do; MANTOVANI, Waldir. Avaliação de Serviços Ecosistêmicos na Gestão de Áreas Verdes Urbanas: Promovendo Cidades Saudáveis e Sustentáveis. **Ambiente & Sociedade**, vol. 21, São Paulo, p. 3, 2018. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/asoc/a/6sLQhL5xGvJr87QKKHH5TVp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 dez. 2022.

GOULART, Fábio Giovanni Teles. Meio Ambiente Urbano. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20** a 26 de março de 2005. São Paulo: Universidade de São Paulo, p. 6584-6598, 2005. Disponível em:
<http://observatoriogeograficoamericatalina.org.mx/egal10/Teoriaymetodo/Conceptuales/18.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2022.

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

GRUPO A HORA. MP amplia diálogo para implantação de corredor ecológico. **Jornal Digital**. 14 abr. 2022. Disponível em: <https://grupoahora.net.br/conteudos/2022/04/14/mp-amplia-dialogo-para-implantacao-de-corredor-ecologico/>.

Acesso em: 31 dez. 2022.

GRUPO INDEPENDENTE. Barrancas do Rio Taquari precisam ser recuperadas. **Jornal Digital**. 13 jul. 2020. Disponível em: <https://independente.com.br/e-de-fundamental-importancia-a-recuperacao-das-barrancas-do-rio-taquari/>.

Acesso em 31 dez. 2022.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **IBGE Cidades**. Site oficial. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 31 dez. 2022.

MATIAS, Alexandre Marfins; SANTOS Claudionor Mendonça dos. Direito de propriedade e direito de moradia. In LIVIANU, Roberto (coord.). **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, p. 27-37, 2009. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-03.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2022.

MUNICÍPIO DE CRUZEIRO DO SUL. **Vale do Taquari tem a maior enchente em 64 anos**. Site oficial. 10 jul. 2020. Disponível em: <https://cruzeiro.rs.gov.br/noticia/visualizar/id/3493/?vale-do->

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

[taquari-tem-a-maior-enchente-em-64-anos.html#:~:text=A%20enchente%20com%20a%20maior,%2C%20alcan%C3%A7ando%2029%2C92%20metros](#) Acesso em: 31 dez. 2022.

MUÑOZ, Angélica Maria Mosquera; FREITAS, Simone Rodrigues. Importância dos Serviços Ecossistêmicos nas Cidades: Revisão das Publicações de 2003 a 2015. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS**, vol. 6, n. 2, mai/ago, p. 92, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/geas/article/view/10049>. Acesso em: 27 dez. 2022

SANTOS, Silas Silva; GUELFÍ, Airton Roberto; BERTÃO, Samira Monayari. A Política Nacional de Pagamento Por Serviço Ambiental: Um Retrocesso?. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 19, n. 45, p.191-22, set./dez., 2022. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/2379> . Acesso em 30 dez. 2022.

POLÍTICAS PÚBLICAS E AS RELAÇÕES PÚBLICO-PRIVADAS NO ÂMBITO MUNICIPAL

Juliana Cainelli Almeida¹

Maria Eduarda Gasparotto de Azevedo Bastian²

Maria Carolina Rosa Gullo³

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a Lei nº 13.874 de 2019, a Lei da Liberdade Econômica (LLE), realizando considerações

¹ Doutoranda e Mestre em Direito pela UCS, bolsista CAPES II. Especialista em Direito Público, Direito Civil e Direito Processual Civil. Advogada no Cainelli de Almeida Advogados. Email: juliana@calmeida.adv.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8269712370797929>.

² Mestranda em Direito pela UCS, bolsista CAPES II. Especialista em Direito Ambiental, Direito Internacional e Direito do Consumidor. Advogada na MEGA Consultoria Ambiental. E-mail: me@megaconsultamb.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/1180789950127839>.

³ Doutora em Economia pela UFRGS. Professora Adjunta da Universidade de Caxias do Sul, no Programa de Pós Graduação em Direito (PPGDIR). Email: mrcgullo@ucs.br. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/9067253843234202>

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

sobre o trato entre aqueles que exercem atividade econômica e a administração pública. Examinam-se os fatos que levaram a atual legislação a ser alvo de críticas, porém necessária para readequar procedimentos da administração pública, ressaltando pontos de conflito na relação do usuário do serviço público e os agentes da administração. Trata-se, portanto, dos reflexos da LLE nas políticas públicas, que na verdade deveriam ser ações e decisões de Estado que visam solucionar problemas. Ao final, observa-se se a aplicação da lei tem sido eficiente e eficaz no âmbito municipal para os objetivos das políticas públicas, com intuito de alcançar uma cidade sustentável. O artigo foi elaborado com análise do conceito de políticas públicas e da sistemática da LLE, através do método de trabalho dedutivo, com a aplicação à realidade fática em nível municipal.

Palavras chave: Administração pública. Lei da liberdade econômica. Política pública. Gestão. Eficiência.

1 INTRODUÇÃO

O artigo elaborado trata da análise de instrumentos jurídicos de políticas públicas aplicadas nas relações público-privadas nos municípios, mais especificamente quanto à Lei da Liberdade Econômica (LLE). A relevância do estudo é pautada

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

pela premissa de que, a eficiência e efetividade das políticas públicas dependem do bom desenvolvimento da gestão dos órgãos públicos e da sua relação com os agentes do setor privado, vez que toda política pública é dependente deste relacionamento.

O Estado não sobrevive sem que o setor privado funcione, e o setor privado depende, em alguma medida, da intervenção governamental para corrigir as falhas de mercado através das funções de regulador e fiscalizador.

Portanto, o presente artigo tem por objetivo analisar a Lei nº 13.874/2019, a Lei da Liberdade Econômica (LLE), realizando considerações sobre o trato entre aqueles que exercem atividade econômica e a administração pública.

O artigo foi elaborado com análise do conceito de políticas públicas e da sistemática da LLE, utilizando-se do procedimento documental e do método de abordagem hipotético-dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica, com a aplicação à realidade fática em nível local e municipal com base doutrinária especializada no Direito Ambiental.

A primeira seção trata da LLE e seus reflexos na relação que objetiva regular, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividades econômicas. Apesar de reconhecer que juristas renomados desaprovam a legislação por completo, explana-se de forma indicativa artigos específicos que poderiam aperfeiçoar a relação em questão.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Outra premissa para a análise da legislação e seus reflexos, é o entendimento que as atividades econômicas não podem ser exercidas em desarmonia com a proteção ao meio ambiente. Portanto, a proteção do meio ambiente deverá ser observada em todas as relações que a LLE pretende regular, assim como todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas devem ser interpretadas em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade.

Em sequência, delimita-se quais são os usuários do serviço público, reconhecendo a vulnerabilidade do particular perante o Estado, especificamente com relação à diferença do tempo que se regem as atividades.

Na segunda seção, a caracterização de eficiência e efetividade das políticas públicas e a aplicação da LLE no âmbito da administração pública municipal, vez que em sua grande maioria as atividades econômicas são realizadas dentro da relação pessoa física ou jurídica e o Município.

Entendendo como falha de sistema do Estado a deficiência estrutural e procedimental da administração pública, principalmente na esfera municipal, conclui-se pela falta da proteção ambiental pretendida decorrente, muitas vezes, de políticas públicas ineficientes e inefetivas. Neste ponto, o licenciamento ambiental surge como um dos procedimentos mais utilizados pelos empreendedores, sendo ponto de conexão

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

entre aqueles que exercem atividades econômicas e a administração pública.

2 OS REFLEXOS DA LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são ações e decisões de Estado que visam soluções para problemas, objetivam garantir dignidade à pessoa humana, aos direitos fundamentais, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a produção e acesso aos bens e serviços. As políticas públicas partem, por óbvio, de iniciativa do Estado, em seus diversos âmbitos e órgãos, sendo que através de instrumento jurídicos é possível regrar ações que, em não sendo cumpridas, poderão causar penalidades aos responsáveis.

Ocorre que as normas devem ser passíveis de aplicação, não dificultando a preservação do meio ambiente e as atividades econômicas em razão de excessiva burocracia, falta de tecnicidade e incoerência. Para tanto, política pública na sua essência é científica e não ideológica, é a forma correta de tratar ação e reação da sociedade de forma justa e eficiente. Política pública, ao final, são os planos de execução da política

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

de soluções, transformados em instrumentos jurídicos que visem garantir direitos, inclusão e sustentabilidade.

Mais, os atores do processo de criação e implementação de políticas públicas devem possuir clareza de que o papel do Estado não é executar, mas sim, criar um ambiente favorável de incentivo e gestão de prioridades para o desenvolvimento. Neste sentido:

A construção de instrumentos jurídicos de garantia de direitos, igualdade, inclusão e sustentabilidade é que vai consolidar políticas públicas efetivas a longo prazo. A intervenção do Estado não está em executar, mas em definir prioridades, políticas públicas, coordenar, governar, liderar, incentivar e criar condições para que elas efetivamente aconteçam. (Rech; Gullo; Scur, p. 36)

Todo plano pressupõe projeto, conhecimento dos atores envolvidos, metas, recursos financeiros e humanos, tempo de execução, monitoramento, regras, penalidades e fiscalização. Por óbvio, as políticas públicas variam no tempo e no espaço em respeito às diversidades e prioridades de cada região, assim como em respeito às características dos atores que interagem durante a sua execução.

Pode-se citar instrumentos jurídicos de políticas públicas que visam a sustentabilidade ambiental, podendo ser desenvolvidos em diversas áreas, dentre eles aqueles que visam planejamento territorial, como o zoneamento ecológico

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

econômico; a proteção do meio ambiente com definição de espaços protegidos, como o Código Florestal e o Sistema Nacional das Unidades de Conservação.

Quando o meio ambiente é natural, predominam as questões de ecossistema e biodiversidade, porém, quando o meio ambiente é criado predominam as questões sociais e econômicas. Ambos necessitam de relação ética e eficiente entre seus agentes, para que a sustentabilidade subsista.

A ação do poder público se dá através dos instrumentos jurídicos de políticas públicas que devem chegar a todos, não bastam apenas leis, é preciso fazê-la ser cumprida. É preciso que as condutas e regras sejam normatizadas, porém que cheguem àqueles que devem conhecer a forma correta de usar os recursos naturais. A relação e a comunicação na forma de fazer política pública deve ser fluida, consciente e educativa para que se tenha controle e o objetivo alcançado.

É neste sentido que surgiram instrumentos jurídicos aplicados na relação entre aqueles que exercem atividades econômicas e a administração pública, mais especificamente quanto à Lei da Liberdade Econômica (LLE). O que a LLE objetiva, são regras básicas para a relação público-privada, para que políticas públicas de qualquer âmbito, possam ser aplicáveis.

As recorrentes são políticas públicas ineficientes em razão da excessiva burocracia no trato da relação com aqueles que

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

exercem atividades econômicas, portanto, a LLE surge para balizar o trato relacional para que as soluções propostas sejam atingidas. A relevância do estudo é pautada pela premissa de que, todo agente do setor privado, em algum momento do exercício de sua atividade, participará de alguma política pública direta ou indiretamente, eis que esta é orientadora da sua atividade.

Neste contexto, Rech, Gullo e Scur (2019, p. 18) afirmam que “o Estado não pode ser um explorador do povo, inibindo, criando obstáculos à iniciativa privada e retirando dela tributos para privilegiar alguns”. As políticas públicas e leis que delas decorrem, devem ser definidas respeitando a necessidade de prioridades cientificamente corretas e criando leis inteligentes que resolvam discussões enfrentadas.

Como exemplo, no zoneamento ecológico econômico são indicadas quais atividades devem ser incentivadas em determinadas áreas, e aquele que exerce atividade econômica deve saber como proceder administrativamente antes, durante e depois da implantação do seu empreendimento.

A Lei nº 13.874/2019 instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo algumas normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividades econômicas (Brasil, 2019). Mesmo com duras críticas quanto a necessidade da LLE, que segundo Fiorillo (2011) é “verdadeiro primor de obviedade em face dos mais de 30 anos de vigência e

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

interpretação de nosso direito constitucional brasileiro”, analisa-se com foco específico na possibilidade de melhoramento e qualificação da relação entre o setor privado e a administração pública, para que as políticas públicas possam ser efetivas.

Em seu art. 1º, a LLE define que pretende regular a relação entre aqueles que exercem atividades econômicas e o Estado, observando a aplicação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho, assim como a proteção do meio ambiente. A LLE ao referir que observa a “proteção do meio ambiente” logo em seu art. 1, §1º, reforça que as atividades econômicas não podem ser exercidas em desarmonia, ou não observando os princípios constitucionais destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente, ou seja, as atividades econômicas devem respeitar a política pública existente quanto a sua atividade.

Ao enfatizar que a proteção do meio ambiente deverá ser observada em todas as relações que se pretende regular, em parágrafo específico, declara que todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas devem ser interpretadas em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade. Ou seja, entende que há conexão entre a proteção do meio ambiente e a liberdade econômica, partindo do pressuposto da boa-fé dos agentes do setor privado.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Devem ser considerados “aqueles que exercem atividades econômicas” todas as pessoas físicas e jurídicas que empreendem nos mais diversos setores da iniciativa privada e mais variados portes. Estas pessoas, conforme a Lei nº 13.460/2017⁴, são usuárias de serviços públicos, e invariavelmente em algum momento do exercício de sua atividade, serão atores de políticas públicas, necessitando da administração pública, por meio de um órgão ou entidade de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios (Brasil, 2017).

Dos princípios que norteiam o disposto na LLE, faz-se referência ao reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado. Dentre tantas, uma das vulnerabilidades da pessoa física ou jurídica pertencente ao setor privado perante o Estado é a diferença do tempo que se regem as atividades. Constata-se que, a depender do tipo de atividade econômica exercida, um dia de paralisação pode inviabilizar uma operação ou até mesmo ter por consequência o fechamento de uma empresa. Diferentemente ocorre nos órgãos e entidades da administração pública, que em sua maioria não possuem sequer prazo de resposta às solicitações ou para tomada de decisões.

Para isso, inclusive, a LLE em seu art. 3º, IX, busca que sejam fixados prazos pelo órgão ou entidade da administração

⁴ Que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

pública para que exerçam sua função, dando andamento às solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica. Os prazos deveriam ser definidos observando os princípios da impessoalidade e da eficiência, o que na prática, não se consolidou.

Portanto, um dos grandes problemas da relação empreendedor e administração pública é o tempo medido em prazos. Assim como o “tempo” corre diferente para as partes desta relação, a consequência da demora ou do não cumprimento do que fora estabelecido também tem diferentes proporções, caracterizando a vulnerabilidade do agente do setor privado, principalmente empreendedores de pequeno porte, e usuário do serviço público.

Ademais, a LLE declara o direito de liberdade econômica à toda pessoa natural ou jurídica como essencial para o desenvolvimento econômico do País e, ao observar o art. 170 da Constituição Federal, passa a elencá-los. A lista de direitos, elaborada a partir da relação em exame, teoricamente aprimoraria e aperfeiçoaria o trato entre as partes, refletindo diretamente na condução dos procedimentos administrativos dos órgãos e entes públicos, buscando, portanto, a dinamicidade das políticas públicas.

Na verdade, a LLE elenca direitos que aparentam ser observados, mas que na prática são comumente desrespeitados. Como por exemplo: receber tratamento isonômico dos órgãos e

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

entidades da administração pública; gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica; e não ser exigida pela administração pública certidão sem expressa previsão em lei.

Em específico, este último - art. 3º, XII -, reprisa o já estatuído pela Lei nº 13.460/2017, a Lei que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

É claro que o objetivo é atender ao espírito geral da norma, que pretende simplificar os processos e procedimentos administrativos, bem como, coibir exigências dispensáveis ou desnecessárias, sendo uma diretriz interpretativa de caráter inovador.

Em razão disso, estabeleceu no caput do art. 3º da LLE, se tratar de direitos da pessoa natural ou jurídica oponíveis contra o Estado, com larga aplicação, inclusive nos assuntos ambientais.

Sobre o inciso XII, cumpre alertar que a expressão “não prevista em lei”, é relativizada e não comporta interpretação literal, eis que no sistema de proteção ambiental, o espectro normativo é amplo, especialmente quando derivado dos Conselhos colegiados. Os éditos desses órgãos podem ser aplicados, desde que razoáveis e ligados ao tema ambiental.

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Aplicável diretamente ao direito ambiental, o disposto no art. 3º, XI, da LLE, que expressamente determina “não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico”, que dentre outras condições mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação (Brasil, 2019).

A discussão sobre este tipo de exigência é objeto de diversos recursos nos procedimentos administrativos, quando da negativa de licenciamentos que requerem encargo adicional sem base legal, violando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade e inviabilizando totalmente projetos da iniciativa privada. Em suma, priva o empreendedor de gozar de seus direitos de exercer atividades econômicas, ou até mesmo restringindo o uso legal e garantido dentro de sua propriedade privada.

Neste sentido, em sua análise sobre a LLE, Farias cita que para estes casos o Projeto da Lei Geral de Licenciamento Ambiental – PL 3729/2004, prevê a possibilidade de interposição de recurso administrativo no período de até trinta dias para a revisão das condicionantes ambientais ou do seu prazo de cumprimento, além de estabelecer a impossibilidade de o empreendedor ficar responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas (Farias, 2020). O autor descreve que:

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Trata-se de uma medida necessária, pois ajuda a evitar as exigências desproporcionais ou sem base legal, que por vezes não passam de verdadeiros disparates dos órgãos ambientais a que o empreendedor se submete para não comprometer o cronograma de investimentos ou para não perder o *timing* do negócio. Com efeito, não faz sentido algum exigir medidas compensatórias não diretamente relacionadas aos impactos ambientais causados pela atividade poluidora, uma vez que é preciso configurar a existência do nexo de causalidade. Logo, é possível exigir condicionantes sociais, desde que os impactos sociais a serem compensados ou mitigados tenham relação direta com a atividade poluidora. (Farias, 2020)

Novamente sobre a questão de exigências desproporcionais impostas, surge a questão da vulnerabilidade quanto ao tempo dos atos. Pela análise realizada até este ponto, a inviabilização de projetos da livre iniciativa por muitas vezes decorre da falta de eficiência da administração pública, políticas públicas que não solucionam problemas. Disto decorrem as inúmeras leis, que mesmo teoricamente adequadas, não têm efeito na prática diária dos usuários dos serviços da administração pública.

Por fim, mesmo sendo a atividade exercida lícita, possível e necessária, a diferença do *timing* com relação aos atos da administração pública pode ser fatal para a iniciativa privada.

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Destaca-se, novamente, que a análise busca extrair a consequência prática, que em verdade, visa o exercício das atividades econômicas sem óbices, para tanto, objetiva que os trâmites burocráticos necessários não sejam evitados.

Ocorre que tanto aqueles que exercem atividades econômicas, quanto os agentes públicos, têm que mudar o paradigma de produção de bens, entendendo que somente com a consciência socioeconômica e ambiental é possível o desenvolvimento sustentável.

É preciso criar instrumentos jurídicos que garantam direitos e consolidem políticas públicas que causem integração com aqueles que exercem atividades econômicas, para que a sustentabilidade seja alcançada. O papel do Estado não é exercer a atividade econômica, porém deve governar, liderar, incentivar e estabelecer prioridades conforme as características locais, e assim promover a sustentabilidade eficiente.

Contudo, a eficiência e a celeridade pretendidas na LLE elaborada não vêm surtindo efeitos nas relações que objetivava regulamentar. Isto porque, mesmo buscando criar um instrumento jurídico que solucionasse problemas decorrentes da intervenção errônea do Estado sobre o exercício das atividades, que por muitas vezes as inviabiliza, não houve a readequação procedimental nos órgãos e entidades da administração pública, principalmente no âmbito municipal.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

3 A (IN)EFICIÊNCIA E (IN)EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO MUNICIPAL

Em sua grande maioria, as atividades econômicas são realizadas dentro da relação pessoa física ou jurídica e o Município, já que é dentro do órgão municipal - secretarias e gabinetes -, que ocorre a maior movimentação daqueles que pretendem empreender.

Rech (2007, p. 18) ao citar Platão refere que a cidade organizada deve não só regular as atividades, mas criar e garantir emprego às pessoas, ou seja, promover e criar oportunidades. Porém, ressalta que o centralismo do poder, no Estado Moderno, traz prejuízos à autonomia das cidades e limita a competência dos homens construírem sua própria dignidade e exercerem a democracia de forma mais plena.

Ao tratar do federalismo e proteção do meio ambiente, Antunes (2019, p. 59 – 91) considera que parece “razoável entender que a melhor opção para uma gestão pública sustentável do meio ambiente seja a adoção de legislação centralizada na União, com a descentralização da gestão”.

Assim, na esfera da cidade, do município, encontra-se o ambiente onde o Direito realmente acontece, e também as condições organizacionais sobre as quais a vida pode se configurar de maneira justa ou injusta. As autoridades locais devem apenas ser instrumentos de concretização e coordenação

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

de projetos, orientando e criando políticas públicas (Rech, 2007, p. 33)

Infelizmente, é constatação histórica que não em poucas oportunidades, as normas estaduais e municipais são feitas sob pressão local. Por vezes, as leis que outorgam atribuições aos estados e municípios são produzidas com vistas ao enfraquecimento de atividades fiscalizatórias, aqui ressalta-se o baixíssimo nível institucional da maioria de nossos estados e municípios, que levam a controles menos efetivos e standards mais permissivos (Antunes, 2019, p. 59 – 91).

Em decorrência das dificuldades existentes no âmbito municipal, Antunes refere:

Contudo, ainda há muita dificuldade na capacitação das autoridades locais para o desempenho de tarefas que, no nível local, terão menos custos e serão desempenhadas de forma mais eficiente e rápida. Não há dúvida de que o poder local se devidamente capacitado e empenhado na tarefa pode com muito mais eficiência proteger um patrimônio que se encontra no solo municipal do que um administrador em uma distante capital. (Antunes, 2019, p. 59-91).

Ocorre que, a falta de eficiência e a deficiência estrutural e procedimental da administração pública, principalmente na esfera municipal, acaba não gerando a proteção ambiental pretendida. Segundo Rech e Rech (2016. p. 461), “na maior

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

parte das vezes, os municípios não conseguem construir um projeto de município sustentável”.

Ainda, refere-se que “as políticas públicas com radicalismos ideológicos devem ser substituídas por políticas públicas inteligentes, de inclusão socioambiental; políticas essenciais para o bem-viver e que nos unam e garantam sustentabilidade” (Rech, Gullo, Scur, 2019, p. 37).

No plano da efetividade, o princípio delineado por Montesquieu (1991, p. 13) começa no município, isto porque, em perfeito exame, no seu livro *Espírito das Leis* refere que “as leis devem estar relacionadas com o povo, o governo, o físico do país, com o grau de liberdade”, ou seja, com a realidade local onde mora o povo.

A efetividade é constatada quando a conduta daqueles a quem se dirigem as normas coincide com o conteúdo delas, portanto, quando obedecida, observada e respeitada. Enfim, a “efetividade é o óbvio, o lógico, como resultado da real conduta que deve ser praticada pela sociedade, em face da realidade social, cultural, religiosa, geográfica, etc., cientificamente constatada” (Rech; Rech, 2016, p. 463).

No plano da eficiência, entende-se que se trata dos resultados das políticas públicas impostas por normas do direito. Portanto, a eficiência das leis está nos resultados concretos obtidos, que podem ser medidos por metas acompanhadas e avaliadas. Ocorre que, infelizmente, a

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

administração pública não tem como prática cobrar resultados. Decorrente desta constatação, Rech afirma que “a ineficiência de determinados atos da administração pública, cujas consequências são desastrosas e os resultados são sentidos e suportados pela presente e futuras gerações” (Rech; Rech, 2016, p. 483).

Mais, “sem a observância do princípio da eficiência, não existem normas inteligentes, não há segurança quanto ao desenvolvimento sustentável nem garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado ou preservação da biodiversidade” (Rech, Gullo, Scur, 2019, p. 49). Portanto, conclui-se que “a eficiência pressupõe que atos da administração pública sejam praticados com conhecimento científico acerca da área objeto de decisão” (Rech, Gullo, Scur, 2019, p. 49).

Neste sentido, especificamente quanto à eficiência nos atos, serviços e políticas do Estado - aqui caracterizado pelos órgãos públicos, Bucci (2002, p. 176) afirma que:

(...) um serviço eficiente não é apenas do ponto de vista do usuário, apenas em um mau serviço; é principalmente uma manifestação do Poder Público que utiliza recursos materiais e humanos reservados pela caixa comum e que se afasta da sua razão de ser, que é atuar para a realização de interesses públicos.

Mesmo existindo discussão sobre o conceito de eficiência, isto porque, envolve questão subjetiva sobre o que seja um

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

bom serviço, uma boa gestão, uma boa política, o princípio da eficiência não pode ser meramente discricionário ou subjetivo. Eficiência, em se tratando de política pública, deve, obrigatoriamente trazer resultados positivos para aquilo que se propõe para ter razão de existir, ou de continuar existindo.

Para tanto, nos atuais níveis de tecnologia e metodologias existentes, toda política pública deveria ser implantada com plano de aplicação, metas a serem atingidas e forma de auferimento de resultados. Assim, a afirmação quanto a políticas públicas eficientes no âmbito de proteção ao meio ambiente, é certa: “eficiência é prevenir resultados negativos” (Rech, Gullo, Scur, 2019, p. 51).

Mais, “o procedimento para prática do ato eficiente é muito mais importante do que o ato em si, pois o ato só será eficiente se for precedido por fundamentos científicos, que são externados no devido processo científico” (Rech, Gullo, Scur, 2019, p. 51).

Portanto, a aplicação da LLE é falha em razão da falta de eficiência e efetividade dos atos administrativos decorrentes da relação que pretende regular. Especificamente sobre questões ambientais emergentes, como no licenciamento ambiental, que é um dos procedimentos mais utilizados pelos empreendedores, alguns juristas brasileiros ressaltam que:

Ainda que a gestão e o planejamento ambiental busquem melhorar a eficácia do licenciamento

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

e a diminuição dos impactos ambientais, a realidade mostra que tal afirmativa não vem ocorrendo, pois o licenciamento ambiental tem sido tratado como um instrumento excessivamente burocrático. Além disso, há grande deficiência no pós-licenciamento, não se atendendo a exigência de reavaliação constante da eficiência das condicionantes fixadas e dos riscos gerados com a atividade. (Benjamin; Leite, 2014)

Contudo, tendo o sistema de licenciamento ambiental, como um dos maiores pontos de conexão entre aqueles que exercem atividades econômicas e a administração pública, afirma-se que o sistema possui inúmeros problemas estruturais, dentre os quais se destaca: (1) a falta de estrutura do órgão ambiental, tendo grande déficit de recursos humanos e materiais, trazendo consequências diretas a análise crítica dos estudos ambientais e concessões de licenças; e (2) a ingerência política e econômica que fazem prevalecer os interesses particulares na emissão de licenças. (Benjamin; Leite, 2014)

A LLE apesar de recente, objetivou trazer melhoramentos nos procedimentos administrativos, infelizmente, tornou-se mais uma norma que, dentre tantas, não apresenta efetividade, eficiência e unidade, conduzindo à lugar algum. Quando Rech e Rech (2016, p. 41) alerta que até hoje “os prefeitos ainda não descobriram que cidades planejadas não precisam de dinheiro, mas de “cabeças pensantes” e capazes de usar a lei como instrumento efetivo de planejamento”, reflete sobre a

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

capacidade técnica dos agentes que operam na administração pública.

Por óbvio, não se exige que o administrador, legislativo ou o Judiciário dominem conhecimento sobre a área de todos os atos que tramitam em seus gabinetes, como exemplo, urbanismo, energia, educação, segurança, saúde, meio ambiente, etc., vez que nem sempre a legitimidade, a competência e a eficiência andam juntas. Entretanto, é necessário que os atos sejam precedidos do devido processo científico ou que sejam resultado de uma construção epistêmica. (Rech, Gullo, Scur, 2019, p. 49).

O mínimo que se espera dos agentes públicos responsáveis por conduzir procedimentos administrativos das políticas públicas, é que tenham expertise sobre a matéria e a atividade tratada. Seja nos procedimentos mais simples, até os mais complexos, que envolvem questões ambientais, sendo os agentes públicos capacitados e preparados para lidar com sua função, inúmeros problemas poderiam ser evitados.

Atualmente, o trâmite dos procedimentos que ocorrem dentro dos órgãos municipais, a depender do tamanho do município, são extremamente desordenados e confusos. Em muitos casos não há sequer um termo de referência, listando os documentos necessários para aprovação de solicitações e requerimentos - seja ela de qualquer natureza ou complexidade.

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

A desordem referida faz com que o usuário tenha que refazer os trâmites inúmeras vezes, com novas condicionantes inesperadas a cada etapa, e não consiga programar corretamente o cronograma de suas atividades. Em razão disso, e por depender da administração pública, acaba desistindo de empreender na área pretendida.

O somatório de problemas organizacionais, ou seja, de falta de qualificação de pessoal, falta de interesse dos servidores, falta de prazos para retorno de solicitações e falta de material de trabalho refletem diretamente no setor privado. Não são isolados os casos de empreendedores que acabam por atuar na irregularidade em razão da dificuldade de acesso e de transpor etapas dos procedimentos.

Muitos direitos estão expressos na Constituição Federal, mas nem sempre são garantidos, porque dependem de políticas públicas que permitam levá-los até o cidadão. Assim, o Estado, principalmente no âmbito municipal, precisa sentir as necessidades do povo, ser mais eficiente, mais rápido e menos oneroso, a forma de atingir estes objetivos é estruturando as cidades - ou seja, inclusive a administração pública.

Para tanto, a eficiência das políticas públicas e das leis, está no resultado obtido, que devem ser constantemente avaliados, porque medem efetividade e legitimidade. Neste sentido:

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

É necessário, também para medir a eficiência das leis, que as políticas públicas sejam efetivamente adotadas, no sentido de cumprir os objetivos e as diretrizes estabelecidas, pois, conforme afirma Bucci, os fatos políticos podem limitar ou comprometer o sucesso das instituições jurídicas, existindo muitas vezes uma grande distância entre a lei e a ação administrativa, uma vez que o Direito Administrativo é também um Direito Político. (Rech. 2007, p. 218)

É neste ponto que a LLE, mesmo trazendo obviedades, passa a ser necessária como ferramenta argumentativa na discussão de casos concretos, onde por exemplo, são exigidas certidões não previstas em lei ou medidas mitigatórias ou compensatórias não cabíveis. Não bastam apenas vãs tecnologias e sistema de informática, é preciso adquirir conhecimento para que se obtenha uma política sábia de conservação e desenvolvimento (Wilson, 1997, p.3).

Conclui-se referindo que a LLE deve ser usada como instrumento de aperfeiçoamento do serviço público, que quando eficiente e eficaz permite que as atividades econômicas sejam exercidas com excelência e o meio ambiente seja protegido.

Por fim, para que políticas públicas sejam eficientes, deve priorizar a tecnicidade da gestão eficiente, com tempo e planejamento coerente com a realidade local, entendendo que

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

somente através da integração público-privada haverá sucesso e os resultados pretendidos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A LLE ao regular a relação do setor privado e público, pautando pela observância de princípios constitucionais destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente, e interpretada em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade, necessita ser absorvida pela administração pública.

Somente através da absorção dos princípios mencionados, a relação público-privada se desenvolverá com fluidez, tornando-se célere e trazendo eficiência e efetividade às políticas públicas das mais diversas áreas. Com a readequação dos procedimentos da administração pública, o objetivo da norma será atingido.

Mesmo trazendo obviedades, é ferramenta argumentativa na discussão de casos concretos, onde por exemplo, são exigidas certidões não previstas em lei ou medidas mitigatórias ou compensatórias não cabíveis. Assim, quando a aplicabilidade da norma é eficiente e eficaz, permite que as atividades econômicas sejam exercidas com excelência, inclusive protegendo o meio ambiente.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Porém, o que atualmente se constata em casos concretos diários é a ineficiência e ineficácia da norma, que não é aplicada como fora idealizada, principalmente no âmbito municipal. Notadamente, a administração pública não tem como prática mensurar os resultados das políticas públicas, fazendo com que a ineficiência, tanto de aplicabilidade, quanto das consequências venham a ser suportados por toda a sociedade, presente e futura..

Como referido na segunda seção, a desordem estrutural e procedimental da administração pública acaba por prejudicar aqueles que exercem as atividades econômicas, independentemente do seu porte ou área de atuação.

Por fim, em se tratando de políticas públicas de Direito Ambiental e Urbanístico, matérias com aplicabilidade direta no cotidiano das pessoas, é necessário que sejam criados instrumentos jurídicos embasados de forma epistêmica e que solucionem problemas reais como o apresentado ao longo deste artigo. São necessárias políticas públicas baseadas em planejamento, para que cesse o insucesso de apenas remediar tardiamente questões importantes para o desenvolvimento sustentável e para a preservação do meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

ANTUNES; Paulo de Bessa. **Federalismo e proteção do meio ambiente: o papel do federalismo cooperativo.** Direito das Políticas Públicas. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO. Vol. 1, n. 2, jul./dez. 2019. pag. 59 – 91.

BENJAMIN; Antônio Herman. LEITE, José Rubens Morato. **Saúde ambiental: política nacional de saneamento básico e resíduos sólidos.** Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014. 2v

BRASIL. **Lei nº 13.460 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm Acesso em 29 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.874 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966;

*Líane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm Acesso em 29 ago. 2021.

BUCCI, Maria de Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

FARIAS, Talden. Análise dos efeitos da Lei de Liberdade Econômica no licenciamento ambiental. **Revista Consultor Jurídico**. 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-jan-25/ambiente-juridico-efeitos-lei-liberdade-economica-licenciamento-ambiental> . Acesso em 29 ago. 2021.

FIORILLO; Celso Antônio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. A “**Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**” (Lei n. 13.874/19) em face da proteção constitucional ao meio ambiente. Revista Direito Ambiental e sociedade [recurso eletrônico] / Universidade de Caxias do Sul. – Vol. 1, n. 1 (jan./jun. 2011) Caxias do Sul, RS : Educs, 2020. Disponível em <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/artic/e/view/8598> . Acesso em 29 ago. 2021

MONTEQUIEU. **O espírito das leis**. 2. Ed. Trad. De Alberto da Rocha Barros. Petrópolis, RJ: Vozes, 1991.

*Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades: um fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade.** Caxias do Sul, RS: Educs, 2007.

RECH, Adir Ubaldo; GULLO, Maria Carolina; SCUR, Luciana. **Plano Diretor Inteligente: pressuposto para cidades inteligentes.** Caxias do Sul, RS: Educs, 2019.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade Sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento.** Caxias do Sul, RS: Educs, 2016.

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

BRASIL SUSTENTÁVEL: A CONTRIBUIÇÃO DA ENERGIA FOTOVOLTAICA NO AGRONEGÓCIO

Liane Francisca Hüning Pazinato¹

Filipe Blank Uarthe²

Resumo: É intenso o debate da sustentabilidade globalmente, sendo os impactos do equilíbrio ou desequilíbrio, ambiental e econômico sentido por alguns da sociedade, a depender de sua inserção social. Nesse sentido, diante do exponencial crescimento e representatividade brasileira no agronegócio mundial, relevante se faz a reflexão sobre a sustentabilidade e os impactos do agronegócio no Brasil. O presente

¹ Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Pós-Doutora na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (2021). Doutora em Direito – PUCRS (2013). Mestra em Direito – UFSC (2000). Endereço eletrônico: lianehuning@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5535218954790465>.

² Mestrando em Direito e Justiça Social na Universidade Federal de Rio Grande - FURG. Especialista em Direito Agrário e do Agronegócio - FMP (2022). Especialista em Direito Tributário Empresarial - UCPel (2021). Graduado em Direito – UCPel (2017). Endereço eletrônico: fuarte@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/6536689115790949>.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

trabalho tem como objetivo analisar os possíveis impactos negativos na sustentabilidade econômica e ambiental do agronegócio resultantes da Lei nº 14.300 de 6 de janeiro de 2022, a qual regula a micro e a mineração distribuída, além do sistema de Compensação de Energia Elétrica e o Programa de Energia Renovável Social. Como metodologia da pesquisa foi utilizado a qualitativa, descritiva e bibliográfica. Por fim, como conclusão se entende que a busca pela sustentabilidade no agronegócio brasileiro relacionada a energia elétrica acaba comprometida pela legislação aplicada à tributação da energia fotovoltaica, importante instrumento de equilíbrio sustentável ao agronegócio, tanto pela localização geográfica brasileira e sua recepção da incidência solar quanto pelas extensões de terra que favorecem as instalações dessa tecnologia limpa, sendo fator importante e determinante a expansão de políticas públicas para implementação de energias limpas com o fim de equilibrar a economia e o meio ambiente através de uma leitura sustentável.

Palavras-chave: sustentabilidade; agronegócio; energia; fotovoltaica; ambiental.

1 INTRODUÇÃO

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

O presente artigo buscará analisar os impactos da energia fotovoltaica na construção de um agronegócio sustentável e as potencialidades do Brasil, juntamente a reflexão sobre as tarifas previstas no art. 27 da Lei nº 14.300 de 6 de janeiro de 2022 poderá trazer, já que o proprietário de um sistema de energia solar passará a pagar pelas linhas de transmissão de energia. A Lei prevê que o produtor de energia pague sobre o que injetar na rede de transmissão de energia elétrica, variando o valor em cada estado, estabelecendo a Lei apenas a porcentagem gradual que será cobrada a cada ano.

Nos termos da legislação a ser estudada, as porcentagens serão no montante de 15% a partir de 2023, 30% a partir de 2024, 45% a partir de 2025, 60% a partir de 2026, 75% a partir de 2027 e 90% a partir de 2028.

A posição geográfica brasileira no globo terrestre assim como a sua extensão territorial, favorecem a produção de energia fotovoltaica, colocando o país em uma situação estratégica de competitividade econômica internacional reduzindo os impactos ambientais através da geração de energia limpa, e com isso buscando desenvolver um ambiente sustentável. A energia solar, decorrente da utilização do sol como fonte primária de energia, um bem ambiental, portanto, revestida pela tutela jurídica constitucional do meio ambiente natural presente no art. 225 da Constituição Federal de 1988 e a sustentabilidade como princípio constitucional, é dever do

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Estado brasileiro buscar formas de garantir a expansão de energias limpas, principalmente a fotovoltaica pelas suas características e alta aplicabilidade no território brasileiro.

O agronegócio brasileiro, por sua vez, possui relevante papel na economia expandindo a cada ano. O Brasil é o terceiro maior exportador de *commodities* do mundo, sendo o primeiro em outros derivados como carne bovina e frango, além de ser um dos maiores produtores agrícolas do mundo.

Assim, paralelamente ao crescimento do agronegócio, as preocupações e necessidades de cuidados crescem em relação aos impactos ambientais provocados principalmente por aqueles setores de maior representatividade de produção, como a soja e pecuária, principalmente quanto ao consumo de água, aplicação de agrotóxicos e fertilizantes, emissão de gás metano, desmatamento e queimadas de vegetação nativa para expansão de áreas cultiváveis.

Por esse motivo, os recursos provenientes da energia solar, como no caso do trabalho a energia fotovoltaica, deveria ser incentivada pelo Estado brasileiro através da redução de tributos e tarifas, o que conseqüentemente acarretaria uma maior competitividade internacional do agronegócio como um aumento na preservação do meio ambiente, fomentando um ambiente sustentável.

O presente artigo primeiramente procura enfrentar a temática da sustentabilidade aplicada ao agronegócio,

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

perpassando pelo tensionamento da sustentabilidade e da possibilidade de um desenvolvimento do agronegócio sustentável. Em um segundo momento, é enfrentado as energias renováveis e as potencialidades do Brasil, destacando-se nesse capítulo a energia fotovoltaica por suas peculiaridades aplicadas a geografia brasileira e por fim, é abordado a energia fotovoltaica no agronegócio e os reflexos em um ambiente sustentável.

O presente trabalho é consequência de uma pesquisa qualitativa, descritiva e bibliográfica. Sendo assim, a pesquisa qualitativa buscará através de uma análise subjetiva, com o exame e consequentes reflexões sobre as percepções das interações humanas atreladas ao agronegócio brasileiro, a Lei nº 14.300 de 6 de agosto de 2022, sustentabilidade econômica e ambiental e a energia fotovoltaica. Por outro lado a pesquisa descritiva irá expor as características de cada ponto analisado estabelecendo correlações entre as variáveis definindo a suas naturezas, e por fim a pesquisa bibliográfica sobre a temática do estudo permitirá o aprofundamento dos conceitos e suas interconexões.

A metodologia do artigo exposta levou em consideração as reflexões sobre a sustentabilidade, principalmente o desenvolvimento sustentável, para a partir daí fazer uma reflexão sobre o agronegócio, partindo de uma leitura econômica, aliada ao meio ambiente e justiça social, tendo

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

como termômetro as fontes de energia sustentável do Brasil principalmente a energia fotovoltaica, parametrizando com as novas legislações aplicáveis ao setor, principalmente as taxações.

Por fim, acredita-se que a pesquisa em desenvolvimento nos revelará que a tarifa imposta pela Lei nº 14.300 de 6 de janeiro de 2022, reduzirá investimentos em usinas fotovoltaicas no âmbito do agronegócio, atingindo diretamente o meio ambiente como a competitividade brasileira no exterior com os produtos advindos do agronegócio, tendo em vista o maior custo na produção de energia elétrica como na imagem pela não utilização de energia limpa.

2 SUSTENTABILIDADE E O AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

O agronegócio tem grande relevância na economia brasileira e global. Diante de sua cadeia produtiva, ou seja, tudo que advém do campo e a ele é relacionado para essa produção, constrói uma sequência de atividades geradoras de riqueza. De acordo com importância na economia brasileira e mundial, principalmente devido aos vários agentes envolvidos no sistema, que faz com que haja uma sequência de atividades, geradoras de riqueza entre os elos da cadeia. De acordo com o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada -

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

CEPEA, em 2022 o PIB do agronegócio participou no montante de 24,8% no total do PIB brasileiro. Ainda segundo o CEPEA, no ano de 2022 o agronegócio obteve uma redução de 4,22% em seu PIB devido aos custos elevados dos insumos que pressionaram o crescimento.

Diante desse cenário, é necessário aplicar metodologias para manter uma competitividade global na redução de custos dos insumos para a produção como na redução de custos ambientais.

Ainda analisando a concorrência, é possível definir a competitividade como a capacidade de sobrevivência econômica assim como de crescimento nos mercados concorrentes (Farina, 1999). Assim, não é possível falar em agronegócio brasileiro, crescimento e competitividade de mercado sem abordar questões relacionadas à sustentabilidade.

A necessidade de redução dos impactos dessa forte economia para atingir um sistema sustentável é medida que se impõe. Temos como exemplo na agricultura a erosão dos solos, poluição do solo, ar, água e dos alimentos, na pecuária da mesma forma a degradação ocorre inclusive contribuindo para o efeito estufa pelos gases liberados pelos animais, sendo necessária a incorporação de ações sustentáveis às estratégias de produção, sob pena de pagarmos mais caro por um PIB insustentável de exploração e degradação, diante do risco que a

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

espécie humana corre, não apenas ambiental mas todas as suas dimensões.

Quer-se realçar que, a par de suas conhecidas e indissolúveis dimensões (social, ambiental e econômica), a sustentabilidade tem de ser assimilada também na sua dimensão jurídico-política – por se tratar de princípio constitucional gerador de novas obrigações assim como na sua dimensão ética. E que, para enfrentar os desafios de tornar o mundo habitável, convém não esquecer ao lado das causas físicas externas, o peso dos males comportamentais e jurídico políticos, tais como o antropocentrismo excessivo e despótico, a bizarra dificuldade de implementar políticas alinhadas ou a carência de poupança para manter taxas de investimentos estratégicos em processos qualitativos, sem os quais o desenvolvimento duradouro não passa de miragem (Freitas, 2012, p. 24).

A sustentabilidade ganha destaque no cenário mundial devido as políticas de conscientização das necessárias implementações de melhoria nas condições ambientais, econômicas e sociais, aumentando a qualidade de vida daqueles que participam da cadeia produtiva e daqueles que não participam. Além do apelo social e político estatal, uma das formas de implementar estratégias de sustentabilidade é através da diferenciação dos produtos, atribuindo maior valor agregado. Não obstante essa metodologia, podemos também explorar as reduções diretas nos impactos ambientais, que

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

aliadas as estratégias de sustentabilidade através da diferenciação dos produtos, geram impactos significativos na cadeia produtiva.

O agronegócio é altamente degradante, principalmente porque sua exploração é vinculada diretamente aos meios naturais, como por exemplo o solo. Além disso, os insumos para essa exploração causam outros impactos que aliados a exploração direta degradam ainda mais o meio ambiente, impactando frontalmente a sustentabilidade dessa atividade econômica.

A ideia de sustentabilidade pode ter “forte conteúdo ambiental e um apelo claro à preservação e a recuperação dos ecossistemas e dos recursos naturais” (Baudainain, 2006, p. 47), dessa forma, quando é abordado o tema da sustentabilidade logo é vinculado a uma sustentabilidade ambiental, já que as consequências de eventual degradação não se limita ao causador, mas um preço a ser pago por parte da sociedade. Entretanto, para que tenhamos uma sustentabilidade efetiva, deve ser afastada a ideia de sustentabilidade exclusiva ambiental, já que temos outros vieses vinculados a ela.

Tomando o que foi abordado até o presente momento, necessário se faz conceituar o princípio da sustentabilidade, o qual é amplo e abrangente. Na concepção de Juarez Freitas, o princípio da sustentabilidade:

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

trata-se do 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, 2012, p. 41).

Desse modo os preceitos de um sistema sustentável deve ser pautado no longo prazo, promovendo um bem-estar pluridimensional, ou seja, cuidados com o social, econômico, ético, ambiental e jurídico-político, protegendo os direitos dos presentes mas também garantindo as relações sistêmicas sustentáveis do futuro. (Freitas, 2012, p.15).

Como já abordado no artigo, a sustentabilidade tem alta vinculação no agronegócio, principalmente através de sua dimensão ambiental (Giordano, 2005, p. 256). Desse modo, todas as iniciativas que persigam uma produção agrícola sustentável, são positivas, já que diminuem a degradação, além de sob a lógica sustentável melhor classificar no mercado os produtos advindos desse novo agronegócio.

Ehlers (1994, p. 106) diz que “não há dúvida de que a prática do cultivo da terra, ou agricultura, envolve aspectos sociais, econômicos e ambientais que devem ser entendidos conjuntamente”. Os debates em torno da sustentabilidade,

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

principalmente no agronegócio, se intensificaram com o aumento “desenfreado” do setor, assim como pelos problemas ambientais que dele começaram a surgir, como contaminações de solos, recursos hídricos, desmatamento, contribuição para o efeito estufa na criação de gado, dentre outros fenômenos negativos (Ehlers, 1994).

Algumas práticas de cultivo menos agressivo são fomentadas como o plantio direto, aquele que aproveita cultura de pastagem anterior para implementar no solo a nova cultura, reduzindo assim os efeitos das erosões do solo; bacias de infiltração de água no solo, manutenção das áreas florestais nativas, através de eficiente fiscalização, além de incentivar a reconstrução com novas plantações das árvores desmatadas; cuidado com as áreas de preservação permanente; cuidado com a fauna, através de fiscalizações intensivas de caça e pesca predatória; rotação de culturas, a qual regenera os nutrientes do solo; fiscalização as orientações na utilização de defensivos agrícolas, evitando contaminação do ambiente; educação sustentável nas escolas, principalmente nas do interior, onde as crianças vivenciam o agronegócio e seus impactos primários, dentre outras formas (Giordano, 2005).

Dentro de uma concepção de desenvolvimento, é possível que seja sustentável, desde que os benefícios advindos das ações humanas sejam para o presente assim como para as gerações futuras, sempre respeitando a ideia de preservação.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

o desenvolvimento e a sustentabilidade não apenas são compatíveis, mas se constituem mutuamente. Por esse motivo, acolhida uma lógica distinta da dominante, devem ser incrementados, nos moldes propostos pela Agenda, aqueles empreendimentos vinculados à economia de baixo carbono, com os estímulos competentes à implantação concreta do novo paradigma (Freitas, 2012, p. 105).

Assim, para que seja fomentado o desenvolvimento sustentável é preciso algumas iniciativas como certificações nacionais e internacionais de produção, clara demonstração de preocupação com o meio ambiente, geração de empregos para os envolvidos na cadeia produtiva, principalmente nas regiões mais pobres, contrapartida de investimentos dos produtores, principalmente dos grandes, na comunidade em que exploram o meio ambiente, utilização da máquina tributária para distribuição de renda advinda da exploração rural, cuidado funcional dos trabalhadores do agro, educação de extrema qualidade e técnica para qualificação profissional já pautada na contribuição sustentável ambiental (Neves, Thomé, Castro, 2009, p. 56).

A transição energética, é fator determinante para um desenvolvimento sustentável, principalmente no agronegócio. Sendo um setor da economia extremamente degradador, alternativas verdes devem ser implementadas para redução de seus impactos, já que impossíveis de elimina-los pelo caráter

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

exploratório do setor. Nesse contexto, surge a energia fotovoltaica como excelente meio de fonte energética para o agronegócio, o que reduziria os impactos degradantes da exploração econômica, podendo ser, inclusive, importante setor a viabilizar a expansão dessa tecnologia de baixo carbono para outras camadas sociais e econômicas, podendo tornar-se paradigma como fonte energética brasileira.

3 ENERGIAS LIMPAS E AS POTENCIALIDADES DO BRASIL

A demanda energética Brasileira se confunde com sua história. O século XX trouxe ao Brasil significativo desenvolvimento econômico, elevando com isso a demanda energética. Sob um viés histórico essa demanda ocorreu por conta do processo de industrialização sentido pelo país além da expansão demográfica e urbanização.

Considerando-se apenas o período a partir de 1970, a série histórica da evolução do consumo de energia e do crescimento populacional indica que naquele ano a demanda de energia primária era inferior a 70 milhões de tep (toneladas equivalentes de petróleo), enquanto a população atingia 93 milhões de habitantes. Em 2000 a demanda de energia quase triplicou, alcançando 190 milhões de tep, e a população ultrapassava

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

170 milhões de habitantes. (Tolamasquim, Guerreiro, Gorini, 2007, p.2)

Assim como a história energética do Brasil se confunde com o seu desenvolvimento, a história da demanda energética do agronegócio também se confunde com o aumento expressivo de sua produção.

Outro fator característico do Brasil é a diversificação da matriz energética. No ano de 1970 as fontes energéticas mais significativas eram o petróleo e a lenha que correspondiam a 78% do consumo, já nos anos 2000 apenas três fontes energéticas correspondiam a 74% do consumo, sendo agora além da lenha e do petróleo a energia hidráulica. Para os anos de 2030 existe uma projeção de que 77% da matriz energética brasileira venha do petróleo, hidrelétricas, cana-de-açúcar (biocombustível) e gás-natural (Tolamasquim, Guerreiro, Gorini, 2007, p.9).

Desenvolvimento sustentável passa obrigatoriamente pela disponibilidade de energia, sempre observando condições de quantidade e qualidade, com redução de custos, embasando também com isso o desenvolvimento econômico do agronegócio. Assim, a energia deve ser vista como um instrumento econômico estratégico, conforme revelado pela história em outros setores da economia.

Em que pese o Brasil apresente uma posição de relevância no setor energético, diante dos inúmeros recursos naturais a

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

que tem acesso, seu nível de desenvolvimento na captação e transmissão dessa energia ainda é insuficiente, e ainda, lamentavelmente, não é focado em nas energias renováveis, principalmente as limpas e com a menor emissão de carbono possível.

Os recursos renováveis têm gerado inúmeras pesquisas, principalmente pelo aumento da preocupação com o meio ambiente pela academia assim como pelo Estado. Desse modo, é importante ao desenvolver uma análise das fontes energéticas renováveis, e ao propor um incentivo a energia fotovoltaica no agronegócio, observar se outras fontes energéticas não causariam menos impacto ambiental, e com isso, não seria mais sustentável que a energia solar.

Quando observado a fonte energética mundial, temos a fósil e não renovável como o petróleo, o carvão mineral e o gás natural como as principais em quantidade. Essa dependência por fontes não renováveis de energia tem gerado a emissão de gases tóxicos e poluentes, como o dióxido de carbono, principal responsável pelo efeito estufa. (Freitas & Dathein, 2013).

Tens que as fontes renováveis de energia são aquelas com a capacidade de regeneração na meio ambiente, sem a capacidade de esgotamento, reduzindo também os impactos ambientais e fomentando a sustentabilidade. Dentre essas energias, as mais conhecidas e desenvolvidas atualmente é as

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

energias eólicas, energia hidráulica, energia do mar, energia solar, energia geotérmica e biomassa (Nascimento, R.S; Alves, G.M. 2016).

A biomassa é toda matéria orgânica produzida através de um ecossistema que pode ser utilizada na produção de energia elétrica, sendo que apenas uma parte dessa biomassa é utilizada, já que a outra parte é absorvida pelo meio ambiente. Para produção dessa energia existem várias tecnologias empregadas, ocorrendo a conversão da matéria orgânica em um produto mediatório que será utilizado em um motor (Nascimento, R.S; Alves, G.M. 2016).

Diante da costa brasileira e de sua extensão territorial, assim como, de sua posição geográfica, são fatores que influenciam diretamente na capacidade da produção de energia cinética contida nas massas de ar em movimento, a qual vem sendo usado pelo homem há mais de 3.000 anos. O registro dessa fonte de energia elétrica é datado a partir do século XIX, principalmente nos moinhos, barcos a vela e bombeamento de água, sendo os mesmos métodos utilizados até os dias atuais em grandes hélices que ao movimentar com o contato do “vento” propulsiona o gerador de energia elétrica (Nascimento, R.S; Alves, G.M. 2016).

Essa fonte de energia eólica, se concretiza através dos aerogeradores eólicos que têm por objetivo aproveitar ao

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

máximo a captação do vento no contato com as hélices, gerando com esse “jogo” físico a eletricidade (CEMIG, 2012).

Apesar de ser uma energia renovável, não queimando combustíveis fósseis portanto, e conseqüentemente não produzir emissões atmosféricas poluentes, a sua utilização, principalmente em fazendas eólicas trazem impactos ambientais, como os visuais e ruídos emitidos em baixa frequência, inclusive com interferências em sinais de rádio e TV (Nascimento, R.S; Alves, G.M. 2016).

No Brasil o estado do Ceará foi o primeiro a incentivar essa forma de produção de energia, estimulando conseqüentemente vários outros estados brasileiros que em 2016 produzia e injetava na rede elétrica em média 20,3MW (ANEEL, 2016; Silva & Brito, 2016).

Outra energia pouco explorada é a geotérmica ou geotermal que nada mais é do que a energia da própria terra, ou seja, do calor que ela tem no interior de seu núcleo. Segundo registros históricos essa energia surgiu na Itália em 1904 quando se buscou gerar energia elétrica a partir dessa energia, no entanto, não se obteve êxito, principalmente pelos gases emitidos. (CEMIG, 2012; Pimenta-Neto & Araujo, 2014).

Mesmo o Brasil não utilizando esse tipo de energia – seria possível, já que apresenta pontos de vulcanização – importante mencionar que, as principais formas de captar energia advinda do interior da terra é através dos gêiseres, que nada mais é que

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

os vapores emitidos, possivelmente visíveis através das erupções, nas quais apresentam água ou rochas em altas temperaturas produzindo energia elétrica através da energia térmica. Apesar de ser uma excelente fonte de energia com baixos impactos ambientais, ocorre a liberação de dióxido de enxofre o qual é prejudicial à saúde, corrosivo além de odor desagradável (CEMIG, 2012; Pimenta-Neto & Araujo, 2014).

Quanto a energia hidráulica, a qual se originou no século II a.C, nada mais é que a união do sistema de captação de água e adução de água, através de uma barragem, pela casa de força e pelo vertedouro, interceptando a água corrente e formando um reservatório controlando a vazão do rio e o impulsionamento do motor. Mesmo havendo um custo elevado para as suas implementações seu principal combustível que é a água, é altamente renovável e não poluidora, tornando-se a longo prazo um excelente fonte de energia elétrica, porém, limita-se a geografia da localidade, a qual deve ter uma vazão de água e ambientes não preservados para a sua construção (Eduardo & Moreira, 2010; CEMIG, 2012).

A principal fonte de energia do Brasil hoje é proveniente de hidroelétricas, sendo no total 1220 usinas com capacidade total de produção de 92.415 MW, correspondente ao total de 61,34% da matriz energética Brasileira (ANEEL, 2016).

Outra energia pouco conhecida é a dos oceanos. Assim como a biomassa, é uma energia que decorre da incidência dos

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

raios solares, os quais aquecem a superfície da terra provocando ventos que de modo em contato com a água transfere energia através da operação das tensões cisalhantes, que por fim, resulta na formação e no crescimento das ondas. Em que pese o potencial da energia oceânica, não há no mundo grande representatividade, porém, no Brasil avançam pesquisas que projetam um potencial de geração de 40GW. (Nascimento, R.S; Alves, G.M. 2016).

A ligação humana com energia limpa, conforme revela os registros históricos, mais especificamente no século VII a.C, já era significativa, tendo o sol como fonte de secagem de peles e alimentos, utilizando-se de lentes focais para fazer fogo ao concentrarem os raios solares em um único lugar, queimando materiais inflamáveis, como por exemplo, lascas de madeira. (Nascimento, R.S; Alves, G.M. 2016)

O sol é a maior e principal fonte de energia do planeta terra, acarretando um fonte indireta para as demais como a energia hidráulica, biomassa, eólica, fóssil e oceano. O aquecimento global de forma desproporcional produz a circulação dos ventos assim como o ciclo das águas permitindo a existência das usinas eólicas e hidroelétricas.

A incidência solar no Brasil é privilegiada e com a reserva de quartzos para a produção do silício, utilizado na fabricação de células solares, tornam o país um ótimo consumidor da energia fotovoltaica. Em comparação as fontes de energia

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

apresentadas, os benefícios da energia fotovoltaica superam, já que não produzem gases poluentes na atmosfera, baixa manutenção, fácil instalação além de longa vida útil. (Nascimento, R.S; Alves, G.M. 2016)

Com a grande e acelerada crescente da energia solar, o Brasil atualmente possui uma produção de energia elétrica através de placas solares equivalente a 25 GW de potência, representando 11% da matriz elétrica brasileira segundo dados da Associação Brasileira de Energia Solar. (ABSOLAR, 2023).

Diante desse contexto, com o crescimento do agronegócio Brasileiro, com a necessidade do crescimento da produção de energia elétrica no Brasil e do respeito ao desenvolvimento sustentável, o presente trabalho conversará com desenvolvimento sustentável, agronegócio e energia fotovoltaica, verificando através da Lei nº 14.300 de 6 de janeiro de 2022 os impactos que porventura possam surgir na busca por um ambiente sustentável no agronegócio.

4 ENERGIA FOTOVOLTAICA NO AGRONEGÓCIO E OS REFLEXOS EM UM AMBIENTE SUSTENTÁVEL

O potencial de geração de energia renovável do Brasil é diferente dos demais países, por inúmeros fatores, o país é privilegiado, porém, a implementação dessas novas tecnologias

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

acaba comprometida, seja pela falta de incentivos à tecnologia, seja pela inabilidade do Estado em desenvolver políticas públicas e fiscais de incentivo a essas energias renováveis.

O aumento do custo da energia elétrica no Brasil, considerando o período entre 1995 e 2015, observado através do IPCA-Energia obteve um crescimento de 751,7% e tomando em comparação o IPCA-Geral 342% o que revela significativo aumento nos custos.

Sendo o agronegócio importante propulsor da economia brasileira, e havendo significativo aumento no custo da energia elétrica, o questionamento é se mesmo um setor impactante na sustentabilidade ambiental como o agronegócio e ao mesmo tempo importante para a economia, pode se enquadrar na busca por um desenvolvimento sustentável e conseqüentemente buscar reduzir os impactos através de medidas de compensação ou redução da degradação, paralelamente a isso, surge o questionamento do papel do Estado no incentivo de medidas mitigadoras no fomento do desenvolvimento sustentável.

No dia 06 de janeiro de 2022 foi instituído o marco legal da microgeração e mineração distribuída, o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE) e o Programa de Energia Renovável Social (PERS) alterando as Leis nºs 10.848 de 15 de março de 2004 e 9.427 de 26 de dezembro de 1996.

A implementação da Energia fotovoltaica ainda é muito positiva, comparando custo benefício financeiro, isso sem olhar

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

os benefícios ambientais, porém, a partir da implementação do marco legal no dia 06 de janeiro de 2022 à implementação da energia fotovoltaica se tornou mais cara. A Lei determina que um percentual será descontado nos créditos da energia compensados juntamente a distribuidora, ou seja, o consumidor deixará de abater o crédito de forma integral sendo parte dele utilizado para custear a tarifa de distribuição de energia.

Caso a energia gerada pelo sistema fotovoltaico seja consumida, sem a necessidade de utilizar a rede de distribuição não será cobrado a taxa, no entanto, aquele que utilizar a rede, pagará a taxa gradativamente com o avanço dos anos, nos termos da legislação.

O modelo de Geração Distribuída – GD é descentralizado, ou seja, a geração de energia pode estar localizada na própria unidade de consumo ou próximo desta, sendo com isso uma alternativa ao agronegócio brasileiro. Nesse modelo o sistema pode ser “on grid” ou “off grid”, sendo que no primeiro o sistema de energia fotovoltaica está conectado a rede elétrica e no segundo não, ficando a energia gerada pelo sistema armazenada em baterias. Ainda é possível classificar a Geração Distribuída em microgeração possuindo uma potência máxima instalada igual ou menor a 75 kW e minigeração sendo superior a 75 kW.

Em que pese os incentivos do Estado para a energia fotovoltaica, ainda sim carecem de maiores incrementos,

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

devendo, na cognição de um ambiente econômico sustentável ser mais ativo, inclusive com tributação e taxas zero para aqueles que contribuírem com a geração de energia renovável e limpa. Nesse sentido a sustentabilidade deve ser uma responsabilidade do Estado e além disso, juntamente, deve ocorrer uma nova interpretação jurídica pautada no respeito ao desenvolvimento sustentável.

O Estado Sustentável, no século em curso, terá de operar em modelo que viabilize, em concreto, a economia de baixo carbono e a responsabilidade pelas presentes e futuras gerações. Por certo, não poderá ser confundido com o Estado patrimonialista, avesso à solidariedade emancipatória, ao planejamento intertemporal e à gestão de riscos. Impõe-se, no mínimo, a pronta suspensão desse modo costumeiro de ver as coisas. (Freitas, 2012, p. 263).

O aumento de usinas fotovoltaicas no Brasil pelo setor do agronegócio vem crescendo, principalmente por favorecer a redução de custos, além da larga capacidade de instalação devido ao espaço.

Nesse cenário, pautado no crescimento, a taxaço implementada pela nova legislação “castiga” o produtor rural e o agronegócio por gerar mais energia que consome ao injetar na rede. A lógica para o setor deveria ser diferente, ou seja, aqueles que injetam energia na rede, através de geração limpa,

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

deveriam ser beneficiados por políticas governamentais como incentivo a produção.

Por fim, a energia fotovoltaica no agronegócio, pode ser vista como importante propulsor do desenvolvimento sustentável já que simbolicamente além de seus aspectos práticos trazem resultados para a redução do impacto ao meio ambiente com a geração de energia limpa advinda do sol, com impactos ao meio ambiente por sua geração reduzidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente artigo buscou-se demonstrar que a sustentabilidade é cara para toda sociedade, já que dela dependemos para manter a vida na terra. Diante dos avanços científicos que demonstra o aumento da degradação do meio ambiente, além das mazelas sociais enfrentadas pelo mundo, emerge uma crescente conscientização da necessidade de melhoria nas condições ambientais, econômicas e sociais devendo ter como premissa o aumento na qualidade de vida de toda a sociedade, através de organizações economicamente, socialmente e ambientalmente sustentáveis.

O agronegócio torna mais cristalino a necessidade de ações pela sustentabilidade, principalmente a ambiental. Entretanto, as demais dimensões da sustentabilidade não estão

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

ausentes, mas podem vez ou outra se tornar imperceptíveis, sendo papel da sociedade e do Estado sempre que possível dar voz a esses outros campos.

Apesar da sustentabilidade de todos os campos no agronegócio ainda ser pouco discutida, se limitando o debate frequentemente ao campo ambiental, os debates em torno dos demais campos da sustentabilidade ainda estão em construção. Sendo o agronegócio um sistema composto, ou seja, é construído através de empresas e organizações, a sustentabilidade é altamente vinculativa ao aspecto ambiental, principalmente pela degradação que ocorre, no entanto, questões do capitalismo devem ser discutidas, como o lucro e a justiça social.

O presente artigo não teve a pretensão de esgotar o debate sobre o tema, mas trazer reflexões sobre a sustentabilidade no agronegócio através da energia fotovoltaica e o papel do Estado nessa construção.

Com isso foi possível concluir que mesmo diante de importantes avanços o Estado é omissivo, pautando suas decisões quase que exclusivamente em números econômicos, deixando de lado pautas importantes como o meio ambiente e o princípio da sustentabilidade previsto na Constituição Federal de 1988.

Acredita-se que com o incentivo ao agronegócio, principalmente para a construção de usinas de minigeração, o Brasil aumentaria sua matriz energética limpa, além de puxar o

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Brasil para importantes patamares internacionais de sustentabilidade, já que o mercado puniria aquele que não gerasse sua energia verde. Acredita-se também que o incentivo para a implementação do agronegócio traria outras reflexões sustentáveis, já que ampliaria o debate com incentivos concretos do Estado, tornando ainda mais sólida a ideia de desenvolvimento sustentável em um importante setor da economia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANELL. **Energia Solar**. Disponível em: [http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/atlas/pdf/03-Energia_Solar\(3\).pdf](http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/atlas/pdf/03-Energia_Solar(3).pdf) . Acesso em: 18 Abri. 2023.

ANEEL – **Agência Nacional de Energia Elétrica**. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.cfm> . Acesso em: 18 Abri. 2023.

ASSAD, E. D.; MARTINS, S. C.;PINTO, H. P. (2012). **Sustentabilidade no agronegócio brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável.

*Ensaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

ABSOLAR. Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica. Disponível em: <https://www.absolar.org.br/>
Acessado em: 22 abr 2023.

BRASIL. Lei 14.300, de 6 de janeiro de 2022. Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114300.htm. Acesso em: 18 Abr. 2023.

BUAINAIN, A. M. Agricultura Familiar, Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável: questões para debate. Brasília: IICA, 2006.

CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais. Alternativas energéticas: Uma visão da Cemig. Belo Horizonte: CEMIG, 2012.

DEON SETTE, Marli; DEON SETTE, Roberta. Incompatibilidade entre tributação e energia sustentável. Energia solar fotovoltaica. Disponível em <https://www.portalenergiasolar.com.br/noticias/INCOMPATIBILIDADE.pdf> Acesso em: 31 jan 2023.

DEON SETTE, Marli; Novo Código Florestal. Repercussões da Tutela das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal. Editora Juruá. Curitiba, 2018.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

EDUARDO, C.; MOREIRA, S. Fontes alternativas de energia renovável, que possibilitam a prevenção do meio ambiente. Revista de Divulgação do Projeto Universidade PETROBRAS/IF Fluminense, v. 1, p. 397-402, 2010

EHLERS, E. M. O que se entende por agricultura sustentável? São Paulo: USP, 161f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994. Disponível em:

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-25112011-091132/pt-br.php> . Acesso em: 18 abr. 2023.

FARINA, E. M. M. Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. Gestão & Produção, v. 6, n. 3, p.147-161, dez., 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. Tutela Jurídica da Energia Solar em face do Direito Ambiental Brasileiro. Revista Iberoamericana de Gobierno Local, n.19, junho 2021.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade. Direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GIORDANO, S.R. Gestão Ambiental no sistema Agroindustrial. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. **Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares:**

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

industria de alimentos, industria de insumos, produção agropecuária, distribuição. 1. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005. p. 255-281.

NEVES, M. F.; THOMÉ E CASTRO, L. O Modelo PINS para Empreendimentos e o Desenvolvimento Sustentável. In: NEVES, M. F. (Coord.). **Agronegócios e Desenvolvimento Sustentável: uma agenda para a liderança mundial na produção de alimentos e bionergia.** – 1. ed. – 3. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. p. 49-57.

NASCIMENTO, R. S, ALVES, G. M. **Fontes alternativas e renováveis de energia no Brasil: métodos e benefícios ambientais.** XVI Encontro Latino Americano de Pós-Graduação. Universidade da Paraíba. São Paulo/SP, 2016. Disponível em:
http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2016/anais/arquivos/0859_1146_01.pdf. Acessado em 22 abril 2023.

PIMENTA-NETO, F.; ARAUJO, M.S.T. **Abordagem contextualizada do conceito de energia utilizando o enfoque CTSA.** In: Anais do Encontro de Produção Discente PUCSP/Cruzeiro do Sul. São Paulo: UNICSUL, v.2, n. 1, 2014.

SAVITZ, A.W; WEBER, K. **A empresa Sustentável: o verdadeiro sucesso é o lucro com a responsabilidade social e ambiental.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

SILVA, Devanildo Braz da. **Sustentabilidade no Agronegócio: dimensões econômica, social e ambiental.** Revista Comunicação e Mercado/UNIGRAN. Vol. 01, n. 03, p. 23-34. Dourados – MS. Jul-dez 2012.

SILVA, M.S.T.; BRITO, S.O. **Impactos ambientais associados á construção de empreendimentos elétricos no setor de distribuição de energia.** Revista Faroeciância, v. 1, n. 1, p. 266-280, 2016.

TOLMASQUIM, M.T; GUERREIRO, A; GORINI, R. **Matriz Energética Brasileira.** São Paulo: Novos Estudos, 2007.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração.** 10.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

*Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

**A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO BRASIL –
LEI Nº 14.133/2021**

André Barbosa da Cruz ¹

Liane Francisca Hüning Pazinato ²

Resumo: O presente estudo tem por objetivo examinar o conceito de desenvolvimento sustentável na esfera da nova lei de licitações e contratos administrativos – Lei no 14.133/2021. Para isso utiliza-se uma abordagem de pesquisa

¹ Mestrando em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG (2022). Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus – FDDJ (2017). Endereço eletrônico: andre.cruz.ufpel@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/2718635855312419>.

² Pós-Doutora na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS (2013). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (2000). Especialista em Direito Público pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI (1998). Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande – FURG e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social – PPGDJS/FURG. Endereço eletrônico: lianehuning@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/5535218954790465>.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

indutiva, com o uso do método monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. O trabalho busca explorar a noção de desenvolvimento sustentável como aquela que se consubstancia no equilíbrio entre três aspectos: prosperidade econômica, progresso social e proteção ambiental; a fim de satisfazer as necessidades humanas num patamar duradouro e sustentável ao longo das gerações. A partir dessa definição inicial, passa-se a investigar a importância e analisar o alcance do conceito de desenvolvimento nacional sustentável, adotado como princípio pela nova lei de licitações e contratos administrativos e como um dos objetivos do processo licitatório. Para tanto, abordamos os principais dispositivos legais, desenvolvendo os tópicos referentes a questão da sustentabilidade, de modo a evidenciar a função regulatória ou extraeconômica das licitações e dos contratos administrativos na nova lei. Nossa abordagem busca estimular o debate sobre as possibilidades e limites da utilização das contratações públicas regidas pela Lei no 14.133/2021 como instrumento de fomento ao desenvolvimento sustentável no Brasil.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Licitações; Contratações Públicas; Lei no 14.133/2021; Função Extraeconômica.

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo examinar os reflexos do conceito de desenvolvimento sustentável sobre as contratações públicas efetivadas pela Administração Pública brasileira, especialmente no âmbito da nova lei de licitações – Lei no 14.133/2021.

Para tanto, desenvolvemos o trabalho através de uma abordagem de pesquisa indutiva, com o uso do método monográfico e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Num primeiro momento, apresentamos uma breve evolução do conceito de desenvolvimento, procurando demonstrar como essa ideia se atrelou a de crescimento econômico. Examinaremos a incapacidade dessa noção em resolver as questões socioambientais que se sucederam nas sociedades capitalistas, com especial enfoque a partir da década de 1960. A seguir, discutiremos como a tomada de consciência ambiental e das limitações do crescimento econômico demandaram a concepção de um novo conceito de desenvolvimento. Teceremos uma conceituação sucinta sobre as facetas do desenvolvimento sustentável.

Em seguida, abordaremos a definição de desenvolvimento sustentável na esfera das contratações públicas albergadas pela Lei no 14.133/2021. Com base nisso, passaremos a apresentar

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

os impactos e reflexos que a introdução do conceito de desenvolvimento nacional sustentável trouxe para o procedimento licitatório e para as contratações públicas na nova lei de licitações. Faremos comentários sobre os dispositivos mais importantes à questão da sustentabilidade nas licitações públicas, mencionando a legislação correlata.

Ao final, demonstraremos como a inserção do desenvolvimento nacional sustentável consolidou a função regulatória ou extraeconômica das contratações públicas brasileiras.

2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O conceito de desenvolvimento, desde o liberalismo econômico, tem sido atrelado a ideia de crescimento econômico.

Adam Smith, em sua obra *A Riqueza das Nações*, já defendia que:

É a grande multiplicação das produções de todos os diversos ofícios — multiplicação essa decorrente da divisão do trabalho — que gera, em uma sociedade bem dirigida, aquela riqueza universal que se estende até as camadas mais baixas do povo. (Smith, 1996, p. 70)

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Essa ideia foi reiterada por David Ricardo, o qual afirmava que “(...) o progresso geral da população é afetado pelo crescimento do capital, da conseqüente demanda de trabalho e da elevação dos salários, bem como que a produção de alimentos é, portanto, o efeito dessa demanda.” (Ricardo, 1996, p. 301).

A partir de então, consolidou-se a concepção de que o enriquecimento advindo com o crescimento econômico levaria inexoravelmente a melhores condições de vida e padrões sociais mais elevados da população em geral e, conseqüentemente, ao desenvolvimento.

Contudo, a partir da década de 60, passou-se a perceber que essa correlação não era necessariamente verdadeira, visto que muitos países da periferia – isto é, os chamados países em via de desenvolvimento – estavam em acelerado processo de industrialização, atingindo altas taxas de crescimento econômico, sem, no entanto, alcançarem progressos sociais significativos (Veiga, Zatz, 2008).

Junta-se a isso, a crescente preocupação com as questões ambientais já no final dos anos 60, com a criação do Clube de Roma, com o fortalecimento dos movimentos ambientalistas e com o reconhecimento das dimensões político e sociais dos problemas ambientais.

A partir de então, constatou-se que as atividades humanas desenvolvidas nas sociedades contemporâneas têm causado

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

impactos negativos ao meio ambiente, como o exaurimento dos recursos naturais, a redução da biodiversidade e degradação ambiental, trazendo consequências nefastas para todo o planeta, acentuando as injustiças ambientais e colocando em risco a própria sobrevivência de toda a humanidade. (Silva, Souza-Lima, 2010)

Tais fatores serviram para demonstrar, não só, as limitações do crescimento econômico, como também, a sua incapacidade de, por si só, superar as injustiças socioambientais existentes. Dessa forma, resta claro que não se pode confundir crescimento econômico com desenvolvimento, uma vez que o crescimento da economia não conduz automaticamente à melhoria das condições socioambientais da vida da população em geral.

Nesse contexto, percebeu-se a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento, cujo enfoque não fosse apenas econômico, mas abarcasse também as dimensões ambiental e social.

O Relatório Brundtland de 1987 foi o primeiro a consagrar publicamente essa nova concepção de desenvolvimento, definido pela expressão “desenvolvimento sustentável”:

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades.

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Ele contém dois conceitos chaves: o conceito de “necessidades “, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade; a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender as necessidades presentes e futuras. (Brundtland, 1991, p. 46)

Esse novo conceito de desenvolvimento enfoca na concepção de conjunto, na interdependência das diversas dimensões que promovem o desenvolvimento, numa perspectiva de sustentabilidade a longo prazo.

Para tanto, apesar de todos os agentes públicos e privados serem responsáveis pela busca pelo desenvolvimento sustentável, é essencial que os Estados, como responsáveis pelo bem-estar das populações, elaborem políticas públicas que fomentem as condições para esse tipo de desenvolvimento, implementado práticas e políticas que proporcionem a interrelação entre atividade econômica, questões socioambientais e aspectos culturais (Haddad, 2015).

Diversos são os instrumentos que permitem os Estados intervirem nesse processo, a fim de direcionar a economia e incentivar o desenvolvimento sustentável, através, por exemplo, da política fiscal, da regulamentação, da fiscalização e dos investimentos públicos (Rocha, Vanin, Figueiredo, 2021).

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Nesse sentido, um dos mais fortes instrumentos que o Poder Público detém para a indução do desenvolvimento sustentável são as contratações públicas, pois através delas o Estado pode influir diretamente na economia, incentivando e regulando a atividade econômica, de modo a atingir também resultados sociais e ambientalmente positivos (Bittencourt, 2021; Rocha, Vanin, Figueiredo, 2021).

A utilização do procedimento licitatório nesses termos configura o que a doutrina chama de função regulatória ou extraeconômica da licitação, isto é, quando a licitação é utilizada para promover outros valores previstos na Constituição ou na lei, propiciando o desenvolvimento sustentável, com crescimento econômico, progresso social, inclusão e proteção ao meio ambiente (Carvalho, 2017; Oliveira, 2022; Thamay, Garcia Junior, Maciel, Prado, 2021).

Dessa forma, a licitação não se restringe a seleção da proposta economicamente mais vantajosa para a Administração Pública, nos casos de contratação de bens, obras e serviços.

3 DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, UMA VISÃO SOB O ENFOQUE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES - LEI Nº 14.133/2021

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

A licitação é o procedimento obrigatório pelo qual, via de regra, a Administração Pública e demais pessoas indicadas pela lei contratam a aquisição de obras, bens e serviços e realizam alienações.

A obrigatoriedade do procedimento licitatório encontra guarida no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 e no artigo 11 da Lei no 14.133/2021, fundamentando-se na necessidade de se garantir a seleção da proposta apta a gerar a contratação mais vantajosa para a Administração Pública, assegurando a justa competição entre eles, através do tratamento isonômico entre os licitantes, com a utilização de critérios objetivos e impessoais, a fim de evitar sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, de modo a incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021).

Por essa razão, a Administração Pública deve possibilitar que qualquer cidadão interessado possa concorrer para fornecer bens e serviços ao Estado, razão porque o final do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal determina que a lei só poderá estabelecer as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Brasil, 2022).

Portanto, para que o interessado possa concorrer no processo licitatório deverá se submeter aos critérios e procedimentos previstos em lei para a contratação pública. O

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

objetivo do legislador ao impor a licitação como regra para contratação com o Poder Público é o de coibir o uso da Administração Pública para benefício pessoal do administrador, dos seus agentes ou no favorecimento de terceiros (Rocha, Vanin, Figueiredo, 2021).

Além disso, as contratações efetuadas pelo Estado, muito frequentemente, importam no afluxo de grandes investimentos por parte do Poder Público, motivo pelos quais os contratos administrativos têm grande importância social e econômica, pois além de suprirem as necessidades imediatas e diretas dos entes estatais, também podem ser utilizados para estimular a atividade econômica e a implementação de determinadas políticas públicas (Justen Filho 2016; Zaffari et al, 2021).

Ademais, como o Estado não dispõe de condições próprias para atender todas as diversas demandas que lhe são impostas, precisa, por isso, recorrer ao auxílio de particulares, através da contratação de bens, obras e serviços de terceiros, os quais poderão fornecer o bens e serviços necessários a Administração Pública. Salienta-se que nesses casos, via de regra, a contratação do particular significa para a Administração Pública uma forma mais econômica e eficiente de adquirir os bens e serviços de que precisa, pois, dada a natureza especializada dessas atividades, o seu desempenho diretamente pelo Poder Público não seria economicamente viável ou realizado de forma satisfatória (Zaffari et al, 2021).

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Frente a isso, cabe destacar a importância do procedimento licitatório como um importante instrumento para assegurar a contratação mais vantajosa para o Estado. Visto que em princípio a competição entre os licitantes favorece a obtenção de um melhor negócio para a Administração Pública, o qual provavelmente não seria obtido caso ela pretendesse contratar o bem ou serviço sem o procedimento concorrencial.

Por essa razão, as restrições ao caráter competitivo do certame são vedadas, de modo a preservar a competitividade do procedimento licitatório, com o fito de assegurar a contratação mais vantajosa para a Administração Pública (Carvalho Filho, 2018).

Vale ressaltar que é através do procedimento licitatório que o Estado exerce seu poder de compra, o peso desse poder constitui-se num efetivo instrumento de fomento à atividade econômica (Rocha, Vanin, Figueiredo, 2021).

A nova lei de licitações, consubstanciada na Lei no 14.133/2021, demonstra a intenção do legislador em imprimir maior eficiência ao procedimento licitatório, bem como transformá-lo em instrumento de promoção da sustentabilidade. Para tanto, incluiu diversos dispositivos que demonstram a preocupação com o ciclo de vida do objeto a ser contratado e da prevenção da prática do sobrepreço, do superfaturamento e dos preços manifestamente inexequíveis nos processos (Brasil, 2021).

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Além disso, erigiu como objetivos o incentivo à inovação e ao desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021).

Oportuno, esclarecer de antemão que a ideia de eficiência não se confunde com a de economicidade, visto que o conceito de eficiência não se resume ao aspecto exclusivamente econômico, diversas outras características compõem a noção de eficiência, como a qualidade do serviço ou do bem, a sua durabilidade, confiabilidade, o seu rendimento, etc. (Oliveira, 2022; Rocha, Vanin, Figueiredo, 2021).

Nesse sentido, a consolidação do desenvolvimento nacional sustentável, não só um princípio previsto no artigo 5o, da Lei no 14.133/2021, mas também um dos objetivos do processo licitatório, conforme previsão do artigo 11, inciso IV, da referida lei, que demarca, sem dúvida alguma, a função regulatória ou extraeconômica das contratações públicas (Brasil, 2021).

Assim estabelece a Lei no 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(...)

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. (Brasil, 2021)

Interessante salientar a previsão do desenvolvimento nacional sustentável não é uma novidade da Lei no 14.133/2021, uma vez que essa novidade foi introduzida na antiga lei de licitações – Lei no 8.666/1993 – pela Lei no 12.349/2010 (Brasil, 1993, 2010, 2021).

Cabe explicar que o desenvolvimento nacional sustentável não está adstrito ao crescimento econômico, pelo contrário, o direito ao desenvolvimento abarca diversos outros fatores que se materializam na melhoria da qualidade de vida da população, num meio ambiente saudável e equilibrado, na promoção da inclusão social, da inovação tecnológica e no aperfeiçoamento das instituições e da qualidade dos serviços públicos (Haddad, 2015).

O princípio do desenvolvimento nacional sustentável, portanto, busca proporcionar que, além da satisfação das necessidades da Administração Pública, o procedimento

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

licitatório favoreça o desenvolvimento econômico e a satisfação de políticas públicas sociais e ambientais.

O Decreto no 7.746/2012 regulamentou o artigo 3o da Lei nº 8.666/1993, que por sua vez tinha tido a redação alterada pela Lei no 12.349/2010, e estabeleceu os:

(...) critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. (Redação dada pelo Decreto nº 9.178, de 2017) (Brasil, 2012)

Conforme previsto pelo artigo 4o do Decreto no 7.746/2012, são considerados critérios e práticas sustentáveis a serem adotadas nas contratações da Administração Pública Federal e das empresas estatais dependentes, entre outras:

Art. 4º. (...)

I - baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;

II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;

III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;

IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;

V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

VI - uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;

VII - origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e

VIII - utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento. (Brasil, 2012)

Logo, a busca pelo desenvolvimento nacional sustentável já era prevista como um dos princípios da licitação na Lei no 8.666/1993, conforme redação dada ao artigo 3o pela Lei no 12.349/2010. Contudo, com a Lei no 14.133/2021, passou a ser não só um princípio (artigo 5o, da Lei no 14.133/2021), mas também um dos objetivos do processo licitatório, conforme previsão do artigo 11, inciso IV, da referida lei (Brasil, 1993, 2010, 2021).

Ademais, o parágrafo único do artigo 11 da Lei no 14.133/2021, aponta a necessidade da Administração Pública observar, no planejamento das suas contratações, os objetivos estabelecidos no caput do referido artigo, a fim de alcançar, dentre outros, o desenvolvimento nacional sustentável (Brasil, 2021).

Percebe-se, com o advento da Lei no 14.133/2021, que o enfoque do processo licitatório se alterou, pois – conforme o artigo 11, inciso I, da referida lei – seu objetivo passou a ser assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, e não

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

mais a seleção da proposta mais vantajosa, conforme previa o artigo 3o da Lei 8.666/1993 (Brasil, 1993). Isso deslocou a análise da vantagem para o resultado que será obtido com a contratação da proposta como um todo e não mais pelo simples exame da proposta numa determinada etapa.

Vale ressaltar que o artigo 11, inciso I, da Lei no 14.133/2021, também previu como elemento a ser considerado na concepção de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, o ciclo de vida do objeto (Brasil, 2021). Por conseguinte, a concepção de contratação mais vantajosa deve incluir necessariamente o ciclo de vida do objeto.

Nesse sentido, para que se compreenda a extensão desse conceito, previsto no artigo 11, inciso I, da Lei no 14.133/2021, deve-se conjugá-lo com a previsão do artigo 34, § 1º, da referida lei.

Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento. (Brasil, 2021)

Desse modo, como se percebe, a avaliação do ciclo de vida não se limita à vida útil do objeto. Pelo contrário, o conceito engloba diversos elementos que se relacionam com a sua produção, uso e descarte, considerando os custos de utilização, manutenção, reparabilidade, depreciação e impactos ambientais ao longo de toda a vida do objeto.

Por essas razões, a contratação mais vantajosa não será necessariamente aquela que tiver o menor valor nominal, pois o escopo da norma é a contratação do melhor custo para a Administração Pública, em vista disso, deve ser analisado, tanto quanto possível, outras questões de cunho econômico, como o custo de utilização, de manutenção, a qualidade e durabilidade, o rendimento e os impactos ambientais, a fim de se apurar efetivamente o menor preço para o Estado.

Assim, é possível que um bem que possua um menor custo de aquisição inicial possa se mostrar menos vantajoso para a Administração em vista dos custos mais elevados para sua utilização e/ou manutenção (Rocha, Vanin, Figueiredo, 2021).

Dessa maneira, é possível que os custos indiretos possam ser considerados nos julgamentos por menor dispêndio, desde possam ser objetivamente mensuráveis e constem do instrumento convocatório.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Nesse contexto, os incisos I e IV do artigo 11 da Lei no 14.133/2021, correlacionam-se, pois o ciclo de vida do objeto implica não só na análise dos custos econômicos imediatos à contratação, mas também dos custos econômicos e ambientais que sobrevirão ao longo da vida útil do objeto (Brasil, 2021). Portanto, os aspectos relacionados ao ciclo de vida do objeto abrangem tanto as questões relacionadas a economicidade e qualidade dos produtos e serviços adquiridos pela Administração Pública, como também as questões atinentes ao meio ambiente, uma vez que a busca pelo desenvolvimento nacional sustentável inclui o conceito de sustentabilidade nas suas dimensões econômica, social e ambiental.

Vale esclarecer que os custos ambientais se relacionam a observância da legislação ambiental, verificando se há a internalização dos custos ambientais de produção, consumo ou disposição final do objeto, ou se esses são externalizados para toda a sociedade (Haddad, 2015; Rossato, Trindade, Brondani, 2008; Silva, 2010).

Dessa forma, com a positivação de conceitos como o ciclo de vida do objeto e do desenvolvimento nacional sustentável, é possível que a Administração Pública, sob determinadas circunstâncias e de forma justificada, considere mais vantajosa a contratação de uma determinada proposta de valor mais elevado, em detrimento de outras que tenham um menor custo

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

econômico, em razão dos menores custos ambientais apresentados.

Importante ressaltar que apesar da relevância da função regulatória das licitações, não se pode perder de vista que a finalidade principal do instrumento, que é a satisfação imediata das necessidades da Administração Pública através das contratações (Zaffari *et al*, 2021). Porquanto, a persecução dos demais objetivos extraeconômicos, previstos na Lei no 14.133/2021, como o desenvolvimento nacional sustentável, devem observar os princípios aplicáveis a toda a Administração Pública, como a razoabilidade, a proporcionalidade, a motivação, dentre outros (Rocha, Vanin, Figueiredo, 2021; Zaffari *et al*, 2021).

Dessa feita, a licitação não está atrelada exclusivamente ao valor econômico da proposta, a função regulatória do procedimento licitatório pressupõe que as contratações públicas atendam também a valores sociais, ambientais, dentre outros.

Isso é possível porque o procedimento licitatório não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para que a Administração Pública selecione o melhor negócio, que não será necessariamente a de menor valor financeiro. Nesse sentido, oportuno salientar que a Lei no 14.133/2021 ampliou o significado do conceito de contratação mais vantajosa para a Administração Pública e a sustentabilidade passou a ser um dos objetivos da contratação pública, devendo permear todas as

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

fases do procedimento licitatório, desde o planejamento da contratação, passando pela execução do contrato, até o descarte do objeto com a destinação adequada dos resíduos e rejeitos decorrentes da contratação (Brasil, 2021).

A expressa previsão do desenvolvimento nacional sustentável e a inclusão do ciclo de vida do objeto no conceito de vantajosidade, demonstram que a atuação do Poder Público nos procedimentos licitatórios e nas contratações públicas não podem mais se pautar, exclusivamente, pela economicidade. Pelo contrário, a sua legitimidade dependerá da efetivação de outros princípios e objetivos constitucional e legalmente previstos.

Assim, a nova lei de licitações e contratos administrativos consolida as contratações públicas como um instrumento estratégico para o fomento da inovação e do desenvolvimento nacional sustentável, não podendo mais ser creditado como reles instrumento de aquisição de bens e serviços pela Administração Pública.

De modo que as contratações pelo Poder Público passam a ser uma força motriz na implementação do desenvolvimento sustentável da sociedade brasileira, apta a estimular não somente a economia, mas também a inovação tecnológica, o progresso social e a preservação do meio ambiente.

Ademais, com a consolidação do desenvolvimento nacional sustentável na Lei no 14.133/2021, não apenas como

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

princípio, mas também como objetivo do processo licitatório, consubstancia-se a necessidade de uma reformulação nos métodos de avaliação dos custos do objeto a ser contratado, de modo que os custos indiretos passem a ser efetivamente computados, preservando o tratamento isonômico do certames, enquanto se busca atingir os critérios para o desenvolvimento sustentável (Brasil, 2021).

A grande dificuldade reside em como conciliar a busca pelo desenvolvimento nacional sustentável com os critérios da economicidade e isonomia na busca da melhor proposta para a Administração Pública (Bittencourt, 2021).

Em princípio, as propostas que internalizam os custos ambientais e sociais provavelmente serão menos atrativas economicamente do que aquelas cujos agentes externalizam tais custos, não sendo onerados pelo repasse dessas externalidades negativas a sociedade.

Portanto, é importante que se inclua critérios de sustentabilidade ambiental e social nos procedimentos licitatórios a fim de colimar os objetivos da licitação, uma vez que é inegável o papel preponderante que o Estado desempenha na promoção do desenvolvimento sustentável ao exercer seu poder de compra no mercado.

Por consequência, ao incluir critérios de sustentabilidade nos processos licitatórios o Estado sinaliza uma importante mudança nos padrões de consumo da Administração Pública,

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

onde passa a utilizar os contratos administrativos como procedimentos para a concretização de outros valores constitucionais e não apenas a aquisição de bens, obras e serviços pelo melhor preço. Dessa feita, considerando a dimensão das compras do Poder Público, certamente essa mudança de paradigma tem a capacidade de impactar o comportamento de toda cadeia produtiva do país, induzindo a adoção de práticas sustentáveis.

As contratações públicas, nesse diapasão, fortalecem o Poder Público na realização dos ditames constitucionais e legais, possibilitando que sejam utilizadas como instrumentos para alavancar o desenvolvimento nacional, reduzir as desigualdades sociais e defender o meio ambiente, conforme preceituam os artigos 3o, 170, inciso VI, e 225 da Constituição Federal (Brasil, 2022).

Nesse sentido, as contratações públicas, em especial as licitações, prestam-se para concretizar diversos valores, como, por exemplo, a proteção do meio ambiente, o fomento às microempresas e às empresas de pequeno porte, e ao desenvolvimento e inovação tecnológica no País.

Essa mudança de paradigma possibilita que as contratações públicas brasileiras se aproximem daquilo que a doutrina chama de “licitações verdes” ou “contratos públicos ecológicos”, tendência já consagrada no Direito Comunitário Europeu que consiste na utilização das contratações públicas

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

para implementação de políticas públicas ambientais (Mamede, 2011; Oliveira, 2022; Souza, Gomes, Quelhas, 2015).

Vale destacar que um dos pontos mais importantes para a consecução dos fins das contratações públicas reside no planejamento do procedimento. É de suma importância que o objeto cuja contratação se pretenda seja bem especificado, descrito de forma pormenorizada, de modo a afastar dúvidas por parte dos licitantes ou dos responsáveis pela aquisição.

Além de tudo, é conveniente mencionar que a nova lei de licitações estipula uma série de dispositivos que buscam materializar o preceito do desenvolvimento nacional sustentável através das contratações públicas, em função disso, o artigo 26 da Lei no 14.133/2021, prevê a possibilidade do estabelecimento de margem de preferência de até 10% (dez por cento) para os bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras e para os bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, conforme regulamento (Brasil, 2021).

Outrossim, a Lei no 14.133/2021 estabelece no artigo 26, § 2º, que a margem de preferência poderá ser de até 20% (vinte por cento) para os bens manufaturados nacionais e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica no País, definidos conforme regulamento do Poder Executivo federal (Brasil, 2021).

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Ademais, os critérios de desempate, estipulados no artigo 60 da Lei no 14.133/2021, buscam assegurar a preferência para o licitante que atenda a requisitos de sustentabilidade como os casos previstos nos incisos III e IV, § 1º e § 2º do referido artigo.

Importante salientar que a Lei no 14.133/2021, por diversas vezes, reporta a conceitos e regras que reforçam a promoção de medidas de sustentabilidade no processo licitatório. Isso demonstra que a escolha da proposta capaz de assegurar a contratação mais vantajosa não se funda exclusivamente em critérios econômicos, mas que outros critérios também devem ser ponderados pela Administração Pública, como, por exemplo: a necessidade do termo de referência conter a descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto (artigo 6o, inciso XXIII, alínea “c”, da Lei no 14.133/2021); a exigência da fase preparatória abordar questões que possam interferir na seleção da proposta capaz de gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto (artigo 18, inciso VIII, da Lei no 14.133/2021); do estudo técnico preliminar conter a descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando possível

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

(artigo 18, § 1º, inciso XII, da Lei no 14.133/2021); da possibilidade do edital exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por mulheres vítimas de violência doméstica e/ou oriundos ou egressos do sistema prisional (artigo 25, § 9º, incisos I e II, da Lei no 14.133/2021); da possibilidade do processo de licitação estabelecer margem de preferência para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis (artigo 26, inciso II, da Lei no 14.133/2021); da possibilidade dos custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis (artigo 34, § 1º, da Lei no 14.133/2021); da possibilidade de exigência de certificação ou documento similar que possibilite a aferição de produto ou do processo de fabricação sob o aspecto ambiental, emitido por instituição oficial competente ou por entidade credenciada (artigo 42, inciso III, da Lei no 14.133/2021); do dever das obras e serviços de engenharia mitigar e compensar os impactos ambientais, conforme definido no procedimento de licenciamento ambiental (artigo 45, inciso II, da Lei no 14.133/2021), e utilizar produtos, equipamentos e serviços que favoreçam, comprovadamente, a redução do consumo de energia e de recursos naturais (artigo 45, inciso III, da Lei no 14.133/2021); da obrigação do licitante, na habilitação,

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

demonstrar declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas (artigo 63, inciso IV, da Lei no 14.133/2021); do estabelecimento em todo o contrato com a Administração de cláusulas que estabeleçam a obrigação do contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz (artigo 92, inciso XVII, da Lei no 14.133/2021); do dever do contratado cumprir a reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz, bem como as reservas de cargos previstas em outras normas específicas, durante a execução do contrato (artigo 116, da Lei no 14.133/2021); o não cumprimento das obrigações relativas à reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social ou para aprendiz constituirão motivos para extinção do contrato (artigo 137, inciso IX, da Lei no 14.133/2021); da possibilidade, na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, de ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em critérios de sustentabilidade ambiental definidos no edital de licitação e no contrato (artigo 144, da Lei no 14.133/2021) (Brasil, 2021).

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Oportuno lembrar que a Constituição Federal, por diversas vezes busca estimular o desenvolvimento nacional como, por exemplo, em seu artigo 174, § 1.º, ao prever que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, enquanto o artigo 219 estabelece que o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal (Brasil, 2022).

Outras leis também preveem a possibilidade de implementação de medidas que estimulem o desenvolvimento nacional sustentável com reflexos nas contratações públicas, como são os casos: dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar no 123/2006, a qual estimula a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas (Brasil, 2006); do artigo 6o, inciso XII, da Lei no 12.187/2009, o qual prevê a possibilidade do estabelecimento de critérios de preferência nas licitações o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos (Brasil, 2009).

Ademais, diversas leis elencam o desenvolvimento nacional sustentável como princípio, são os casos do: artigo 3o da como Lei no 12.462/2011 que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (Brasil, 2011); do artigo 31 da Lei no 13.303/2016, a qual dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2016); do artigo 2o e § 1º do Decreto 10.024/2019 (Brasil, 2019).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como ficou evidenciado, a previsão do desenvolvimento nacional sustentável na Lei no 14.133/2021, como princípio das contratações públicas e um dos objetivos do processo licitatório, consolidou uma mudança de paradigma no comportamento da Administração Pública brasileira.

A partir de então, concretiza-se o caráter extraeconômico e a função regulatória do procedimento licitatório e das contratações públicas. Nesse sentido, a busca pelo desenvolvimento sustentável ganha especial relevo com a

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

entrada em vigor da Lei no 14.133/2021, a qual dispõe, em diversos dispositivos, de mecanismos que possibilitam a Administração Pública assegurar a contratação da proposta mais sustentável.

A concepção de resultado mais vantajoso, na nova lei de licitações e contratos administrativos, traz consigo o compromisso do Poder Público em buscar a satisfação dos valores consagrados nas normas constitucionais e legais.

Portanto, com o novo diploma legal não é mais justificável que a Administração Pública utilize o processo licitatório e as contratações públicas apenas para a satisfação imediata das suas necessidades.

Em atenção ao princípio da eficiência e do desenvolvimento nacional sustentável, conjugado com os objetivos do processo licitatório, o qual busca a contratação mais vantajosa para a Administração Pública e o referido desenvolvimento nacional sustentável, impõe-se que as contratações públicas não se limitem a economicidade, pois há outros valores relevantes que devem ser sopesados na escolha das melhor proposta.

Por fim, alertamos que o presente artigo não tem a pretensão de esgotar a discussão sobre o tema, mas contribuir para o debate com algumas conceituações e noções sobre o assunto.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento sustentável. p. 97-113, 2010: qual a estratégia para o Brasil? **Novos estudos CEBRAP**, Rio de Janeiro, n. 87, p. 97-113, jul. 2010. DOI 10.1590/S0101-33002010000200006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hfsJ9MWhbhC4MmrkFmYxSJq/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 11 out. 2022.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALENCASTRO, Maria Alice Cruz; SILVA, Edson Vicente da; LOPES, Ana Maria D'Ávila. Contratações sustentáveis na administração pública brasileira: a experiência do Poder Executivo federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 207-235, jan./fev. 2014. DOI 10.1590/S0034-76122014000100009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/569WywjGqbKtyFnZnwd9njs/?format=pdf&lang=pt> . Acesso em: 13 out. 2022.

BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem licitação: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade**. 3. ed. São Paulo: Almedina, 2021. ISBN 978-65-5627-371-6. *E-book*.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s. n.], 2022. Disponível em:

*Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Decreto N° 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3° da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. (Redação dada pelo Decreto n° 9.178, de 2017). Brasília, 5 jun. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/deceto/d7746.htm . Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Decreto N° 9.178, de 23 de outubro de 2017. Altera o Decreto n° 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3° da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. Brasília, 23 out. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/deceto/d9178.htm . Acesso em: 12 out. 2022.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

BRASIL. Decreto Nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, 20 set. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.Htm. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 14 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 21 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, 29 dez. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm . Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília, 29 dez. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm . Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

27 de maio de 1998. Brasília, 4 ago. 2011. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12462.htm . Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 30 jun. 2016. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13303.htm . Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 1 abr. 2021. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm . Acesso em: 11 out. 2022.

BRUNDTLAND, Gro Harlem (org.). **Nosso Futuro Comum:** Comissão Nacional do Meio Ambiente. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991. 430 p. ISBN 978-87-0063-162-5.

CALASANS JUNIOR, José. **Manual da Licitação:** com base na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. rev. e atual. Barueri: Atlas, 2021. ISBN 978-65-597-7028-1.*E-book*.

CAPAGIO, Álvaro do Canto; COUTO, Reinaldo. **Nova Lei de licitações e contratos administrativos:** Lei n. 14.133/2021.

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

São Paulo: Saraiva Educação, 2021. ISBN 978-65-5559-822-3. *E-book*.

CARVALHO, Nathália Leal de; KERSTING, Cristiano; ROSA, Gilvan; FRUET, Lumar; BARCELLOS, Afonso Lopes de. Desenvolvimento sustentável X desenvolvimento econômico. **Revista Monografias Ambientais - REMOA**: Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas – UFSM, Santa Maria, v. 14, n. 3, p. 109–117, set./dez. 2015. DOI 105902/2236130817768. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/remoa/article/view/17768/pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

CARVALHO, Victor Aguiar de. A função regulatória da licitação como instrumento de promoção da concorrência e de outras finalidades públicas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 16, n. 186, p. 65-74, jun. 2017. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/55883981/A_funcao_regulatoria_da_licitacao_como_instrumento_de_promocao_da_concorrenca_e_de_outras_finalidades_publicas-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1665926112&Signature=LOH896tq11LdSnSLLRZnL1mmyWbeAq2VX7WNUXptcjQ0RImcHw119rxAC6Lc9XCuKfSjyNAYFsbCXtHWj1x1YuK8UxAyPKIOU6w4GpV2LjzbDXarVqmK-GZ02f4jo8ipbBaJd~C7wm4Pz6FVZyk-aI8RAaF~GtP1vth3DexrvADdsGoLYLlo-Vzbkp-mZ~0TDAZu980o3u8AXOa55UWKRtEQhjtmyaj~Osfh~blRizyyrSvzxwvUJTKKsnST2Vr2aBI0I3xK4FV8NUIfgO4Y90Ew

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

[X3Hbua2t2o~dEZjIN9H2FFRXtyVG49Ld87xdbGo9BFAF5ys1HvujBulcojpcg_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://doi.org/10.1111/X3Hbua2t2o~dEZjIN9H2FFRXtyVG49Ld87xdbGo9BFAF5ys1HvujBulcojpcg_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). Acesso em: 12 out. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

ESTENDER, Antonio Carlos; PITTA, Tercia de Tasso Moreira. O conceito do desenvolvimento sustentável. **Revista Terceiro Setor**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 22-28, 2008. Disponível em:

<http://revistas.ung.br/index.php/3setor/article/viewFile/399/48>.

Acesso em: 11 out. 2022.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Nova lei de licitações e contratos administrativos comentada**. São Paulo: SaraivaJur, 2022. ISBN 978-65-5362-259-3. *E-book*.

HADDAD, Paulo Roberto. **Meio ambiente, planejamento e desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2015. ISBN 978-85-02-63679-8. *E-book*.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MAMEDE, Filipe Regne. **Compras Verdes: o paradigma da sustentabilidade aplicado às licitações públicas**. **Fórum de**

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

Contratação e Gestão Pública □ FCGP, Belo Horizonte, ano 10, v. 48, n. 120, dez. 2011. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/62140910/Compras_Verdes_Forum_de_Contratacao_e_Gestao_Publica20200219-80026-12khalo-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1665931538&Signature=CcBqJj6C14ZWYlm1F294fvQloeAtVBpTtzDzo8kTkXbstaf3fi6-SdIFK-j2VEbyDpXkbYmfloy6AZ64Ni~q2esiRFyUOpepMvHUM6C88usK9TjAnjixwRweXSbBlneTrYnJgee2J7Z~Nx7AFDbY1PqeJxcc6ApRx3fEbdzobokJjv3crLCbyYXuoqb7zxSq4pYjez7bII Z~OurICWtns-1U3evO9D6KhDDjt2lwhSGu3FArOn2ATN~oqm4gRL65dTIhGR-z0eYXd5~7xrWvfk7Lwj6JfigZcZGSRU1RiI6IJKWmkWjDxf oapZhYKrHh0YGz6zUFjsvvMUzF9OmHg_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA . Acesso em: 13 out. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e prática. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-5964-327-1. *E-book*.

PIRES, Antonio Cecilio Moreira; PARZIALE, Aniello Reis. **Comentários à nova lei de licitações públicas e contratos administrativos**: Lei no 14.133, de 1o de abril de 2021. 11. ed. São Paulo: Almedina, 2022. ISBN 978-65-5627-426-3. *E-book*.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

ROCHA, Wesley; VANIN, Fábio Scopel; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de (coord.). **A Nova Lei de Licitações**. São Paulo: Almedina, 2021. ISBN 978-65-5627-349-5. *E-book*.

RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. **Nova Lei de licitações e contratos administrativos**: principais mudanças. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. ISBN 978-65-5559-823-0. *E-book*.

ROSSATO, Marivane Vestena; TRINDADE, Larissa de Lima; BRONDANI, Gilberto. CUSTOS AMBIENTAIS: UM ENFOQUE PARA A SUA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO E EVIDENCIAÇÃO. **Revista Universo Contábil**, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 72-87, nov. 2008. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/1080> . Acesso em: 12 out. 2022.

SARAIVA EDUCAÇÃO. **Leis de Licitações**: nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133, de 1.º-4-2021) e Lei de Licitações (Lei n. 8.666, de 21-6- 1993). São Paulo: Saraiva Educação, 2021. ISBN 978-65-5559-812-4. *E-book*.

SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de (org.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010. ISBN 978-85-02-12495-0. *E-book*.

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: Investigação sobre sua natureza e suas causas. vol. 1. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.

SOUZA, Talita Ferreira de; GOMES, Carlos Francisco Simões; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves. Contratações Públicas Sustentáveis: Uma Análise do Perfil das Licitações de Instituições Públicas Brasileiras. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental Santa Maria**, Santa Maria, v. 19, n. 2, p. 477–492, maio/ago. 2015. DOI 105902/2236117016757. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/270299749.pdf> . Acesso em: 13 out. 2022.

THAMAY, Rennan; GARCIA JUNIOR, Vanderlei; MACIEL, Igor Moura; PRADO, Jhonny. **Nova Lei de Licitações e contratos administrativos comentada e referenciada**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. ISBN 978-65-5559-764-6. *E-book*.

VEIGA, José Eli da e ZATZ, Lia. **Desenvolvimento sustentável**: que bicho é esse? Campinas: Autores Associados, 2008.

VIZEU, Fabio; MENEGHETTI, Francis Kanashiro; SEIFERT, Rene Eugenio. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 569–583, set. 2012. DOI 10.1590/S1679-

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

39512012000300007. Disponível em:
[https://www.scielo.br/j/cebape/a/r5yWQp4wykg5RWJN9pmxj
QJ/?format=pdf&lang=pt](https://www.scielo.br/j/cebape/a/r5yWQp4wykg5RWJN9pmxjQJ/?format=pdf&lang=pt) . Acesso em: 11 out. 2022.

ZAFFARI, Eduardo *et al.* **Licitações e contratos**. Porto Alegre: SAGAH, 2021. ISBN 978-65-5690-218-0.*E-book*.

O ANTAGONISMO ENTRE A AGENDA NEOLIBERAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO E O ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL

Kariza Farias do Amaral¹

Patrícia Ciciliano Beck Rodrigues²

Resumo: A presente pesquisa tem como objetivo discutir e caracterizar o modelo socioeconômico neoliberal bem como o estado de direito socioambiental, evidenciando o antagonismo estrutural entre ambos, além de pontuar exemplos de medidas ligadas ao neoliberalismo que vêm sendo adotadas no Brasil contemporâneo. No contexto de emergência climática e da mercantilização dos recursos naturais guiada pela lógica de liberdade do mercado, faz-se necessário

¹ Mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito e Justiça Social (PPGDJS) da Universidade Federal de Rio Grande (FURG). Endereço eletrônico: karizaamaral@hotmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8314800541640378>.

² Mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito e Justiça Social (PPGDJS) da Universidade Federal de Rio Grande (FURG). Endereço eletrônico: patriciaciciliano@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/8102986543267960>.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

entender a relação entre as premissas neoliberais e a exploração desmedida do meio ambiente em um Estado dito Socioambiental. Para tanto, o trabalho será estruturado em três seções sendo a primeira dedicada a considerações sobre o neoliberalismo, a segunda sobre o estado de direito socioambiental e suas principais características, e por fim, é feita uma abordagem sobre a agenda neoliberal no Brasil contemporâneo, representada por exemplos de flexibilizações da legislação ambiental, ataques aos órgãos de monitoramento e privatização de parques nacionais que, em última análise, visam privilegiar interesses do setor privado.

Palavras-chaves: Neoliberalismo; Meio Ambiente; Direito; Socioambiental.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetiva analisar a relação entre o modelo socioeconômico neoliberal e o estado de direito socioambiental, esclarecendo a partir de uma análise crítica a incompatibilidade entre o conjunto de premissas ideológicas, econômicas e políticas neoliberais e o modelo de estado que propõe a harmonia entre a dignidade da pessoa humana e a preservação do meio ambiente natural.

Para desenvolver o estudo do tema pretende-se conceituar o estado de direito socioambiental e o neoliberalismo, e a partir

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

disso analisar os pontos de tensão entre a doutrina do livre mercado e o estado de direito promotor do bem-estar socioambiental, trazendo, ao final, a discussão para o contexto do Brasil contemporâneo.

Nesse sentido, entende-se que a relevância do trabalho se dá pela renovação do debate acerca do neoliberalismo dentro das ciências sociais (Andrade, 2019), o que enseja a discussão sobre o assunto dentro do campo do direito também. Ademais, têm-se observado no recente contexto brasileiro diversas afrontas aos direitos sociais e ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, guiadas pela lógica de expropriação da natureza e do trabalho, de desregulamentação do mercado e acúmulo de capital privado.

Pretende-se desenvolver o trabalho em três seções, sendo a primeira dedicada a conceituar o neoliberalismo, abordando o aspecto histórico de seu surgimento e as principais concepções de seus idealizadores. No segundo capítulo, realizar-se-á uma abordagem sobre o estado de direito socioambiental no Brasil, e por fim, será realizado um diálogo entre os dois capítulos anteriores, apontando as principais contrariedades que tornam impraticável a coexistência de ambos, situando a discussão no contexto brasileiro contemporâneo.

2 NEOLIBERALISMO: ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

O neoliberalismo, aqui entendido como uma fase interna do capitalismo (Mascaro, 2019) evoca diversas discussões acerca de seu conceito, ensejando que se tente, ao menos, chegar a uma aproximação das suas características teóricas e materiais. Esclarece-se, de antemão, que a definição do conceito pode variar de acordo com o autor adotado, sendo possível identificar quatro principais definições, sendo elas a marxista, a bordieuesiana, foucoulitiana e weberiana (Andrade, 2019).

É possível destacar alguns aspectos estruturais teóricos do neoliberalismo, comum às diferentes definições, sendo eles a prevalência do privado sobre o público, a diminuição da interferência estatal e a preponderância da atuação do mercado sem interferências externas, além da negação da coletividade. Alysson Mascaro assim o define:

Tome-se como exemplo de uma fase interna do capitalismo, aquela conhecida como neoliberalismo. Ao se apresentar imediatamente como uma espécie de majoração econômica do privado em face do público, o neoliberalismo pode revelar os contornos de um regime de acumulação, privilegiando a especulação à produção, empreendendo uma maior privatização da economia, rebaixando as condições econômicas das classes trabalhadoras, com clara hegemonia social das finanças. No entanto, o neoliberalismo só pode ser compreendido se for somado ao seu específico regime de acumulação um complexo

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

de formas políticas, lutas sociais, informações culturais, técnicas e de massa e valores que se apresentam como modo de regulação desse todo. Se há um núcleo econômico do neoliberalismo, há também, de algum modo, um núcleo político-ideológico que lhe conforma. (Mascaro, 2019, p. 113)

A racionalidade neoliberal, inserida na discussão como sendo a incorporação das premissas neoliberais a subjetividade dos cidadãos, guiada pela lógica do desempenho, mérito, sacrifício e preponderância de interesses individuais (Corbanezi; Rasia, 2020) guia as sociedades ocidentais modernas. Pode-se afirmar, inclusive, que o neoliberalismo “tornou-se hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretar, viverem e compreenderem o mundo” (Harvey, 2008, p. 13).

Há de se fazer um pertinente esclarecimento a respeito das divergências e similaridades entre o neoliberalismo e o liberalismo clássico. De acordo com Spíndola (2004) a vertente clássica de Adam Smith e o neoliberalismo encabeçado por Ludwig Von Mises, Friedrich Hayek e Milton Friedman são guiados pela mesma utopia de “menos Estado e política possível”. Ainda de acordo com a autora, “tanto no liberalismo quanto no neoliberalismo, as causas das desigualdades são

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

atribuídas à sorte e não às condições estruturais da sociedade que surgem do modo de produção capitalista”.

Já de acordo com Mariutti (2019, p. 24) a principal diferença entre ambos é que “o pensamento neoliberal desloca o antigo eixo do liberalismo clássico – que repousava na hipotética igualdade e harmonia produzida pelas trocas – para os mecanismos de concorrência”. Ou seja, há uma negação do conceito de coletividade, de solidariedade intergeracional, existindo apenas a afirmação do indivíduo priorizando a si mesmo enquanto opera num sistema de concorrência constante.

Ludwig Von Mises, líder do movimento teórico econômico chamado de Escola Austríaca e um dos principais teóricos do neoliberalismo expõe em *A ação humana* (2010, p. 390) o que pode ser considerado o cerne do pensamento neoliberal:

A força motriz do processo de mercado não provém dos consumidores nem dos proprietários dos meios de produção: terra, bens de capital e trabalho –; provém dos empresários que inovam e especulam. São pessoas que buscam o lucro, tirando proveito das diferenças de preços. Mais perspicazes e com maior visão do que os outros homens, procuram descobrir oportunidades de lucro. Compram quando e onde consideram que os preços estão muito baixos e vendem quando e onde consideram que os preços estão muito altos. (2010, p. 390)

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

O que ocorre, na realidade, de acordo com Sparemberger; Hartwig (2023), é que o neoliberalismo oculta sob um discurso de empreendedorismo, liberdades individuais e ausência de regulação estatal, a maciça presença do Estado atuando em favor de interesses privados. Dentro dessa lógica, ainda segundo as autoras, os direitos fundamentais ligados ao estado de direito socioambiental como o direito ao meio ambiente equilibrado e saúde são transformados em mercadoria. Portanto, num sistema sócio-econômico de mercado desregulado, a relação harmônica entre desenvolvimento, sustentabilidade e dignidade da pessoa humana fica prejudicada.

Evidentemente, o recrudescimento da circulação de mercadorias e a mercantilização de tudo, inclusive da natureza acabam por gerar uma ameaça à sociedade ecologicamente equilibrada, proposta pelo estado de direito socioambiental:

O neoliberalismo não é a abolição da forma política estatal, mas antes, sua exponenciação. A mercadoria atinge, no modo de desenvolvimento pós-fordista, instâncias maiores que aquelas nas quais atuava no modelo fordista. A natureza é capturada como mercadoria em limites ainda mais amplos, por meio da exploração de novas tecnologias, desde a eletrônica até a biologia e a genética. (Mascaro, 2019 p. 125)

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Pode-se perceber que o único entrave considerado por este sistema organizado em torno de mercadoria e da acumulação de capital privado é o do esgotamento dos recursos naturais. Ou seja, a finitude dos recursos que são considerados mercadoria implica em uma barreira à expansão do mercado e dos negócios, de acordo com Michael Löwy:

A crise econômica e a crise ecológica resultam do mesmo fenômeno: um sistema que transforma tudo – a terra, a água, o ar que respiramos, os seres humanos – em mercadoria, e que não conhece outro critério que não seja a expansão dos negócios e a acumulação de lucros. As duas crises são aspectos interligados de uma crise mais geral, a crise da civilização capitalista industrial moderna. Isto é, a crise de um modo de vida – cuja forma caricatural é o famoso *american way of life*, que, obviamente, só pode existir enquanto for privilégio de uma minoria – de um sistema de produção, consumo, transporte e habitação que é, literalmente, insustentável (Löwy, 2013, p.79-80).

O Estado de direito socioambiental, em contraposição ao modelo neoliberal, propõe uma atuação positiva, uma prestação estatal, um verdadeiro movimento e esforço da atividade estatal em direção à proteção do meio ambiente, que por sua vez deve confluir com a dignidade da pessoa humana e promover o desenvolvimento sustentável. De acordo com Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2017, p. 63):

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

O Estado Socioambiental de Direito, nesse novo cenário constitucional, tem por missão e dever constitucional atender ao comando normativo emanado do art. 225 da Constituição Federal de 1988, considerando, inclusive, o extenso rol exemplificativo de deveres de proteção ambiental elencado no seu §1º, sob pena de, não o fazendo, tanto sob a ótica da sua ação quanto da sua omissão, incorrer em práticas inconstitucionais ou antijurídicas autorizadas da sua responsabilização por danos causados a terceiros – além do dano causado ao meio ambiente em si

Tal prestação positiva do Estado no sentido da proteção ambiental é oposta, antagônica às premissas da teoria neoliberal. A definição do que é e os contornos a respeito do estado de direito socioambiental são elementos fundamentais para compreensão da incompatibilidade entre ambos, sendo este o foco da análise na próxima seção.

3 ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL

Quando falamos de Estado de Direito Socioambiental no Brasil, falamos de uma construção histórica que resultou, nas palavras de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, em “uma teia normativa construída a partir dos direitos (e deveres) fundamentais, do princípio da dignidade (da pessoa) humana,

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

assim como dos demais princípios estruturantes do que se pode designar de um Estado Socioambiental” (2010, p.12).

Diz-se “Socioambiental”, pois além dos direitos individuais e sociais, o direito ao meio ambiente limpo, saudável e equilibrado também está presente na construção jurídico-constitucional do Brasil.

Diz-se que no Brasil este Estado é fruto de uma construção histórica, pois agrega num mesmo projeto político jurídico “tanto as conquistas do Estado Liberal e do Estado Social, quanto às exigências e valores que dizem respeito ao assim designado Estado Socioambiental de Direito” (Sarlet; Fensterseifer, 2010, p.13).

Neste ponto, é importante lembrar que o Estado Liberal trouxe como conquistas a garantia de direitos básicos aos cidadãos, como o direito à vida, à liberdade e à propriedade. Todavia, este modelo de Estado também trazia a ideia de um Estado mínimo, não interventor, que apenas garantisse através daqueles direitos básicos a paz social e condições para o livre desenvolvimento individual, um Estado que garantisse os direitos dos indivíduos contra o uso arbitrário do poder pelos governantes.

Já o Estado Social, trouxe como conquistas a ideia de bem estar social, o que no Brasil se chama de direitos sociais, como o direito à educação, à saúde, à seguridade social, entre outros. Neste modelo de Estado, a ideia de intervenção do Estado é

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

oposta ao anterior, neste modelo é dever do governo garantir aos indivíduos estas condições mínimas de existência, inclusive intervindo na economia de forma a buscar a manutenção daqueles direitos.

É de se pontuar que tanto o Estado Liberal, quanto o Estado Social foram superados por não considerarem questões relevantes. O primeiro modelo de Estado desconsiderou o fato de que apenas assegurar direitos básicos, sob o manto da liberdade, não é suficiente para o desenvolvimento humano, pois “o Estado Liberal desconhece e desconsidera as diferenças econômicas de base dos distintos segmentos da população, o que tem por consequência a amplificação do poder dos economicamente mais fortes sobre os mais fracos, sob a própria bandeira da liberdade” (Pazinato, 2020, p.16) acarretando abismos sociais incompatíveis com o desenvolvimento da sociedade.

Já o Estado Social, embora traga em sua estrutura básica a ideia de garantia de um mínimo existencial aos indivíduos, de modo que os abismos sociais advindos do ideário liberal possam ser minimizados, “além de não ter atingido níveis satisfatórios na maior parte dos casos, necessitando, portanto, de contínuo investimento, de há muito reclama seja agregado um novo desafio existencial, no caso, a proteção do ambiente” (Sarlet; Fensterseifer, 2010, p.15).

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

Importa destacar inclusive que nenhuma dessas ideologias, liberal e socialista, permeadas nos ideais de Estado mencionados, “souberam lidar com, e nem mesmo contemplaram no seu projeto político, a crise ambiental” (Fensterseifer, 2008, p.95).

Ao abordar a forma de atuar do Estado, o momento histórico pelo qual a humanidade passa é consideravelmente relevante, como afirma Pazinato,

Considerando que são os momentos históricos pelos quais passam a humanidade que moldam a forma de atuar do Estado, que nada mais é, hoje, do que a representação do povo, acrescido ao fato de que vem ocorrendo grandes catástrofes ambientais, passou-se a incluir a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Pazinato, 2020, p.17).

No mesmo sentido, Moraes afirma que

Desde o fim do século XIX, Direito, Política e Constituição e sua inter-relação são temas centrais nos debates entre juristas a respeito das funções e escopo do Direito Constitucional, da natureza do Direito Público e das funções dos representantes do povo, mormente a partir da famosa controvérsia a respeito dos métodos do Direito Público na época de Weimar. Mesmo assim, muitos desses debates parecem reaparecer de tempos em tempos como novidades sem passado. Estado mínimo, liberalismo, as funções e tarefas do Estado na ordem social e o papel do setor econômico

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

privado na consecução do bem comum são alguns poucos exemplos mais recorrentes. Todo regime político, com sua respectiva ordem constitucional, fornecerá uma resposta própria a cada uma dessas questões, de acordo com as possibilidades do momento histórico. (2014, p.269)

Considerando questões históricas, quando falamos do Brasil, destaca-se que o país, assim como outros países, acolheu em sua Constituição várias normas referentes aos direitos humanos e ao meio ambiente sob influência de um movimento internacional sobre proteção ambiental, em especial após a Conferência de Estocolmo, ocorrida em 1972, que originou a Declaração conhecida como Manifesto Ambiental, declaração esta que estabeleceu as bases para a nova agenda ambiental do Sistema das Nações Unidas.

A título de compreensão sobre as bases ideológicas na ocasião, o parágrafo sexto do referido documento é bem ilustrativo e assim dispõe:

[...] Chegamos a um momento da história em que devemos orientar nossos atos em todo o mundo com particular atenção às consequências que podem ter para o meio ambiente. Por ignorância ou indiferença, podemos causar danos imensos e irreparáveis ao meio ambiente da terra do qual dependem nossa vida e nosso bem-estar. Ao contrário, com um conhecimento mais profundo e uma ação mais prudente, podemos conseguir para nós mesmos e para

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

nossa posteridade, condições melhores de vida, em um meio ambiente mais de acordo com as necessidades e aspirações do homem. As perspectivas de elevar a qualidade do meio ambiente e de criar uma vida satisfatória são grandes. É preciso entusiasmo, mas, por outro lado, serenidade de ânimo, trabalho duro e sistemático. Para chegar à plenitude de sua liberdade dentro da natureza, e, em harmonia com ela, o homem deve aplicar seus conhecimentos para criar um meio ambiente melhor. A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas. (Estocolmo, 1972, parágrafo 6)

Desta forma, sob essa influência, no Brasil a proteção ambiental foi constitucionalizada na Constituição de 1988, recebendo um capítulo dedicado ao meio ambiente, inserido no Título da Ordem Social, além de outros dispositivos com matéria de proteção ambiental.

A Constituição de 1988 previu em seu artigo 225 que

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

para as presentes e futuras gerações. (Brasil, 1988, art. 225)

Além disso, de acordo com Edson Ferreira de Carvalho o referido artigo deve ser analisado em conjunto com outros princípios constitucionais, o autor destaca que o art.225 da Constituição brasileira não deve ser lido isoladamente, mas, “interpretado em consonância com princípios fundamentais inseridos nos arts. 1º (II e III) e 4º (II), que fazem da tutela ao meio ambiente um instrumento de realização da cidadania e da dignidade da pessoa humana.”. (Carvalho, 2011, p.205)

No que tange a proteção ambiental, o Brasil foi além, pois atribuiu a ela o status de direito fundamental bem como um dos objetivos fundamentais do Estado.

Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer destacam que considerando isso, na ordem constitucional há uma “dupla *funcionalidade* da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, a qual toma a forma simultaneamente de um objetivo e tarefa estatal e de um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade” (Sarlet; Fensterseifer, 2010, p.14).

Assim, ao elevar a proteção ambiental a este patamar, este direito não pode ser entendido como uma declaração vaga e indeterminada, ou meramente programática, ao contrário. De acordo com Edson Ferreira de Carvalho,

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

O preceito constitucional que institui o direito ao ambiente vem acompanhado de um programa de proteção ambiental por temas definidos, em seis parágrafos, atribuindo ao Poder Público deveres específicos, sendo que o §1º coloca nos ombros do Estado brasileiro várias incumbências para dar efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (2011, p.205)

No mesmo sentido, Pazinato destaca que

Ao criar o dever jurídico do Estado e de toda coletividade, a Constituição não faculta a disponibilidade de decidir sobre proteção ou não proteção do ambiente, ela impõe claramente o dever de proteção ambiental. A Constituição Brasileira consagra o meio ambiente tanto como direito individual, quanto como fim e tarefa do Estado. (2020, p.48)

Desta forma, este modelo de Estado, que propõe a harmonia entre a dignidade da pessoa humana e a preservação do meio ambiente natural e que representa, ao fim e ao cabo “uma reação ao modelo econômico, baseado em padrão e nível de consumo incompatíveis com o sistema ecológico” (Carvalho, 2011, p.207) pressupõe que o Estado atue positivamente, sendo-lhe exigidas determinadas ações e até intervenções para garantir a proteção deste mesmo Estado Socioambiental.

*Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

4 AGENDA NEOLIBERAL BRASILEIRA VERSUS ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL NO CONTEXTO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

Como visto nas seções anteriores, o Estado Socioambiental brasileiro busca, ao menos a partir da previsão Constitucional, “a convergência das “agendas” social e ambiental num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano.” (Sarlet; Fensterseifer, 2010, p.16).

Mais que isso, nas palavras de Wolfgang e Fensterseifer,

[...] os deveres de proteção ambiental conferidos ao Estado vinculam os poderes estatais de tal modo a limitar a sua liberdade de conformação na adoção de medidas atinentes à tutela do ambiente. No caso especialmente do Poder)Executivo, há uma clara limitação do seu poder-dever de discricionariedade, de modo a restringir a sua margem de liberdade na escolha no âmbito das medidas protetivas do ambiente, sempre no intuito de garantir a maior eficácia possível do direito fundamental ao meio ambiente. (2010, p.17).

A esse respeito, Wolfgang e Fensterseifer destacam que “há uma tensão dialética permanente entre o objetivo da proteção ambiental e o desenvolvimento econômico” (2010, p.21).

Indo ao encontro da afirmativa acima, verifica-se a atuação do Brasil frente à demandas ambientais, onde em que

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

pese a determinação Constitucional, atua com uma agenda neoliberal, a exemplo dos projetos de privatizações e desmonte dos já parcos mecanismos de proteção ambiental no Brasil, em prol de interesses privados, amparado pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, agenda esta que obteve avanços principalmente no período dos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro³.

O primeiro exemplo que pode ser trazido a análise trata-se do novo código florestal - Lei 12.651 de 2012 (Brasil, 2012), que representou um abrandamento da proteção ambiental em detrimento da ordem econômica pela via legislativa. Pode-se afirmar que “o atual panorama de proteção estabelecido pelo novo CFlo para as áreas de preservação permanente visa atender, de forma mais contundente, interesses de ordem socioeconômica do que outros relacionados com a proteção ambiental” (Azevedo; Oliveira, 2013, p. 90).

Ademais, ainda de acordo com os autores, depreende-se da análise das mudanças no Código Florestal que a redução das áreas protegidas está diretamente ligada à “necessidade econômica do aproveitamento de recursos naturais” (Azevedo; Oliveira, 2013, p. 90).

³ Para ler mais sobre o assunto, consultar: http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2022/da_Silva_&_Fearnside-2022-Meio-Ambiente_sob_ataque_no_Governo_Bolsonaro.pdf

Ensaaios sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Trata-se, portanto, de acordo com (Rosa, 2021, p. 69-70) de uma “teatralidade estatal da proteção ambiental” operada pelo legislativo e anuída pelo Supremo Tribunal Federal, ao favorecer a demanda econômica por recursos naturais em detrimento da preservação do meio natural:

Acrescente-se, também, a esta teatralidade estatal da proteção ambiental, a falha proteção jurídica, já que o Supremo Tribunal Federal julgou constitucional os retrocessos do novo Código Florestal, diminuindo as áreas de preservação permanente e anistiando desmatadores, através de articulações imbricadas de palavras e princípios que esvaziam o sentido de proteção ambiental para as presentes e futuras gerações. (Rosa, 2021, p. 69-70)

Outrossim, em sede do poder executivo, pode-se ilustrar a ofensiva que o poder econômico tem exercido sobre o meio ambiente na frase do Ministro do Meio Ambiente do Brasil entre 2019 e 2021, que afirmou ser necessário “ir passando a boiada” nas normas e portarias dos órgãos de proteção ambiental. Com dados levantados por (Missiatto, *et al*, 2021), pode-se analisar as principais ações do executivo federal relacionadas ao meio ambiente, sendo evidente, portanto, um desprestígio aos princípios basilares do estado de direito socioambiental:

Recentemente foram editadas algumas instruções normativas que visivelmente

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

demonstram o governo atuando por políticas engendradas pela colonialidade. A Instrução Normativa nº 09 de março de 2020, editada pelo IBAMA, que regulariza propriedades rurais em terras indígenas (IBAMA, 2020), a Instrução Normativa nº 13 de abril de 2020, editada pelo Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA), que tratou da diminuição da distância entre áreas povoadas e aquelas em que ocorrem pulverização de agrotóxicos (MAPA, 2020), a autorização em outubro de 2020 da pesca em Fernando de Noronha, mesmo com parecer contrário da equipe técnica do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a decisão do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) que alterou as resoluções 302 e 303, ambas de 2002, retirando da proteção estrita as áreas de restingas e manguezais, abrindo espaço para a ocupação irregular nesses territórios (ANTUNES, 2020). (Missiato et al, 2021, p. 89-90)

Longe de esgotar o tema ou exemplos, já se pode perceber que a proteção do meio ambiente, basilar para o estado de direito socioambiental, por diversas vezes é relegada em detrimento de interesses privados, guiados pela lógica da mercantilização e da acumulação de capital, reforçando a ideia de antagonismo entre um Estado socioambiental e uma agenda neoliberal.

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos apontamentos anteriores pode-se afirmar que o neoliberalismo, aqui apresentado como teoria socioeconômica, é estruturalmente oposto ao que preconiza o estado de direito socioambiental sendo materialmente oposto à busca por obter proteção do meio ambiente natural e da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Sociedade e Estado**, v. 34, p. 211-239, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2023

CARVALHO, Edson Ferreira de. **Meio Ambiente e Direitos Humanos**. 7ª reimp. Curitiba: Juruá, 2011.

CORBANEZI, Elton; RASIA, José Miguel. **Apresentação do Dossiê: racionalidade neoliberal e processos de subjetivação**

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

contemporâneos. Mediações-Revista de Ciências Sociais, p. 287-301, 2020.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

DA SILVA, Marcelo Dutra; FEARNSSIDE, Philip Martin. Brasil: meio ambiente sob ataque no governo Bolsonaro. **Amazônia Real. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/brasil-meio-ambiente-sob-ataque-no-governo-bolsonaro/>** Acesso em, v. 7, 2022.

DE AZEVEDO, Ruy Emmanuel Silva; DE OLIVEIRA, Vlândia Pinto Vidal. Reflexos do novo código florestal nas Áreas de Preservação Permanente–APPs–urbanas. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 29, 2014.

DE CASTRO ROSA, Vanessa. A segunda contradição do capitalismo e o sonho do Estado de Direito Ambiental. **Princípios: Revista de Filosofia (UFRN)**, v. 28, n. 56, p. 66-91, 2021.

HARVEY, David. **O neoliberalismo : história e implicações.** Tradução de Adail Sobral Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2008.

*Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca
da Sustentabilidade*

MARIUTTI, Eduardo. **Estado, Mercado e concorrência: Fundamentos do “neoliberalismo” como uma nova cosmovisão.** Revista da sociedade brasileira de economia política, 2019.

NUNES, António José Avelãs. Neoliberalismo e direitos humanos. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 98, p. 423-462, 2003.

ONU BR – NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL – ONU BR.
Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente. 1972. Disponível em:
<https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2167.pdf>. acesso em 05/04/2023

PAZINATO, Liane Francisca Hüning. **Extrafiscalidade Ambiental: A extrafiscalidade nos impostos brasileiros como instrumento jurídico-econômico de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **“Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações” (Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais).** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

*Liane Hüning Pazinato, Maria Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentin Demiranda (organizadoras)*

SPAREMBERGER, Raquel; HARTWIG, Elisa. A tensão entre o desenvolvimento neoliberal e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado: a teoria contra-hegemônica dos direitos humanos como alternativa. Veredas do direito, v. 20, p. E202441-e202441, 202

SPÍNOLA, Vera. Neoliberalismo: considerações acerca da origem e história de um pensamento único. RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 6, n. 9, 2007.

VON MISES, Ludwig. Ação Humana – São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010

**SOSTENIBILIDAD Y ORDEN ECONÓMICO
EN EL ESTADO SOCIOAMBIENTAL: BREVE
SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA
PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN
LAS CONSTITUCIONES ECONÓMICAS
BRASILEÑA Y VENEZOLANA**

Victoria Emilia Toro Blanco ¹

Resumen: Este artículo analiza la protección del medio ambiente en las constituciones económicas de Brasil y Venezuela desde una perspectiva de sostenibilidad y orden económico en el estado socioambiental. El objetivo del trabajo era identificar las similitudes y diferencias con base a los conceptos señalado. Se utilizó la revisión bibliográfica de doctrina junto a la hermenéutica constitucional, con enfoque cualitativo como estrategia metodológica. Utilizando ambos conceptos en el análisis, se concluyó que ambos países reconocen la

¹ Abogada de la Universidad Central de Venezuela, cursando la Maestría en Derecho y Justicia Social de la Universidad Federal de Rio Grande, bolsista del programa PAEC OEA-GCUB 2022. Endereço eletrônico: vikybutoro@gmail.com. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/6403461925894856> .

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

importancia de equilibrar el desarrollo económico con la preservación ambiental y establecen principios y directrices para promover la protección del medio ambiente. La Constitución brasileña destaca la defensa del medio ambiente como obligación del Estado y promueve el uso sostenible de los recursos naturales. Por su parte, la Constitución venezolana enfatiza la necesidad de un desarrollo sostenible que respete los límites ecológicos y establece la responsabilidad del Estado de proteger y preservar el ambiente.

Palabras Clave: constitución brasileña, constitución venezolana, estado socioambiental, sostenibilidad, constitución económica, protección del medioambiente.

1 INTRODUCCIÓN

Dados los desafíos ambientales globales y la necesidad de un desarrollo económico sostenible, la protección jurídica del medio ambiente a través de mecanismos constitucionales y dentro de los pilares fundacionales de la organización estatal, se vuelve esencial para garantizar la justicia. Aunque, con diferentes abordajes y estructuras, las constituciones de Venezuela y Brasil prevén la protección del medio ambiente como obligación del Estado y a su vez; garantizan el derecho a un medio ambiente sano como derecho fundamental. Por otro lado, ambas incorporan el equilibrio ambiental como límite de

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

las libertades económicas y (de forma concreta o difusa) recogen la sostenibilidad como principio del orden económico estatal. Aún con sus diferencias, estos países vecinos comparten desafíos similares, por su riqueza en recursos naturales, especialmente en cuanto que comparten la selva amazónica. En este artículo, se examina minuciosamente el enfoque adoptado por las Constituciones Económicas de Brasil y Venezuela en lo que respecta a la protección ambiental.

En el presente artículo se busca integrar los conceptos de orden económico (en el sentido de constitución económica) y estado socioambiental. Según Häberle, la constitución económica se refiere al conjunto de principios, valores y normas constitucionales que regulan la actividad económica dentro de un Estado. Según Haberle, conforme al constitucionalismo moderno, esta establece los fundamentos para una economía social y ecológicamente responsable, en la que se busca conciliar los objetivos económicos con los valores de justicia, equidad y sostenibilidad.

Esta constitución económica no solo se limita a la protección de derechos económicos, como la propiedad privada y la libertad de empresa, sino que también incluye disposiciones que garantizan la igualdad de oportunidades, la distribución justa de recursos y la protección del medio ambiente. En este enfoque, la constitución económica se concibe como una parte integral de la constitución en su

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

conjunto, interactuando con otros derechos fundamentales y principios constitucionales. Busca establecer un equilibrio entre los intereses económicos, sociales y medioambientales, y orientar la política económica hacia el logro del bienestar general y la sostenibilidad.

En la constitución brasileña se utiliza el término orden económico en ese sentido, en el artículo 170. En el caso de la constitución venezolana, es el artículo 112 el que sienta las bases del orden económico, aunque todo el Título IV de la constitución venezolana de 1999 trata sobre el sistema socioeconómico y el Capítulo I de dicho título, describe la función del Estado en la economía. Es con esa acepción que será utilizado el concepto.

Por otro lado, es preciso abordar una definición de estado socioambiental. Sousa Santos, se refiere a este como una evolución del estado de bienestar tradicional, que implica una reconfiguración del papel del Estado para abordar los desafíos sociales y ambientales del siglo XXI. Este nuevo tipo de estado reconoce la interdependencia entre lo social y lo ambiental, reconociendo que la justicia social y la sostenibilidad ambiental son objetivos inseparables. El estado socioambiental se basa en la idea de que los derechos humanos, incluido el derecho a un medio ambiente sano, deben ser garantizados y protegidos por el Estado.

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

En el estado socioambiental se busca equilibrar los intereses económicos con la protección del medio ambiente y el bienestar social, buscando integrar la justicia social y la sostenibilidad ambiental, reconociendo la importancia de proteger los derechos humanos y garantizar un desarrollo equitativo y sostenible.

Por último, Freitas (2011) nos trae el concepto de sostenibilidad como:

El principio constitucional que determina, independientemente de regulación legal, con eficacia directa e inmediata, la responsabilidad del Estado y de la sociedad por la concretización de desarrollo material e inmaterial, socialmente inclusivo, durable y ecuánime, ambientalmente limpio, innovador, ético y eficiente, con el fin de asegurar, preferencialmente de modo preventivo y precavido, en el presente y en el futuro, el derecho al bienestar físico, psíquico y espiritual, en consonancia homeostática com el bien de todos.

Con enfoque en estos conceptos, orden económico, sostenibilidad y estado socioambiental; Analizaremos los principios y mecanismos de protección, directrices e instrumentos, presentes en cada una de las mencionadas constituciones, cuyo objetivo es promover la sostenibilidad ambiental y el equilibrio ecológico.

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

2 EL PAPEL DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

La Constitución Económica desempeña un papel fundamental en la definición de las bases económicas y en la promoción del desarrollo sostenible. Forrester (1995) destaca que la Constitución juega un papel central al establecer directrices y límites para la actividad económica en beneficio del medio ambiente. Esto implica que las disposiciones constitucionales relacionadas con la economía deben tener en cuenta la protección y preservación del medio ambiente como un objetivo fundamental.

Asimismo, Cançado Trindade (2007) resalta que el reconocimiento del medio ambiente como un derecho fundamental en las constituciones modernas refleja la importancia de protegerlo en el ámbito económico. Lo cual significa que la Constitución no solo establece los derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación con el medio ambiente, sino que también establece los límites y responsabilidades de las actividades económicas para garantizar la preservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Siguiendo la idea de Trindade, se conviene que el ordenamiento jurídico económico que se configura dentro de la constitución, cumple un papel crucial al establecer mecanismos

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

legales y políticos que promueven la conservación y protección del medio ambiente en el marco de la actividad económica. Según Juárez (2012) Estos mecanismos pueden incluir disposiciones sobre el uso sostenible de los recursos naturales, la regulación de actividades industriales y comerciales, la promoción de tecnologías limpias y la responsabilidad de restablecer el ambiente a su estado natural en caso de alteraciones. También como señala Hüning (2020) esto puede lograrse a través de la imposición de tributos ambientales.

Es importante tener en cuenta que la protección del medio ambiente en las constituciones analizadas, no solo implica establecer obligaciones para el sector privado, como se verá más adelante, sino también para el Estado. Tanto en Venezuela como en Brasil, el Estado tiene el deber de promover políticas públicas que fomenten el desarrollo sostenible, garantizar el acceso a la tecnología y facilitar la transferencia de conocimientos en el ámbito ambiental.

Por otra parte “al crear el deber jurídico del Estado y de toda la comunidad, la Constitución no prevé la disponibilidad para decidir sobre la protección o no protección del medio ambiente, impone claramente el deber de protección ambiental. La Constitución brasileña consagra el medio ambiente como derecho individual y como fin y tarea del Estado.” (Huning, 2020, p. 48). Se sostiene que lo mismo ocurre con la constitución venezolana pues la obligación viene del concepto

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

de acciones positivas de según Alexy, no aplicable solo a una constitución específica y el cual la propia autora cita en su texto así:

El concepto de derecho a las acciones positivas del Estado comprende derechos de tipos completamente diferentes, que pueden ser clasificados jurídicamente de diferentes maneras. Uno es la clasificación en (1) derechos de protección, (2) derechos de organización y procedimiento, y (3) derechos sociales. A pesar de considerables distinciones y en cuanto a la estructura y contenido de estos derechos, existe un rasgo común que justifica su reunión en grupo. Todos requieren acciones positivas. Para su no vulneración, no basta que el Estado no intervenga en las respectivas esferas de protección, tales como la vida, la libertad, la vida y propiedad. El estado debe hacer algo. Robert Alexy (2008, apud Hüning, 2020, p. 48)

Por otra parte, analiza su relevancia como derechos fundamentales:

Para Alexy, dentro del análisis de los derechos a las prestaciones, el derecho al medio ambiente, a pesar de tener una característica de derecho social, se encuadra en lo que se denomina un derecho fundamental completo, constituyéndose en derecho de defensa, derecho a la protección, derecho al procedimiento y derecho a declarar disposición fáctica. Robert Alexy (2011, apud, Hüning, 2020, p.120)

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

Entonces, en resumen, la protección constitucional del medio ambiente, garantiza que esto no sea una elección del Estado, sino una parte más de este, en un nuevo concepto que va más allá de preservar recursos para su explotación y que además reviste al mismo de la legitimidad que tienen los derechos fundamentales. Por otra parte, integrarlo dentro del orden económico, evita que este pueda hacer estragos, impidiendo que el Estado cumpla con la obligación de garante adquirida.

Es por ello que la Constitución Económica desempeña un papel fundamental en la protección ambiental al establecer directrices y límites para la actividad económica en beneficio del medio ambiente. Reconoce al medio ambiente como un derecho fundamental y establece obligaciones tanto para el sector privado como para el Estado en la conservación y preservación del medio ambiente. Esta relación entre la Constitución y el medio ambiente refleja la necesidad de equilibrar el desarrollo económico con la protección ambiental para lograr un desarrollo sostenible.

3 PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE BRASIL

La Constitución Económica de Brasil establece principios y fundamentos que buscan conciliar el desarrollo económico

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

con la preservación ambiental. De acuerdo con Leite (2008), la Constitución brasileña adopta un enfoque integrado que reconoce la importancia del desarrollo económico para el bienestar de la sociedad, siempre y cuando se armonice con la protección ambiental. Los principios de precaución y prevención son fundamentales en este contexto, como destaca Silva (2012). Además, la Constitución establece directrices para la preservación y conservación del medio ambiente, así como incentivos e instrumentos económicos para promover la protección ambiental, como señala Rocha (2003).

Según Hüning (2020) La Constitución Federal de Brasil garantiza la libre iniciativa, la propiedad privada y la competencia en el orden económico, más comprometida con la protección del medio ambiente. En su obra “Extrafiscalidade Ambiental” analiza el uso de la extrafiscalidad ambiental como mecanismo de protección del derecho fundamental al medio ambiente equilibrado, según lo establecido en la Constitución Federal de Brasil. El objetivo es verificar si la Constitución permite la aplicación de la extrafiscalidad ambiental en los impuestos brasileños como forma de promover este derecho fundamental. Ahora bien, para llegar a ese análisis, la autora examina primero y a profundidad el lugar que el orden económico constitucional le otorga al medio ambiente. En conclusión, considera al Estado contemporáneo brasileño como un estado socioambiental, con el compromiso de defender un

Ensaio sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

medio ambiente equilibrado. Además de proteger las libertades individuales, el estado asume funciones de garantía, regulación y protección, interviniendo en la economía y la sociedad para asegurar condiciones mínimas de desarrollo para todos los ciudadanos. En ese sentido, el artículo 225² de la Constitución

² Toda persona tiene derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Gobierno y a la comunidad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones. § 1el- Para asegurar la efectividad de este derecho, corresponde al Gobierno: I- preservar y restaurar procesos ecológicos esenciales y proveer para la gestión ecológica de especies y ecosistemas; II - preservar la diversidad e integridad del patrimonio genético del país y supervisar las entidades dedicadas a la investigación y manipulación del material genético; III - definir, en todas las dependencias de la Federación, los espacios territoriales y sus componentes a ser especialmente protegidos, siendo permitida su alteración y supresión sólo por la ley, prohibiéndose cualquier uso que comprometa la integridad de los atributos que justifican su protección; IV - exigir, en los términos previstos en la ley, para la instalación de una obra o actividad potencialmente causante de una degradación significativa del medio ambiente, previo estudio de impacto ambiental, que será difundido; V- controlar la producción, venta y uso de técnicas, métodos y sustancias que representen un riesgo para la vida, la calidad de vida y el medio ambiente; VI- promover la educación ambiental en todos los niveles de educación y conciencia pública para la preservación del medio ambiente; VII - proteger la fauna y la flora, prohibiendo, en los términos de la ley, prácticas que comprometan su función ecológica, provoquen la extinción de especies o sometan a los animales a crueldad. § 2el- El que explota recursos minerales está obligado a recuperar el medio ambiente degradado, de acuerdo con la solución técnica requerida por el organismo público competente, conforme a la ley. § 3el- Las conductas y actividades consideradas nocivas para el medio ambiente sujetarán a los infractores,

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

Federal, establece que “toda persona tiene derecho al medio ambiente ecológicamente equilibrado, imponiendo al Poder Público ya la comunidad el deber de preservarlo y defenderlo” en sus dieciséis secciones establece los principios y deberes relacionados con la protección y preservación del medio ambiente en Brasil. Dicho artículo reconoce que el medio ambiente es un bien de uso común de todos y debe ser protegido por medio de políticas y acciones que promuevan la conservación, el desarrollo sostenible y el respeto por la diversidad ambiental. También se menciona la necesidad de controlar y prevenir la contaminación, así como de proteger la fauna y la flora, con especial atención a las áreas consideradas de importancia ecológica y cultural. En especial interesa la sección VIII del artículo que obliga al Estado a “fiscalizar, junto con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, la producción y comercialización de productos y sustancias que comporten riesgo para la vida, la calidad de vida y el medio ambiente” y la sección XVI referente al control estatal de “la

personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar el daño causado. § 4el– La Selva Amazónica Brasileña, la Mata Atlántica, la Serra do Mar, el Pantanal Mato-Grossense y la Zona Costera son patrimonio nacional, y su uso se hará, de conformidad con la ley, en condiciones que aseguren la preservación del medio ambiente , incluido el uso de los recursos naturales. § 5el– Tierras no disponibles o tierras arrebatadas por los Estados, por acciones discriminatorias, necesarias para la protección de los ecosistemas naturales. § 6el– Las plantas que operen con un reactor nuclear deben tener su ubicación definida por ley federal, sin la cual no pueden instalarse.

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

producción, la comercialización y el empleo de técnicas, métodos y sustancias que comporten riesgo para la vida, la calidad de vida y el medio ambiente”. Ambas ponen de manifiesto, el deber estatal de intervenir en la economía cuando se trate de garantizar la sostenibilidad y equilibrio ecológico. De allí, se extraen algunas de las bases que permiten a la autora afirmar al estado brasileño como un Estado socioambiental, pues se hace evidente la importancia que el medio ambiente tiene en la configuración del modelo estatal.

Por otro lado el artículo 170 en su sección VI establece para el Estado la “defensa del medio ambiente, inclusive mediante tratamientos diferenciados conforme al impacto ambiental de los productos y servicios y de sus procesos de elaboración y prestación” lo cual según Hüning (2020) demuestra que el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado es un derecho fundamental dentro del estado socioambiental brasileño “constituyéndose en una potestad/deber efectivo de esta Política Socioambiental de Estado, lo que implica la necesidad de la acción estatal en busca de la protección de un medio ambiente ecológicamente equilibrado” (Hüning, 2020, p.7)

4 PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE VENEZUELA

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

La Constitución Económica de Venezuela también contiene principios y fundamentos que reconocen la importancia de la protección ambiental. Según García (2006), la Constitución venezolana resalta la necesidad de un desarrollo económico sostenible que respete los límites ambientales. El enfoque constitucional adoptado en Venezuela busca la preservación y conservación del medio ambiente, estableciendo instrumentos económicos para promover la sostenibilidad, según lo mencionado por Leiva (2004).

El Capítulo IX de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) se dedica específicamente a los derechos ambientales y representa un avance significativo en comparación con la concepción anterior de conservacionismo clásico, que se centraba principalmente en la protección de los recursos naturales como bienes económicos.

Anteriormente, la protección jurídica del ambiente se caracterizaba por una regulación parcial cuyo principal objeto era la conservación de los recursos naturales. Ahora, impulsados por una necesidad y una tendencia mundial, los postulados constitucionales exigen que la normativa en esta materia responda a políticas ambientales de amplio alcance que se inscriban en los parámetros contenidos en los tratados internacionales de carácter ambiental, todo ello con el objeto de garantizar un desarrollo ecológico, social y económicamente sustentable, en el que el uso de los recursos por parte de las presentes generaciones no

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

comprometa el patrimonio de las futuras"
(Exposición de Motivos de la Constitución
Venezolana de 1999, Capitulo IX).

Esta cita resalta la transformación en la protección jurídica del ambiente, que pasó de una regulación parcial centrada en la conservación de los recursos naturales a una perspectiva más amplia y global. La exposición de motivos, muestra que el propósito del legislador constituyente fue brindar una protección al medio ambiente en sí mismo, como parte integral del Estado y no como un mero medio lucrativo, destinado a extenderse en el tiempo.

La protección del equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales se establece como un objetivo fundamental en el preámbulo de la Constitución. El texto constitucional desarrolla de manera amplia los derechos y deberes ambientales de cada generación y reconoce el derecho a un medio ambiente seguro, saludable y equilibrado ecológicamente.

El Estado tiene la responsabilidad de proteger el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales, los monumentos naturales y otras áreas de importancia ecológica. Además, se debe garantizar un medio ambiente libre de contaminación y se deben proteger el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono y las especies vivas.

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

Art. 127 Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.

Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley. (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Capítulo IX)

El artículo 127, es el pilar de las obligaciones estatales de protección socioambiental, mismo que el artículo 225 de la constitución brasilera, aunque desarrollado de forma diferente, otorga al medio ambiente una posición central en el modelo estatal, cuando se examina en conjunto a las otras normativas constitucionales.

En todos los contratos y permisos que afecten los recursos naturales, se establece la obligación de conservar el equilibrio

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

ecológico, permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma, y restablecer el ambiente a su estado natural si es alterado, de acuerdo con lo que determine la ley.³

Además, los principios contenidos en el Capítulo IX se encuentran integrados en otras disposiciones y principios constitucionales que promueven el desarrollo sostenible de la nación, como la educación ambiental, las limitaciones a la libertad económica en aras de la protección del ambiente, el reconocimiento de las aguas como bienes de dominio público, y la protección del hábitat de los pueblos indígenas, entre otros. En ese sentido:

Los principios contenidos en este Capítulo encuentran su transversalización axiológica en el texto constitucional, a través de otras disposiciones y principios que tienen como finalidad el desarrollo ecológico, social y

³ Artículo 129. Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas. En los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, o en los permisos que se otorguen, que afecten los recursos naturales, se considerará incluida aun cuando no estuviere expresa, la obligación de conservar el equilibrio ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultare alterado, en los términos que fije la ley.

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

económicamente sustentable de la Nación. Así, encuentra fundamento constitucional la obligatoriedad de la educación ambiental, las limitaciones a la libertad económica por razones de protección del ambiente, el carácter de bienes de dominio público que se le atribuye a las aguas, la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, la protección del hábitat de los pueblos indígenas, entre otros" (Exposición de Motivos de la Constitución Venezolana de 1999).

Estos extractos de la exposición de motivos resaltan la importancia de la protección del equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común de la humanidad. La Constitución establece derechos y deberes ambientales, reconociendo el derecho de cada generación a un medio ambiente seguro, sano y equilibrado. Asimismo, se enfatiza la responsabilidad del Estado en garantizar un desarrollo sostenible y proteger diversos elementos ambientales, así como la participación ciudadana en la ordenación del territorio. Se establecen también obligaciones en contratos y permisos para conservar el equilibrio ecológico y restablecer el ambiente en caso de alteraciones. Estos principios ambientales se entrelazan con otras disposiciones constitucionales que promueven el desarrollo sostenible en diversos ámbitos de la sociedad.

En general, la constitución venezolana adopta una visión sistemática o integral de los derechos ambientales,

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

incorporando políticas ambientales de amplio alcance basadas en tratados internacionales ambientales. El objetivo es garantizar un desarrollo ecológico, social y económicamente sostenible que no comprometa los recursos para las generaciones futuras.

Es importante destacar que dentro de los límites del régimen socioeconómico previsto por la Constitución venezolana se encuentra la protección y preservación del medio ambiente. La Constitución establece un marco jurídico que busca armonizar el desarrollo económico y social con la conservación del entorno natural, promoviendo un modelo de desarrollo sustentable. Si bien el régimen socioeconómico no se define de forma rígida, al igual que en la constitución brasileña, encontramos compromisos con el liberalismo económico pues el artículo 299 y el 112, consagran principios como la libre competencia, iniciativa y productividad, pero también defensa del ambiente, solidaridad y la justicia social.

En el artículo 112 de la Constitución, se establece que “todas las personas tienen el derecho de dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, con las limitaciones previstas en la Constitución y las leyes, por razones de [...] desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente [...] Esto destaca el papel fundamental del Estado como regulador de la economía para asegurar el desarrollo humano integral y la protección del ambiente.

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

Estas disposiciones constitucionales demuestran la importancia que se le otorga al papel del Estado en la regulación económica y en la protección del ambiente dentro del régimen socioeconómico previsto por la Constitución venezolana.

En el artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se establece que el régimen socioeconómico tiene como objetivo garantizar la calidad de vida de los ciudadanos, enmarcado dentro de los “principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente”

Por otra parte, en el artículo 127 ya citado, existen ciertas menciones a la intervención del estado en la economía en pro del equilibrio ecológico. En ese sentido, establecen la obligación de proteger los “recursos biológicos” y se prohíbe patentar el genoma de seres vivos.

Estos principios constitucionales establecen los límites y las directrices para la planificación y ejecución de políticas públicas en materia ambiental, promoviendo la conservación de los recursos naturales, la protección de la biodiversidad, la gestión adecuada de los desechos y la prevención de la contaminación.

En resumen, el medio ambiente se encuentra dentro de los límites del régimen socioeconómico previsto por la Constitución venezolana, lo que refleja la importancia que se le

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

otorga a la protección ambiental como parte integral del desarrollo sostenible del país.

5 ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS CONSTITUCIONES ECONÓMICAS DE BRASIL Y VENEZUELA E IMPLEMENTACIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS PRÁCTICAS ECONÓMICAS

En términos de similitudes, ambas constituciones reconocen la importancia de garantizar el derecho a un medio ambiente equilibrado y saludable para las generaciones presentes y futuras. Ambos países consideran que la protección ambiental es un objetivo fundamental y establecen principios y directrices para promoverla.

Ambas constituciones también reconocen la necesidad de adoptar prácticas económicas sostenibles que respeten los límites del medio ambiente y promuevan la conservación de los recursos naturales. Ambos países reconocen la importancia de equilibrar el desarrollo económico con la preservación ambiental y promueven la adopción de políticas públicas y regulaciones para lograr este objetivo.

Sin embargo, también existen diferencias en los enfoques adoptados por cada país. En el caso de Brasil, la Constitución

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gullo e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

Económica busca conciliar el desarrollo económico con la preservación ambiental. Reconoce la importancia de la libre iniciativa, la propiedad privada y la competencia en el orden económico, pero también establece la defensa del medio ambiente como una obligación del Estado. Se enfatiza la necesidad de políticas públicas que fomenten el desarrollo sostenible y se promueve el uso sostenible de los recursos naturales y la promoción de tecnologías limpias.

Por otro lado, la Constitución Económica de Venezuela enfatiza la necesidad de un desarrollo económico que respete los límites ecológicos y prioriza la sostenibilidad sobre el crecimiento económico acelerado. Se reconoce el derecho al medio ambiente seguro y equilibrado y se establece la responsabilidad del Estado de proteger y preservar el ambiente. La Constitución venezolana también promueve la participación ciudadana en la gestión del ambiente y establece la obligación del Estado de promover políticas que fomenten el desarrollo ecológico, social y económicamente sostenible.

Estas diferencias reflejan las realidades socioeconómicas, políticas y ambientales de cada país. Brasil, como una economía más grande y diversificada, enfrenta el desafío de equilibrar el desarrollo económico con la protección ambiental debido a su dependencia de sectores como la agricultura, la minería y la industria. Venezuela, por su parte, cuenta con importantes recursos naturales y busca un modelo económico

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

que priorice la sostenibilidad y la protección ambiental, considerando su riqueza petrolera y biodiversidad.

En resumen, si bien Brasil y Venezuela comparten la preocupación por la protección del medio ambiente y la adopción de políticas sostenibles, sus enfoques difieren en términos de cómo equilibrar el desarrollo económico con la preservación ambiental y las prioridades establecidas en sus respectivas constituciones. Cada país adapta sus estrategias en función de sus circunstancias y desafíos específicos. La implementación de las disposiciones constitucionales relacionadas con la protección del medio ambiente requiere la adopción de políticas y legislaciones específicas. En Brasil, se han creado organismos ambientales como el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), así como legislación ambiental como la Ley de Delitos Ambientales, para garantizar la aplicación efectiva de las directrices constitucionales (Ferraz, 2017).

En Venezuela, la protección ambiental se aborda a través de legislaciones específicas, como la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de Gestión Integral de Residuos, que tienen como objetivo promover la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales (García, 2006).

A pesar de los avances en la legislación, ambos países enfrentan desafíos en la implementación efectiva de las medidas económicas orientadas a la protección del medio

*Líane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

ambiente. Estos desafíos incluyen la falta de recursos financieros, la necesidad de una mayor supervisión y la concientización de la sociedad sobre la importancia de la sostenibilidad.

La protección del medio ambiente puede tener impactos significativos en la economía de los países. En Brasil, la promoción de prácticas económicas sostenibles ha contribuido a la valoración de los recursos naturales y al desarrollo de sectores como la agroindustria sostenible y el ecoturismo. Estas actividades generan empleo, estimulan la economía local y promueven la preservación de los ecosistemas (Leite, 2008).

De manera similar, en Venezuela, la adopción de políticas ambientales ha influido en el sector energético y en la explotación responsable de los recursos naturales. La diversificación de la economía y la protección de la biodiversidad son aspectos clave de este enfoque (Leiva, 2004). Sin embargo, es importante reconocer que la protección ambiental también puede plantear desafíos económicos e infelizmente, en el caso venezolano, aún están presentes muchos desafíos, ya que a pesar del amplio marco normativo, la deforestación, la contaminación y otros daños ambientales son la orden del día, según el Observatorio de Economía Política (2022) en su Informe anual sobre la situación socioambiental venezolana.

Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Econômicos na busca da Sustentabilidade

6 CONCLUSIÓN

En conclusión, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico sostenible son temas fundamentales en las constituciones económicas de Brasil y Venezuela. Ambos países reconocen la importancia de garantizar un equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación ambiental, estableciendo principios, derechos y obligaciones para promover la protección del medio ambiente como parte integral de la organización estatal.

Sin embargo, existen diferencias en los enfoques adoptados por cada país. Mientras que la Constitución brasileña busca conciliar el desarrollo económico con la preservación ambiental, la Constitución venezolana enfatiza la necesidad de un desarrollo económico que respete los límites ecológicos y priorice la sostenibilidad. La Constitución Económica de Brasil reconoce la importancia de políticas públicas que fomenten el desarrollo sostenible y promuevan el uso sostenible de los recursos naturales. Por su parte, la Constitución Económica de Venezuela prioriza la sostenibilidad y la protección ambiental, estableciendo la responsabilidad del Estado en la protección y preservación del medio ambiente.

Ambos países enfrentan desafíos en la implementación efectiva de las medidas económicas orientadas a la protección

*Líane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

del medio ambiente, como la falta de recursos financieros y la concientización de la sociedad. Sin embargo, han adoptado legislaciones específicas y creado organismos ambientales para garantizar la aplicación de las directrices constitucionales.

Es importante seguir trabajando en la implementación efectiva de las disposiciones constitucionales relacionadas con la protección del medio ambiente, así como en la promoción de prácticas económicas sostenibles. Esto requiere una cooperación activa entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, así como una mayor conciencia sobre la importancia de la sostenibilidad en la toma de decisiones económicas.

En resumen, las Constituciones Económicas de Brasil y Venezuela son instrumentos importantes en la búsqueda del equilibrio entre el desarrollo económico y la preservación ambiental. A través de estos marcos jurídicos, es posible establecer directrices e instrumentos que promuevan la sostenibilidad y contribuyan a un futuro más consciente y equilibrado en relación con el medio ambiente.

En última instancia, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico sostenible deben ser objetivos compartidos en la búsqueda de un futuro equilibrado, justo y sostenible para las generaciones presentes y futuras.

*Ensaíos sobre Instrumentos Jurídicos e Económicos na busca
da Sustentabilidade*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Roberto. Del marco de los derechos fundamentales a la protección. **Revista del Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad Federal de Bahía**, Salvador, v. 2, núm. 17, 2008. pág. 341. (Homenaje al profesor Luiz de Pinho Pedreira).

ALEXY, Roberto. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. 2ª ed. Sao Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direito Ambiental e Direito Constitucional: O Meio Ambiente como Direito Fundamental. **Revista Jurídica**, (354), 9-17, 2007.

FORRESTER, Viviane. The Role of the Constitution in Environmental Protection. **Vanderbilt Law Review**, 48(4), 849-876, 1995.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade. **Direito ao Futuro**. Editora Forum, 2011. Belo Horizonte, Minas Gerais.

HÄBERLE, Peter. **Ventana abierta: Sustentabilidade Direito ao Futuro**. Traducido por Emilio Mikunda Franco. Editorial Tecnos, España, 2019.

*Liane Hüning Pazinato, María Carolina Rosa Gulló e
Dandara Trentín Demiranda (organizadoras)*

PAZINATO, Liane Hüning. **Extrafiscalidade Ambiental**: a extrafiscalidade nos impostos brasileiros como instrumento jurídico-econômico de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LEITE, José Rubens Morato. **Direito Ambiental na Constituição**: Doutrina, Jurisprudência, Glossário. São Paulo: Saraiva, 2008.

OBSERVATORIO DE ECOLOGÍA POLÍTICA DE VENEZUELA (2022). **Situación Socioambiental de Venezuela**. Disponible en <https://ecopoliticavenezuela.org/2023/06/06/informe-oe-situacion-socioambiental-de-venezuela-2022/>. Acceso el: 26 jun. 2023.

ROCHA, José Augusto Quadros Castelo. **Constituição, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 10^a ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Epistemologies of the South: Justice Against Epistemicide**. Routledge, 2014.