

## A CONTRIBUIÇÃO DO IPVA À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

**Bruno Wanderley Junior\***

**Luciano dos Santos Diniz\*\***

**Alessandra Mahé Costa Rodrigues\*\*\***

**David França Ribeiro de Carvalho\*\*\*\***

### **RESUMO**

Este artigo tem como foco a contribuição do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores na proteção e preservação do meio ambiente. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 bem como o Protocolo de Quioto e a Agenda 21, em conjunto, dispõem sobre a necessidade de preservar o meio ambiente para as futuras gerações, o chamado desenvolvimento sustentável. Visando este objetivo, aqueles instrumentos normativos elencam alguns mecanismos e práticas capazes de reduzir a degradação ambiental. A Agenda 21, integrando os princípios de proteção e preservação ambiental mundialmente reconhecidos, estabelece ser o transporte automotivo uma importante fonte de desenvolvimento econômico, social e cultural, porém, em contrapartida, constata a necessidade de um efetivo controle da poluição causada pelos diversos tipos de veículos. É neste contexto que o IPVA ingressa no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro na tentativa de contribuir como mais um mecanismo coercitivo de redução de emissão de gases causadores de efeito estufa na atmosfera.

### **PALAVRAS CHAVES**

**MEIO AMBIENTE; IPVA; DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL; AGENDA 21**

---

\* Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais, Professor na Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

\*\* Especialista em Bioética pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Mestrando em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Membro efetivo da Comissão de Bioética e Biodireito da OAB/MG e Advogado.

\*\*\* Mestranda em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Pesquisadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Coordenadora e pesquisadora do Grupo de Estudos de Direito Internacional do Meio Ambiente da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

\*\*\*\* Especialista em Direito Internacional e Estudos Diplomáticos pela Faculdade de Direito Milton Campos, Mestrando em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito Milton Campos e Advogado.

## **ABSTRACT**

This article focuses on the contribution of the Tax on the Property of Vehicles (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA) in the protection and preservation of the environment. The Brazilian Constitution of 1988 as well as the Kyoto Protocol and Agenda 21, in set, makes use on the necessity to preserve the environment for the future generations, so called sustainable development. Aiming at this objective, those normative instruments provide some mechanisms and practices capable of reducing environmental degradation. Agenda 21, integrating the principles of world-wide recognized environmental protection and preservation, establishes to be the automobile transport an important source of economic, social and cultural development, however, on the other hand, it evidences the necessity of an effective control of the pollution caused for the diverse types of vehicles. It is in this context that the IPVA enters the Brazilian legal-constitutional order in the attempt to contribute as a coercitive mechanism of reducing of the greenhouse effects in atmosphere.

## **KEYWORDS**

ENVIRONMENT; IPVA; SUSTAINABLE DEVELOPMENT; AGENDA 21

## **RÉSUMÉ**

Cet article se concentre sur la contribution de l'Impôt sur la Propriété des Véhicules (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA) dans la protection et la conservation de l'environnement. La Constitution brésilienne de 1988 aussi bien que le protocole de Kyoto et l'Agenda 21, dans l'ensemble, décrètent la nécessité de préserver l'environnement pour les futures générations, prétendu développement durable. Visant cet objectif, ces instruments normatifs fournissent quelques mécanismes et pratiques capables de réduire la dégradation environnementale. Agenda 21, intégrant les principes de la protection et de la conservation de l'environnement dans le monde entier identifiées, établit que le transport est une source très importante pour le développement économique, social et culturel, cependant, d'une part, il démontre la nécessité d'une lutte efficace contre la pollution causée pour les types divers de véhicules. C'est dans ce

contexte que l'IPVA est écrit dans l'ordre legal-constitutionnel brésilien dans la tentative de contribuer comme un mécanisme coercitive pour la réduction d'effet en atmosphère.

## **MOT-CLÉS**

ENVIRONMENT; IPVA; DEVELOPPEMENT DURABLE; AGENDA 21

## **I – INTRODUÇÃO.**

A reflexão da sociedade em torno de seus rumos para o futuro, e a perene conscientização ambiental, tem provocado transformações significativas no rumo da humanidade, mediante o paulatino abandono da postura egocêntrica e individualista da sociedade atual. Nota-se a necessidade de adoção de medidas legislativas ou administrativas adequadas para controlar, limitar, reduzir ou evitar atividades que provoquem emissões nocivas à atmosfera e outros efeitos ambientais adversos ao meio ambiente.

Inobstante a adoção de normas tendentes à proteção do meio ambiente no ordenamento jurídico pátrio, na prática, percebe-se a prevalência dos interesses políticos e/ou econômicos dos entes que constituem a Federação em detrimento da implementação de políticas públicas que garantam efetivamente o *desenvolvimento sustentável* e o direito fundamental do homem ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, observando, dessa forma, o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

É cediço que todos os poderes do Estado estão, precipuamente, constringidos à observância dos cânones constitucionais, superpostos à sua atuação orgânica, no presente artigo busca-se demonstrar o descaso da Administração Pública Mineira quanto à sua obrigação de tutelar o equilíbrio ambiental ao instituir imposto de caráter extrafiscal, *in casu*, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), com fins arrecadatórios, desconsiderando, todavia, a sustentabilidade como estratégia fundamental de sua implementação.

No intuito de promover uma verdadeira mudança de atitude da civilização e dos seus hábitos predatórios, os quais comprometem não só o futuro das próximas gerações, mas o próprio equilíbrio do planeta, os autores propugnam o abandono, pelo aplicador

do Direito, dos esquemas esboçados na lei instituidora do IPVA, mediante um processo hermenêutico que dê prevalência aos princípios constitucionais ambientais frente à legislação tributária, com o propósito de promover sua integração normativa a um conjunto harmônico e coerente de preceitos.

## **II – DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO.**

A Constituição Federal/88 incorporou ao ordenamento jurídico pátrio a premente necessidade de proteção ao meio ambiente, consagrando, como obrigação do Poder Público e de toda a coletividade, a defesa e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações<sup>1</sup>. Destarte, para entender o universo socioambiental, previsto, sobretudo, no Art. 225 da CF/88, é preciso, conhecer suas potencialidades e reconhecer-se nele, individual e coletivamente, sob pena de esgotamento dos recursos naturais do planeta e o malogro das poucas, mas maciças, políticas de sustentabilidade ambiental<sup>2</sup>.

Nenhuma novidade haveria, em realidade, ao destacar a importância do meio ambiente à sobrevivência humana, à sadia qualidade de vida da população, à permanência na Terra das presentes e futuras gerações, eis que somos, todos, dependentes do ambiente em que estamos inseridos. Para tornar clara esta assertiva, a Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de defender o ambiente como política pública obrigatória, cabendo-lhe preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, considerados por Edis Milaré como “aqueles que garantem o funcionamento dos ecossistemas e contribuem para a salubridade e higidez do meio ambiente”<sup>3</sup>

Dentro desse contexto, consoante Alexandre de Moraes, o Art. 225 da CF/88 deve ser interpretado em consonância com o Art. 1º, inciso III, do mesmo diploma legal, que consagra como fundamento da República o princípio da dignidade da pessoa humana, o Art. 3º, inciso II, que prevê como objetivo fundamental da República o

---

1 MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002, p. 1998.

2 TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

<sup>3</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: RT, 200, p. 216.

desenvolvimento nacional, e, por fim, o Art. 4º, inciso IX, que estipula que o Brasil deve reger-se em suas relações internacionais pelos princípios da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, de maneira a permitir maior efetividade na proteção do meio ambiente<sup>4</sup>.

Não obstante o dever de preservação e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, atualmente estamos vivendo uma intensa crise ambiental, proveniente de uma sociedade de risco, deflagrada, principalmente, a partir da constatação de que as condições tecnológicas, industriais e formas de organização e gestões econômicas da sociedade estão em notório conflito com a qualidade de vida. Verifica-se que a crise ambiental contemporânea configura-se, essencialmente, no esgotamento dos modelos desenvolvimentistas levados a efeito nas últimas décadas, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, quando a política americana baseada no padrão de consumo quantitativo (*american way of life*) se consolidou como parâmetro de mensuração do nível de conforto e desenvolvimento de um país<sup>5</sup>, trazendo em seu bojo a devastação do meio ambiente e a escassez dos recursos naturais em nível planetário, manifestadas principalmente por acontecimentos globais como o efeito estufa, a chuva ácida, a perda da biodiversidade, o desmatamento, a poluição do ar, a exaustão do solo, a erosão e a morte dos rios e dos lagos.

Com efeito, a superação da crise ambiental implica não apenas conciliar o desenvolvimento econômico-social com a proteção do meio ambiente - garantindo, assim, o chamado *desenvolvimento sustentável* -, mas, sobretudo, promover uma verdadeira mudança de atitude da civilização e de seus hábitos predatórios, que comprometem não só o futuro das próximas gerações, mas o próprio equilíbrio do planeta. Daí a patente necessidade de implementação e/ou aprimoramento, pela Administração Pública, das políticas e medidas direcionadas à sustentabilidade do desenvolvimento econômico-político-social; à produção de combustíveis biodegradáveis; à criação de fontes renováveis de energia; ao desenvolvimento de sistemas de transportes mais eficientes, menos poluentes e mais seguros; ao uso de meios de transporte que minimizem os impactos adversos sobre a atmosfera; ao acesso às novas tecnologias de transporte implementadas, etc..

---

<sup>4</sup> *op. cit.*

<sup>5</sup> RUTKWOSKI, *et all.* **Brazilian Development x Environmental Issues: Water Problemization Trajectory.** Congresso Interamericano: Caracas, 1997.

### III – PROTOCOLO DE QUIOTO.

Face à necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento, fundado na solidariedade social, capaz de conduzir à proteção (concreta) do meio ambiente e à promoção (efetiva) da qualidade de vida, o Brasil firmou, como signatário, na Convenção de Mudanças Climáticas da ONU, realizada em dezembro de 1997, o *Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL*, mais conhecido como *Protocolo de Quioto*<sup>6</sup>, pelo qual os países signatários comprometeram-se a reduzir suas emissões de gases prejudiciais à camada de ozônio, de forma a preservar o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável.

Tal documento estabelece a redução das emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) - principal responsável pelo efeito estufa -, cabendo aos países signatários a limitação e redução da emissão de poluentes, por meio de cotas diferenciadas. O fim primeiro do Protocolo é a responsabilidade comum dos países signatários pela diminuição das emissões de gases de efeito estufa nos países industrializados e pela desaceleração do crescimento das emissões de tais gases nos países em desenvolvimento, ainda que os industrializados, ou considerados “desenvolvidos”, tenham maior obrigação de limitar e reduzir suas emissões.

Dentre outras obrigações, cabe a cada parte signatária o implemento de políticas e medidas capazes de promover a limitação e redução da emissão de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e, via de consequência, garantir o desenvolvimento sustentável, tais como:

- “vi. O estímulo a reformas adequadas em setores relevantes, visando a promoção de políticas e medidas que limitem ou reduzam emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal<sup>7</sup>;
- vii. *Medidas para limitar e/ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal no setor de transportes*”.<sup>8</sup>

### IV – AGENDA 21.

---

<sup>6</sup> O Protocolo de Quioto é o resultado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Oficialmente, entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005.

<sup>7</sup> "Protocolo de Montreal" significa o Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a Camada de Ozônio, adotado em Montreal, no dia 16 de setembro de 1987, e com os ajustes e emendas adotados posteriormente.

<sup>8</sup> Art. 2º do Protocolo de Kyoto, que trata das políticas e medidas a serem adotadas pelos países signatários do acordo.

No intuito de conjugar o desenvolvimento com o meio ambiente, os representantes dos países participantes da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (RIO-92) aprovaram a *Agenda 21 Global*, na qual estão indicadas as grandes linhas de ação que devem ser seguidas para satisfazer as necessidades básicas, elevar o nível da vida de todos, obter ecossistemas melhor protegidos e gerenciados e construir um futuro mais próspero e seguro.<sup>9</sup>

A *Agenda 21*, voltada não só para os problemas prementes de hoje, reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental; cabendo aos governantes - no âmbito global, nacional e local -, o êxito de sua execução, mediante estratégias, planos e políticas nacionais em prol da sustentabilidade ambiental, social e econômica. Nos termos do Capítulo 28 da *Agenda 21 Global*, faz mister implementar, também, uma Agenda 21 local<sup>10</sup> tendo como base de ação a construção, operacionalização e manutenção da infraestrutura econômica, social e ambiental local, estabelecendo políticas ambientais locais e prestando assistência na implementação de políticas ambientais nacionais; vez que a participação e cooperação das autoridades locais são fatores determinantes para o alcance dos objetivos nacionais e, via de consequência, globais.

Nessa vertente, a *Agenda 21 Brasileira*<sup>11</sup> é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. A partir de 2003, a *Agenda 21 Brasileira* não só entrou na fase de implementação assistida pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável (CPDS), como também foi elevada à condição de Programa do Plano Plurianual, PPA 2004-2007, pelo atual governo; no intuito de garantir a força política e institucional necessária à construção do Brasil Sustentável, estando coadunada com as

---

<sup>9</sup> Documento Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

<sup>10</sup> Agenda 21 Global, Art. 28.1. Como muitos dos problemas e soluções tratados na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável.

<sup>11</sup> Dois documentos compõem a Agenda 21 Brasileira: "Agenda 21 Brasileira - Ações Prioritárias", que estabelece os caminhos preferenciais da construção da sustentabilidade brasileira, e "Agenda 21 Brasileira - Resultado da Consulta Nacional", produto das discussões realizadas em todo o território nacional.

diretrizes da política ambiental do Governo, transversalidade, desenvolvimento sustentável, fortalecimento do Sisnama<sup>12</sup> e participação social, adotando referenciais importantes como a Carta da Terra.

No tocante à proteção da Atmosfera, mediante a redução e limitação das emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), a *Agenda 21 Global* prevê, em seu Capítulo 9, a necessidade de desenvolvimento sustentável também no setor de transportes, haja vista ao papel essencial por ele desempenhado no desenvolvimento econômico e social, assim como à crescente emissão de gases poluentes na atmosfera<sup>13</sup>. Objetiva, assim, a elaboração e promoção de políticas eficazes, no que diz respeito a custo/benefício, para limitar, reduzir ou controlar as emissões nocivas à atmosfera e outros efeitos ambientais adversos do setor dos transportes.<sup>14</sup>

Destarte, cabe à Administração Pública desenvolver sistemas de transportes mais eficientes, menos poluentes e mais seguros; facilitar, nos planos nacional e regional, o acesso a tecnologias de transporte seguras, eficientes (inclusive quanto ao uso de recursos) e menos poluentes; estimular o uso de meios de transporte que minimizem os impactos adversos sobre a atmosfera, enfim, desenvolver ou aperfeiçoar mecanismos que integrem a área dos transportes, com vistas a reduzir os efeitos do transporte sobre o meio ambiente.

## **V – NOVAS TECNOLOGIAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.**

É cediço que a poluição atmosférica é, atualmente, o maior problema da Terra, face à incessante emissão de partículas nocivas e produtos poluentes, que resultam na degradação da qualidade ambiental, afetando desfavoravelmente o meio ambiente, prejudicando a saúde, a segurança e o bem-estar da população, criando condições

---

<sup>12</sup> SISNAMA: Sistema Nacional do Meio Ambiente, instituído pela Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto n.º 99.274, de 06 de junho de 1990.

<sup>13</sup> Agenda 21 Global, Art. 9.13. O setor dos transportes tem papel essencial e positivo a desempenhar no desenvolvimento econômico e social, e as necessidades de transporte sem dúvida irão aumentar. No entanto, visto que o setor dos transportes também é fonte de emissões atmosféricas, é necessário que se faça uma análise dos sistemas de transporte existentes atualmente e que se obtenha projetos e gerenciamento mais eficazes dos sistemas de trânsito e transportes.

<sup>14</sup> Agenda 21 Global, Art. 9.14. O objetivo básico desta área de programas é elaborar e promover políticas ou programas, conforme apropriado, eficazes no que diz respeito à relação custo/benefício, para limitar, reduzir ou controlar, conforme apropriado, as emissões nocivas para a atmosfera e outros efeitos



adversas às atividades sociais e econômicas. As emissões de combustíveis fósseis no setor de transporte individual, por sua vez, são grandes responsáveis pela poluição urbana, posto que sua queima produz enormes quantidades de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), resultando no denominado “efeito estufa”.

Não obstante, somos o país com a melhor tecnologia de abastecimento de veículos automotores, vez que o álcool combustível, largamente utilizado na frota nacional, é derivado do açúcar, sobre o qual incide o processo de fotossíntese, ou seja, quando um veículo automotor “queima” álcool, ele devolve à atmosfera o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) retirado do ar pela cana-de-açúcar; decorrendo daí o título de *combustível limpo* a ele atribuído.

O Programa Brasileiro do Álcool Combustível<sup>15</sup> teve origem em 1975, dois anos após o Brasil ser assolado pela primeira crise do petróleo. Para enfrentar as enormes despesas com a importação de petróleo, o governo federal buscou fontes internas de energia, no intuito de substituir os combustíveis derivados do “ouro negro” mais utilizados na frota nacional: diesel; óleo combustível e gasolina. O álcool de cana-de-açúcar foi a alternativa ideal à substituição da gasolina.

Todavia, no final dos anos 80 o governo federal passou a reduzir os subsídios ao álcool combustível e o preço se aproximou do preço da gasolina. A desregulamentação do setor, atrelada à melhora do comércio internacional de açúcar, fez com que os produtores optassem por exportar açúcar, em detrimento da produção do álcool combustível. As reservas estratégicas de álcool combustível foram totalmente consumidas, sem, contudo, haver a reposição no mercado. A partir de então, ocorreu o desabastecimento de álcool combustível em algumas regiões do país, culminado na perda do valor venal dos veículos automotores movidos a álcool e, via de consequência, na drástica diminuição de sua produção.

---

ambientais adversos do setor dos transportes, levando em conta as prioridades do desenvolvimento, bem como as circunstâncias específicas locais e nacionais e aspectos de segurança.

<sup>15</sup> O Programa Brasileiro do Álcool Combustível – PROÁLCOOL - foi um programa bem-sucedido de substituição em larga escala dos derivados de petróleo. Foi desenvolvido para evitar o aumento da dependência externa de divisas quando dos choques de preço de petróleo. De 1975 a 2000, foram produzidos cerca de 5,6 milhões de veículos a álcool hidratado. Acrescido a isso, o Programa substituiu por uma fração de álcool anidro (entre 1,1% a 25%) um volume de gasolina pura consumida por uma frota superior a 10 milhões de veículos a gasolina, evitando, assim, nesse período, emissões de gás carbônico da ordem de 110 milhões de toneladas de carbono (contido no CO<sub>2</sub>), a importação de aproximadamente 550 milhões de barris de petróleo e, ainda, proporcionando uma economia de divisas da ordem de 11,5 bilhões de dólares. Informação disponível em: <<http://www.biodieselbr.com/proalcool/pro-alcool.htm>>. Acesso em 22 de setembro de 2007.

A ausência de uma política efetiva de governo que garantisse a produção de álcool combustível e a continuidade do abastecimento fez com que a população brasileira descreditasse na potencialidade de uma tecnologia genuinamente nacional, com baixíssimos impactos no meio ambiente; inobstante o disposto no Art. 3º da CF/88, que prevê como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional.<sup>16</sup>

Ocorre que, face às atuais tecnologias empregadas pelas montadoras veiculares, a produção de automóveis comerciais leves com motores bicombustíveis (que funcionam tanto a álcool quanto à gasolina) vem crescendo assustadoramente na indústria automobilística brasileira. De igual modo, a demanda internacional pelo álcool (combustível limpo) vem aumentando consideravelmente, face ao interesse na adição do mesmo à gasolina, como meio de conter a poluição. Mesmo porque, a tendência mundial é a valorização de produtos ambientalmente limpos, selos de origem e selos verdes, em observância aos tratados e acordos internacionalmente firmados por diversos países, para fins de diminuição da emissão dos gases causadores do aquecimento global.

A utilização de veículos com motores flexíveis (multi-combustível), tecnologia eminentemente nacional, tem caráter decisivo na redução das emissões de poluentes veiculares, vez que, trata-se o álcool de um composto oxigenado, além de ser um produto renovável (pode ser produzido a partir de diversas matérias primas vegetais) e independente do petróleo, com impacto ZERO de carbono (não promove o efeito estufa).

Afora o já mencionado, em uma sociedade cujo sistema de produção é visceralmente ligado à matriz energética gerada pelo “ouro negro”, na qual petróleo caro significa inflação alta e, conseqüentemente, crescimento econômico menor, caminhar para a auto-suficiência em combustível para suprir carros, indústrias e cidades é o sonho de qualquer governante. Foi assim com o Proálcool, conforme já mencionado, e promete ser assim com o biodiesel<sup>17</sup>, nova tecnologia nacional e “menina-dos-olhos” do governo Lula, capaz de reduzir em 78% as emissões líquidas de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).

---

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.comciencia.br/>>. Acesso em 18 de setembro de 2007.

<sup>17</sup> Combustível natural usado em motores diesel, produzido através de fontes renováveis, que atende as especificações da ANP – Agência Nacional do Petróleo.

Ademais, o incentivo ao combustível renovável, seja ele álcool ou biodiesel, tem o condão de, dentre outros efeitos, estimular a agricultura nacional, promover o desenvolvimento sustentável – já que o biodiesel e o álcool são menos poluentes que os demais derivados do petróleo, beneficiar o país com os mecanismos de incentivo financeiro previstos no Protocolo de Quioto, além de alavancar a geração de empregos e o assentamento de famílias no campo, diminuindo, assim, as desigualdades regionais e sociais, conforme previsto, expressamente, nos Arts. 3º, inciso II, e 170, inciso VII, da Constituição Federal/88. Interessante observar que o desenvolvimento sustentado,

“segundo essa ótica, produz, inclusive resultados econômicos positivos, que chegam a percentagens expressivas do Produto Interno Bruto (PIB), já que os parâmetros brandos também geram atividades empresariais e demandam mão-de-obra qualificada, nos campos do planejamento, da indústria de controle da poluição, da construção civil, da pesquisa e desenvolvimento de tecnologias, da informática, do setor público e outros”.<sup>18</sup>

Desta feita, não restam dúvidas de que caminhamos para a substituição do petróleo como principal fonte de energia, sendo que o período de transição entre a economia do petróleo e a dos combustíveis limpos já se dá com os versáteis modelos flexíveis desenvolvidos no Brasil.

## **VI – DA CONSECUÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO POR MEIO DO PODER DE TRIBUTAR DO ESTADO.**

Nos termos do Art. 2º da Lei n.º 6.938/81, “a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento econômico, aos interesses de segurança nacional e à proteção à dignidade humana”. E, para o alcance do seu desiderato, visa à compatibilização do desenvolvimento social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental

---

<sup>18</sup> ZULAUF, Werner. **A ideologia verde e outros ensaios sobre o meio ambiente**. São Paulo: Geração Editorial, 1995, p. 27.

e do equilíbrio do Planeta Terra, cabendo ao Poder Executivo incentivar as atividades voltadas ao benefício do meio ambiente.

Como parte integrante da Política Nacional do Meio Ambiente, faz necessário frisar o disposto na Lei n.º 8.723/93 – que dispõe sobre a emissão de poluentes por veículos automotores -, por prever a obrigação dos fabricantes de motores e veículos automotores e os fabricantes de combustíveis em tomar as providências necessárias para reduzir os níveis de emissão de gases poluentes nos veículos comercializados no País. Ressalta-se o disposto em seu Art. 11, pelo qual “o uso de combustíveis automotivos classificados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) como de baixo potencial poluidor será incentivado e priorizado, especialmente nas regiões metropolitanas”.

É nesse contexto que o Estado lança mão da tributação, como instrumento hábil à realização dos seus fins, compreendendo a instituição de “um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos da sociedade”<sup>19</sup>. Haja vista que “o direito ambiental é um direito sistematizador, que faz articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência, concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica”<sup>20</sup>.

Na atual conjuntura econômica e social, o direito tributário tem sido bastante utilizado como ferramenta de auxílio à preservação ambiental e ao desenvolvimento econômico, por meio da instituição de tributos que têm como principal objetivo desestimular a produção e o consumo de bens danosos ao meio ambiente. Corroborando esse entendimento, o autor Tim Lang afirma que:

"nos últimos 15 anos, os impostos têm sido vistos como algo de mau, que estimula alguns Estados 'ama' ineficientes. O que é preciso reafirmar é que os impostos são socialmente necessários, mas a sua eficácia é determinada pela forma como são aumentados e pelo seu uso. Deveriam providenciar incentivos de forma a melhorar a normatização da proteção do ambiente e fundos para reestruturar a economia de um modo sustentável e mais

---

<sup>19</sup>Preâmbulo da Constituição Federal/88.

<sup>20</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 6 ed., São Paulo: Malheiros, p.89.

equitativo, e permitir à sociedade fazer coisas que, de outro modo, não poderiam ser atingidas individualmente".<sup>21</sup>

Conseqüentemente, algumas políticas de tributação ambiental têm sido gradativamente desenvolvidas no Brasil, como ocorre, por exemplo: 1) com a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE) prevista no Art. 177, § 4º, da CF/88, que seria a "primeira *green tax* do Brasil"<sup>22</sup> -, a qual incide sobre o setor de combustíveis, desestimulando o consumo dos combustíveis mais nocivos ao meio ambiente, através de um sistema de tributação graduada, de acordo com os danos ambientais de cada combustível, nos termos do Art. 5º da Lei n.º 10.336/01; 2) o IPI Verde dando crédito presumido para zerar a alíquota do imposto na indústria de reciclagem de plástico, 3) o ICMS ecológico em vários estados, inclusive em Minas Gerais, etc..

Nesse passo, ao contrário da imposição tributária tradicional, que tem fins puramente ligados ao custeio dos serviços públicos, o denominado tributo extrafiscal também poderia ser utilizado nessa ligação entre direito ambiental e direito tributário. Afinal, a extrafiscalidade, além de incentivar ou repreender determinadas atividades por parte dos agentes econômicos, destina os recursos para fins diversos ao da simples arrecadação para o erário. Conforme evidenciado pelo autor Hely Lopes Meirelles,

"a extrafiscalidade é a utilização do tributo como meio de fomento ou de desestímulo a atividades reputadas convenientes ou inconvenientes à comunidade. (...) através da agravação do imposto podem-se afastar certas atividades ou modificar-se a atitude dos particulares reputadas contrárias ao interesse público, como pelo abrandamento da tributação pode-se incentivar a conduta individual conveniente à comunidade"<sup>23</sup>.

Obedecendo ao interesse social, a propriedade, sobre a qual incide o princípio da função social, é um excelente contexto para a tributação ambiental. Exemplo disto denota a instituição do IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores,

---

<sup>21</sup>LANG, Tim; HINES, Colin. O novo protecionismo: protegendo o futuro contra o comércio livre. Traduzido por Elisabete Nunes. Lisboa: Instituto Piaget, 1994. in BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. **Meio Ambiente: Certificações Ambientais e Comércio Internacional**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 93.

<sup>22</sup>FERRAZ, Roberto. Tributação e Meio Ambiente: O Green Tax no Brasil (A Contribuição de Intervenção da Emenda 33/2001), in: MARINS, James, **Tributação e Meio Ambiente**, Curitiba: Juruá, 2002, p. 102.

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6 ed, São Paulo: Malheiros, 1993, p. 158.

no Estado de Minas Gerais e em outros estados da Federação, o qual pode sofrer graduações em sua alíquota de acordo com o grau de poluição que o automóvel produz.

Com efeito, a extrafiscalidade atua como meio de fomento ou desestímulo às atividades beneficentes ou não à sociedade, uma vez que atinge fins diversos, abrangendo os setores da economia, comércio, política, cultura e, por óbvio, de proteção aos recursos naturais; promovendo, assim, uma conscientização geral por parte de todos os entes envolvidos no processo de cidadania. Revela-se a importância do caráter extrafiscal do tributo, como relevante ferramenta de proteção e preservação ambiental, na medida em que promove a mudança de comportamento dos indivíduos, por meio de incentivos econômicos, tais como alíquotas diferenciadas de impostos.

## **VII – DA INSTITUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) NA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

A Administração Pública mineira, movida pela cupidez ou pela ignorância, tem se descuidado de cumprir sua obrigação de tutelar o equilíbrio ambiental, omitindo-se quanto ao implemento de iniciativas políticas, tributárias, fiscais e creditícias, isoladas ou não, capazes de incluir a sustentabilidade como estratégia fundamental de sua implementação.

A CF/88 conferiu aos Estados-membros da Federação e ao Distrito Federal a competência para instituir o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), segundo dispõe seu Art. 155, inciso III, ressalvando, inclusive, em seu §6º, inciso II, a possibilidade de fixação de alíquotas diferenciadas em função do tipo e da utilização<sup>24</sup> – cuja redação restou acrescentada pela Emenda Constitucional n.º 42/2003. Importante mencionar que, já nos idos anos de 1975, o Imposto sobre a Propriedade de

---

<sup>24</sup> CF/88 - Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

(...)

III - propriedade de veículos automotores.

(...)

§ 6º O imposto previsto no inciso III: (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003).

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003).

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003).

Veículos Automotores havia se consolidado na legislação tributária do Estado de Minas Gerais, por meio do Art. 3º, inciso III, da Lei n.º 6.763/75; apesar de, somente em 1985, ter sido instituído na legislação mineira, por meio da Lei n.º 9.119/85.

Desde a regulamentação do IPVA, as normas atinentes ao imposto devido anualmente pelos proprietários de veículos automotores vêm sofrendo, paulatinamente, alterações, de forma a adequarem-se às finalidades que ditaram a sua instituição, sobretudo no que diz respeito ao caráter extrafiscal conferido ao mencionado tributo. Nesse passo, mister ressaltar a inovação trazida pela Lei n.º 12.735/97, ao prever, em seu Art. 7º, §6º, a redução em 30% (trinta por cento) da base cálculo do veículo automotor movido a álcool, visando à garantia do meio ambiente economicamente equilibrado, tal e qual previsto na Constituição Federal/88. Nas palavras do então deputado Ronaldo Vasconcellos, “impõe-se ao poder público o dever de incentivar a utilização de veículos pouco poluidores e impõe-se ao Governo do Estado ajudar o Governo Federal a implementar política de apoio ao uso do álcool, combustível tipicamente nacional e, essencialmente, ambiental”<sup>25</sup>.

Ocorre que, em total dissonância com a política ambiental engendrada pela CF/88, no ano de 2003, o então representante do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais encaminhou o Projeto de Lei n.º 1.079/03 à Assembléia Legislativa do Estado, propondo alterações substanciais à Lei n.º 12.735/97, então em vigor. Vale registrar as premissas esboçadas pelo proponente quanto à “necessária” redução do desconto percentual conferido à base de cálculo do IPVA referente aos veículos automotores movidos a álcool, face à perda de receita tributária do Estado, bem como a necessidade de se acrescentar no texto do dispositivo em comento, a expressão: “exclusivamente movido a álcool etílico hidratado”, como forma de evitar interpretação que possa gerar prejuízo à arrecadação do imposto, dada à nova tecnologia empregada nos veículos bicomcombustíveis<sup>26</sup>. Por certo, as razões fomentadoras do Projeto apresentado tinham como fim, único e exclusivo, a proteção do Tesouro mineiro e a manutenção do caráter arrecadatório do imposto, não obstante seus fins sabidamente extrafiscais.

Tal medida corrobora o entendimento de que

---

<sup>25</sup> Emenda n.º 34 ao Projeto de Lei n.º 1.425/97. Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br/>>. Acesso em 18 de setembro de 2007.

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br/>>. Acesso em 18 de setembro de 2007.

“o tributo não tem nenhuma função social. O povo recebe apenas – e às vezes – o efeito colateral, em serviços públicos, dos tributos que é obrigado a entregar ao governo, pois a verdadeira função do tributo é a manutenção dos detentores do poder e atender às benesses oficiais, aos privilégios que os cidadãos de primeira categoria (governantes) têm em relação aos de segunda categoria (o povo em geral). O tributo é apenas o principal instrumento de domínio governamental.”<sup>27</sup>

Destarte, não obstante às modificações propostas pela Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte<sup>28</sup> e pela Comissão Administração Pública<sup>29</sup>, o Projeto de Lei n.º 1.079/03 foi aprovado em turno único, acrescentando-se no texto do Art. 7º, §6º, a expressão “exclusivamente movido a álcool etílico hidratado combustível”, mantendo-se, todavia, o percentual de redução da base de cálculo do imposto<sup>30</sup>.

## VIII – DA INTEGRAÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO.

Completa e vigente a norma, as novas regras atinentes ao IPVA passaram a ser aplicadas pelos órgãos executivos, pelas autoridades administrativas e, especialmente, pelo Poder Judiciário estadual. Todavia, a contrário senso, a Lei n.º 14.937/03 consagra valores dissonantes àqueles abarcados pelo conjunto normativo tendente a consagrar os princípios e normas elementares à consecução de um Estado de Direito Ambiental, por meio do implemento e/ou aprimoramento das políticas e medidas direcionadas ao uso sustentável dos recursos naturais, a fim de prevenir e, principalmente, reparar os enormes estragos já causados ao Planeta Terra.

---

<sup>27</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva, em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, veiculado no dia 27 de janeiro de 2005, no painel Tendências/Debates.

<sup>28</sup> “Em que pese aos bem lançados argumentos do Governo Estadual, evidenciando o ganho que tal alteração traria para a arrecadação estadual, entendemos que, nesse caso, *razões extrafiscais devem ter a precedência*. A defesa do meio ambiente é providência que se impõe, bem como a proteção do interesse nacional, consubstanciado no estímulo à produção de um combustível renovável baseado em cultura apta a ser desenvolvida com facilidade na maior parte do território nacional. Assim é que propomos a supressão do dispositivo que trata dessa matéria, com a conseqüente manutenção da redução em 30% da base de cálculo para veículo a álcool”. Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br/>>. Acesso em 18 de setembro de 2007.

<sup>29</sup> “A tributação, que tem como meta primordial a suficiência da receita pública em face dos compromissos do Estado, não pode desconsiderar outros objetivos perseguidos pela sociedade e pelo Estado. O incentivo à utilização de veículos que usem o álcool etílico hidratado como combustível é postura que deve ser mantida, tendo em vista que sua produção e seu uso em massa favorecem o desenvolvimento sustentável em nosso país”. Disponível em: <<http://hera.almg.gov.br/>>. Acesso em 18 de setembro de 2007.

<sup>30</sup> Lei n.º 14.937, de 23 de dezembro de 2003.



Nesse sentido, faz-se mister a interpretação do arcabouço normativo atinente à matéria, no intuito de investigar a essência da vontade legislativa, não apenas na exteriorização verbal, mas naquilo que é sua força interior e o poder de seu comando (ainda que transcendendo à lei); mantendo-se, todavia, nos limites das valorações fundamentais do ordenamento jurídico pátrio e dos tratados internacionais em que a República Federativa seja parte.

“Ainda que mal elaboradas sejam as leis, com visível atraso em relação ao momento histórico; ainda que apresentem disposições contraditórias e numerosas lacunas ou omissões, ao jurista caberá, com a aplicação de seu conhecimento científico e técnico, revelar a ordem jurídica subjacente. Em seu trabalho deverá submeter as regras à interpretação atualizadora, renovando a sua compreensão à luz das exigências contemporâneas; deverá expungir, não considerar, as regras conflitantes com outras disposições e que não ajustem à índole do sistema. Preencher os vazios da lei mediante o emprego da analogia e da projeção dos princípios consagrados no ordenamento”<sup>31</sup>.

Ademais, por ser falsa a idéia de que o legislador entrega à sociedade uma ordem jurídica pronta e aperfeiçoada, “toda norma jurídica tem de ser interpretada, porque o direito objetivo, qualquer que seja a sua roupagem exterior, exige seja entendido para ser aplicado, e neste entendimento vem consignada a sua interpretação.”<sup>32</sup>. Há que se lançar mão, então, do processo hermenêutico, pelo qual, o intérprete, combinando os diversos meios de interpretação, poderá extrair o correto entendimento da lei, com o propósito de promover sua integração normativa a um conjunto harmônico e coerente de preceitos.

Neste contexto, o exacerbado apego ao legalismo pelos aplicadores do Direito e a adoção do modelo de subsunção da norma ao fato concreto mostram-se totalmente insuficientes à implementação de políticas que favoreçam o uso sustentável dos recursos naturais. Posto que a vontade legislativa não decorre do isolamento das emissões estanques, mas da conjugação dos princípios que se completam e que se esclarecem. Parte-se do pressuposto que a lei não existe de forma isolada, e por conta disso não pode ser entendida isoladamente.

Desta feita, a par de certo que todos os poderes do Estado estão, precipuamente, constringidos à observância dos cânones constitucionais, superpostos à sua atuação

---

<sup>31</sup> NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 97.

orgânica, o aplicador do Direito deve severa obediência à Constituição Federal/88, como lei hierarquicamente maior, cabendo ao juiz cumprir o ordenamento constitucional, ainda que denegando aplicabilidade à lei infraconstitucional, tendo em vista a realidade social a que se destina. Assim, a fim de se penetrar no âmago da Lei n.º 14.937/03 – que trata do IPVA, identificar o seu verdadeiro sentido e adaptá-la à finalidade humana, premente a necessidade de se restringir a amplitude da expressão inserida em seu Art. 7º, §6º (“**exclusivamente**” a álcool etílico hidratado combustível), alargando, por conseguinte, o campo de incidência da norma aos veículos “bicombustíveis”, a fim de que a disposição nele contida coincida com o espírito da lei. Isto porque, nos termos do Art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”; desconsiderando-se, portanto, a vontade do legislador, face à consagração dos métodos teleológico e histórico-evolutivo no citado dispositivo.

Ainda que assim não fosse, a incompetência do legislador ao criar lei sobejamente irregular, dissociada dos cânones constitucionais elencados nos Arts. 1º, inciso III; 3º, inciso II, 4º, inciso IX; 218 e 225 da CF/88, com o fim precípua de promover e majorar a arrecadação tributária, constitui um escárnio ao sentimento e à vida do povo e impõe, dada à imoralidade inerente aos desígnios em que foi editada. Por certo, entendemos que não cabe ao aplicador do Direito, em princípio, abandonar os esquemas esboçados na lei vergastada, ainda que considerado o seu caráter injusto, mas, sim, alcançar resultados positivos mediante os trabalhos de interpretação do Direito objetivo, sobretudo, das normas constitucionais, no intuito de eliminar a antinomia de valores, princípios e critérios entre a Lei n.º 14.937/03 e o ordenamento jurídico pátrio. Haja vista que, “o direito ambiental é um direito sistematizador, que faz articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência, concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagonica”<sup>33</sup>.

Desta feita, faz-se premente a completa harmonia entre os dispositivos da lei que trata do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e os demais princípios e regras que compõem o ordenamento jurídico vigente, a fim de que seja

---

<sup>32</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. v. I, Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 124.

<sup>33</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 6 ed., São Paulo: Malheiros, p.89.

mantida a unicidade no sistema jurídico, mediante o respeito à hierarquia constitucional e o atendimento às necessidades sociais que o Estado tem por missão garantir.

## **IX – CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

A preocupação com a proteção e preservação do meio ambiente e o compromisso dos Estados com o indeclinável respeito a esse direito fundamental da humanidade têm promovido a mudança de inúmeros paradigmas acerca da relação do homem com o seu meio. A Constituição Federal/88 dispõe que a função social do Estado Brasileiro é alcançar o bem comum que, por sua vez, visa assegurar os direitos fundamentais do homem e, dentre esses, está inserida a defesa, preservação e garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pressupõe a atuação conjunta dos três Poderes da União, no âmbito federal, estadual e municipal, a fim de garantir que as normas destinadas à proteção e à preservação do meio ambiente sejam efetivamente concretizadas. Por certo, o emprego dos tributos com fins extrafiscais constitui importante instrumento para a proteção e preservação do meio ambiente, mormente se considerado seu caráter pedagógico na mudança de comportamento dos indivíduos, via estímulo de certos comportamentos e atividades que beneficiem o meio ambiente. Nesse prisma, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) pode e deve ser usado como incentivador da proteção do meio ambiente sem descuidar-se do desenvolvimento econômico, através da adoção de uma tributação pró-ambiente, fomentando, assim, o desejado *desenvolvimento sustentável*.

Todavia, movida pela cupidez ou pela ignorância, a Administração Pública mineira tem se descuidado de cumprir sua obrigação de tutelar o equilíbrio ambiental, omitindo-se quanto ao implemento de iniciativas políticas, tributárias, fiscais e credíctias, isoladas ou não, capazes de incluir a sustentabilidade como estratégia fundamental de sua implementação.

Desta feita, convencidos de que as questões ecológicas constituirão o horizonte comum de todas as demais questões que envolvem a humanidade e conscientes de que o

destino da Terra é também o destino do homem<sup>34</sup>, faz-se premente a sinergia entre o direito tributário e o estímulo à utilização de veículos pouco poluidores (multi-combustível), como ferramenta de auxílio à preservação ambiental e ao *desenvolvimento sustentável* de nosso país.

---

<sup>34</sup> BOFF, Leonardo. **Ética da Vida**. Rio de Janeiro: Sextante, 2005.