



ANÁLISE DA VALIDADE JURÍDICA DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA) SEGUNDO A PERSPECTIVA DE JOSEPH RAZ

Giuliana dos Santos Pinheiro¹
Lise Tupiassu²
Simone Cruz Nobre³

RESUMO: Este artigo tem por objetivo analisar a validade jurídica da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) segundo a perspectiva de Joseph Raz, partindo de um paradigma positivista, buscando compreender qual o tipo de imposição trazida pela norma e de onde deriva a normatividade da mesma, para demonstrá-la como uma norma válida no âmbito municipal. Para tanto, a pesquisa foi desenvolvida a partir de uma análise bibliográfica e documental, constituindo-se em uma pesquisa exploratória, descritiva-analítica, utilizando o método qualitativo.

Palavras-chave: Taxa de Preservação Ambiental (TPA); Joseph Raz; Norma Válida; Município; Positivismo.

ANALYSIS OF THE LEGAL VALIDITY OF THE ENVIRONMENTAL PRESERVATION RATE (TPA) ACCORDING TO THE PERSPECTIVE OF JOSEPH RAZ

ABSTRACT: This article aims to analyze the legal validity of the Environmental Preservation Rate (APR) according to the perspective of Joseph Raz, starting from a positivist paradigm, seeking to understand what kind of imposition is brought by the norm and from where it derives its normativity, to demonstrate it as a valid norm at the municipal level. For this, the research was developed from a bibliographical and documentary analysis, constituting itself in an exploratory, descriptive-analytical research, using the qualitative method.

Key-words: Environmental Preservation Rate (APR); Joseph Raz; Valid Norm; County; Positivism.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a análise da validade jurídica da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) segundo a perspectiva de Joseph Raz, partindo de um paradigma

¹Mestranda em Direito Políticas Públicas e Direitos Humanos (CESUPA). Advogada, OAB/PA nº 23.484, Bacharel em Direito (CESUPA). Pós-graduada Lato-Sensu em Gestão e Didática do Ensino Superior (FCC/FINAMA). E-mail: pinheirogiuli@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4849-5471>.

²Doutora em Direito pela Université de Toulouse 1- Capitole. Professora da Universidade Federal do Pará e do Centro Universitário do Estado do Pará. E-mail: lise@ufpa.br.

³Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Auditora Fiscal de Receitas Estaduais do Secretaria de Estado da Fazenda – PA. E-mail: sequecruz@yahoo.com.br.



positivista, buscando compreender qual o tipo de imposição trazida pela norma e de onde deriva a normatividade da mesma, para demonstrá-la como uma norma válida no âmbito municipal.

De acordo com a teoria de Raz, enquanto positivista exclusivo, a validade da norma pode ser provada por meio de outras normas do sistema, de modo que a validade da norma não está conexa ao valor moral ou político da mesma, mas sim com a validade e operacionalidade da unidade sistemática da qual faz parte.

Nesse contexto, busca-se analisar a validade da Taxa de Preservação Ambiental cobrada pelo Município, em virtude do exercício regular do seu poder de polícia, com o objetivo de arrecadar valores para o investimento em políticas públicas de recuperação, proteção e manutenção do meio ambiente natural e promoção da qualidade de vida dos indivíduos.

A pesquisa também tem como base a coleta bibliográfica e documental, a qual foi desenvolvida por meio de uma pesquisa exploratória, descritiva-analítica, utilizando o método qualitativo, por entender que para a análise do objeto estudado, de acordo com o recorte da pesquisa, esse método é o mais adequado.

Este artigo divide-se em quatro partes, a primeira seção do desenvolvimento traz o significado de norma para Raz, na segunda parte é exposto o que é uma norma válida, analisando se essa validade é aplicável a todos os tipos de normas instituidoras de deveres ou somente a alguns tipos de norma. Na terceira seção, busca-se analisar qual o papel da moral para o direito, objetivando esclarecer se as normas têm que ser moralmente sustentáveis ou não, podendo ser injustas. Por fim, na quarta seção será trabalhada a Taxa de Preservação Ambiental – nos moldes que foi instituída no sistema tributário ambiental brasileiro – dentro do sistema de validade compartilhada de Raz, buscando verificar se é uma norma válida a ser cobrada na esfera municipal.

2 A NORMA SEGUNDO RAZ

Primeiramente, é preciso salientar que as leis impõem deveres aos sujeitos para que ajam conforme seu mandamento, ou seja, a norma impõe um dever, e somente da perspectiva do dever imposto o ato do sujeito da norma pode ser julgado como legal ou ilegal. Nesse sentido, basta que o sujeito saiba que tem um dever estabelecido pela norma, sem que seja preciso fazer referência ao contexto de criação dessa obrigação.



Toda lei é norma, pois está inserida em um sistema jurídico, porém as ordens, ainda que como as leis prescrevam uma razão para a ação imposta, não são leis nem ao menos normas, uma vez que não estão interligadas como em um sistema, bem como se faz necessário expor o contexto de sua criação, no que tange ao emissor da ordem, o momento e as circunstâncias que a originaram para que a ordem atinja seu fim de condicionar determinada ação humana. Os sistemas jurídicos se diferenciam das ordens, porque trazem em si a possibilidade integrada de justificação de suas normas.

Demais, a autoridade das normas jurídicas reside no fato de as mesmas afastarem as demais razões possíveis que justifiquem o agir contrário ao disposto na norma. Nesse contexto, Raz (2012) difere as leis que impõem deveres, as leis que conferem poderes.

No que tange às leis do tipo que impõem deveres, ou leis do tipo “D”, as mesmas existem sempre que um ato é imposto como dever e a inexecução de tal ato se torna indesejável à medida que sanções organizadas são aplicadas por atos voluntários humanos contra quem não cumpriu com o dever imposto. Cabe ressaltar, que tais sanções são determinadas de forma precisa pelas leis, muitas vezes consistem na privação de direitos ou na imposição de deveres legais que irão variar conforme cada sociedade e a aplicação das mesmas é organizada, uma vez que é feita somente pelas pessoas designadas pela lei.

No que tange às leis que conferem poderes ou “leis P”, entende-se que as mesmas servem para fornecer aos indivíduos meios para a realização de seus desejos, ou seja, especificam de que forma as pessoas podem realizar certas capacidades, mas não são normas e não conferem poderes em si.

Cabe salientar, ainda, que as normas prescritivas como as “leis D” e outras normas são uma espécie do gênero “normas O”. Para a existência de tais normas, é preciso que haja razões convencionais, situações pré normativas e por fim, normas. Nesse contexto, em determinada circunstância, certo agente terá o “poder O” de praticar ou alcançar “P”. Assim, “P”, como consequência provável, pode ser uma razão convencional para executar ou não determinada coisa, de modo que a prática de tal ato pode dar causa a outra coisa “Y” e conseqüentemente a “P”, bem como a que a relação de decorrencia entre a realização de “Z” e a ocorrência de “Y” é um fato conhecido socialmente e aceito pela maioria.

Portanto, percebe-se que as “normas O” têm certa relação com a uniformidade das reações humanas frente a determinadas situações a partir das suas perspectivas de do que é socialmente certo ou errado e dos seus próprios desejos. Podendo por relações entre normas ser



determinado ainda que na ocorrência de “Z” deve ser realizado “Y” e nesse sentido, a “norma O” que possibilita a realização de “P” surge por causa de uma norma prescritiva de “Y” quando “Z”, bem como regula a aplicação de uma norma prescritiva de “P”, estabelecendo o que Raz (2012) denomina de relação reguladora. A “norma O” confere poder para regular aplicação de deveres determinados em decorrência de certas situações, estabelecendo uma relação reguladora com as “leis D”, sendo nomeadas como “normas PR” ou “leis PR” e seus poderes como “poderes PR”, vez que a reação estabelecida como desejável ao ato prescrito na norma é objeto de outra norma que deve coexistir com essa para que tenham efeito legal.

Outro tipo de “norma O” são as “normas PL” que guiam tanto a conduta do legislador, quanto a dos indivíduos regidos por elas. Tais leis conferem poderes legislativos para criar novas leis, que terão uma relação interna ou “relação genética” com a “lei PL” que as originou. Raz (2012) determina, portanto, que todo sistema jurídico possui “leis PL” e “leis PR”, ou seja, existem leis derivadas de outras normas e há uma regulação entre leis e a existência das mesmas conduz a conduta humana para a execução ou inexecução do ato prescrito na norma, sendo ambas classificadas como “leis P”. Desse modo, para o autor todos os sistemas jurídicos são formados apenas por “leis P” e “leis D”.

Cabe ressaltar que, segundo Raz (2012) nem toda lei é norma, em virtude do conteúdo mínimo, do grau mínimo de complexidade e dos princípios de individualização existentes em qualquer sistema jurídico. Ademais, todas as leis, ainda que não sejam normas, têm relação interna com outras leis. Por conseguinte, a normatividade do direito deriva do sistema jurídico, assim como o entendimento do que é lei depende da relação sistemática estabelecida entre as leis e as normas. Nesse sentido, Raz aborda a existência de “leis M” que descrevem permissões ou exceções a “leis D” a partir das reações críticas da sociedade e dos órgãos reguladores da aplicação e criação das leis. Nesse contexto, pode-se prescrever ainda “leis MS”, à medida que prescreve-se uma permissão ou exceção a uma “lei D” e estipula-se uma sanção.

Assim, as leis que instituem direitos impõem, conseqüentemente, deveres (“leis D”) e poderes (“leis P”), incluindo poderes legislativos (“leis PL”). Tais leis instituidoras de direito estabelecem relações com leis de investitura ou destituição (“leis PR”) que regulam o exercício dos direitos, de forma positiva ou negativa, permitindo a aquisição ou a perda de direitos. As “leis PR” influenciam, ainda, na situação jurídica e nas capacidades dos sujeitos de direito.

Diante dessa perspectiva sistemática os direitos se relacionam em sistemas jurídicos complexos, que devem ser percebidos como um complexo de leis interrelacionadas. Além



disso, cabe resaltar que a sanção também pode ser analisada nessa lógica integrativa, à medida que nem todo dever é sustentado por uma sanção ao mesmo tempo que esses deveres pressupõem outros sustentados por sanções. Em consequência direta a isso, Raz (2012) estabelece que a coerção faz parte do direito por constituir-se em razão para a obediência de algumas normas, mas não está inserida em todos os atos determinados pelas leis.

Destarte, para Raz (2010) as leis estabelecem justificativas racionais para o indivíduo agir de determinada forma, gerando o dever do indivíduo de agir em conformidade com as mesmas, uma vez que por sua força lógica afastam a força justificadora de quaisquer outras razões conflitantes, a exemplo das razões de fundo moral e econômico. Dessa perspectiva deriva-se a autoridade normativa do direito.

Nesse contexto, as regras jurídicas são regras sociais institucionalizadas, ou seja, pressupõem a existência de instituições encarregadas de garantir a conformidade social à essas regras e lidar com o desrespeito para com as mesmas. Cabe frisar, nesse ponto, que uma pessoa só segue uma norma, ou seja, só entende a norma como uma razão excludente válida para todas as outras razões que teria para não agir em conformidade ao disposto nela, à medida que a considera como norma válida.

3 A VALIDADE DAS NORMAS DE UM SISTEMA JURÍDICO

Quando norma jurídica estabelece que se A é, B deve ser, não se está perquerindo sobre o valor moral ou político da mesma enquanto pressuposto de validade da norma, à medida em que, por ser uma norma dentro de um sistema normativo, sua validade pode ser provada por meio de outras normas do sistema.

Para Raz (2012), a validade das normas de um sistema jurídico não seguem uma lógica hierárquica que faz com que todas dependam de uma norma fundamental fora do direito para serem válidas. Uma vez inseridas em um sistema de validade compartilhada, as normas podem autorizar a sua criação a partir de outras normas que demonstram a necessidade de sua existência.

Portanto, o conceito de validade somente é relevante em contextos normativos de criação e aplicação de normas. Segundo Regla (1990), o teste que toda disposição normativa deve superar para ser considerada como norma é comprovar se efetivamente cumpre a função de motivar condutas humanas, para tanto o direito reconhece determinada forma de conduta e a respalda coercitivamente, frente às outras formas inválidas de realizar a mesma conduta.



Assim, o direito motiva os fins e não os meios, já que os indivíduos ainda possuem o direito ou a liberdade de escolher não agir em alguns casos, mas se desejarem agir o direito lhes apontará a forma válida para tal.

As normas, portanto, devem ser vistas como integrantes de um sistema que é válido e operacional em seu todo. Analisando a estrutura desse sistema normativo Raz (2012) propõe uma individuação das normas dentro do sistema jurídico de acordo com os requisitos de orientação e de limitação. De acordo com os requisitos de limitação, as leis não devem divergir do conceito comum de lei, ser repetitivas, ou seja, não incorporando dispositivos legais de outras leis ou ser redundantes sem razão para ser, devendo ser relativamente simples para facilitar as referências às partes e a análise do direito.

Pelos requisitos de orientação as leis devem ser simples no sentido de seu conteúdo ser facilmente compreendido, isso pressupõe que estruturalmente e conceitualmente tenham relativa simplicidade. Ademais, as leis devem ser autoexplicativas, tendo como núcleo cada ato que se quer regular ou que é desejado pelo sistema jurídico, estabelecendo ligações claras com o sistema jurídico. Deste modo, para Raz o conteúdo mínimo, a complexidade mínima, os princípios de individuação determinam a existência de relações internas necessárias em todo o sistema jurídico, ou seja, a estrutura interna comum à todos.

Portanto, pode-se dizer que Raz defende como requisitos para a existência do sistema jurídico, que estes sejam compreensíveis, supremos e abertos, de modo que todos saibam o que é direito, sem disposições ambíguas, vagas ou que mudem frequentemente, de modo que as disposições jurídicas particulares são produzidas dentro do marco teórico das disposições jurídicas gerais que são mais duradouras e impõem limites à imprevisibilidade das normas particulares e das normas jurídicas gerais que não satisfazem os requisitos de estabilidade. Nesse contexto, as normas que conferem poderes para criar normas válidas e as que impõem deveres aos titulares do poder sobre a forma de exercício de seus poderes, ou seja, as normas que estabelecem limites à regulamentação governamental, são importantes para formar um marco teórico estável (RAZ, 2002).

Um marco teórico estável é aquele que nos permite ter liberdade e segurança para dirigir nossas ações e planejar nossa vida a longo prazo. Nesse sentido, o direito guia condutas humanas ao prescrever e ao proibir determinadas ações (RAZ, 2002) e a validade das leis e do sistema jurídico decorre das próprias leis que se referem umas as outras ao estabelecer a sua necessidade de criação. Portanto, pode-se dizer que a norma é juridicamente válida quando



integra um sistema jurídico atendendo as condições de integração e estabilidade do sistema, bem como que tais normas vinculam a ação dos órgãos aplicadores do direito.

Dentro de sistema normativo institucional, ou seja, de criação e aplicação de normas jurídicas válidas por instituições, é importante salientar que a unidade do sistema jurídico complexo não está atrelada ao fato de que uma única autoridade normativa legisle sobre todas as leis ou que uma lei conceda o poder para decretar todo o ordenamento, bem como a existência de um sistema jurídico não é abalada pelo fato de parte das suas leis não seja praticada ou obedecida (RAZ, 2010). A unidade e a existência de um sistema jurídico estão conexas ao autoreferenciamento de suas normas e na aplicação das mesmas pelas instituições que fazem cumprir as normas, o que Raz (2010) denomina de órgãos primários.

Nesse contexto, o que determina que uma norma pertence a um sistema, é o fato de que ela deve ser aplicada pelos órgãos primários no julgamento e na avaliação de comportamentos (RAZ, 2010). Essa ideia é complementada por Raz (2010) quando afirma que a norma é sistemicamente válida quando criada por órgãos daquele sistema e aplicada por eles, dependendo, assim, da autoridade social dessas instituições para determinar condutas e resolver litígios. Essa autoridade social advém da efetividade das regras, posto que se o sistema não for praticado ele não atinge o fim último do direito – de regular as condutas sociais para a promoção de uma estabilidade comunitária – e nesse contexto, as instituições onde não tem autoridade, logo o sistema perderá a sua validade.

4 O PAPEL DA MORAL NO DIREITO

Primeiramente, cabe destacar que, para Raz (2002), o Estado de Direito significa que todos devem obedecer ao direito e ser regido por ele, incluindo o Estado, uma vez que toda a ação do governo deve ter como fundamento o direito e ser autorizada por ele para que possua efeito jurídico e seja lícita. Nesse ponto a doutrina do Estado de Direito não nega que todo sistema jurídico deva possuir disposições jurídicas gerais, abertas e estáveis, de modo que as pessoas se conformem ao que o direito dispõe e não o violem. Essa concepção de direito não aborda a justiça, igualdade, direitos fundamentais e nem trata do regime político de criação das normas, porém tudo deriva dessa ideia básica.

Cabe evidenciar que os sistemas jurídicos se baseiam em instituições judiciais e que não haveria instituições de nenhum tipo se não houvesse regras gerais que as estabelecem. Nesse diapasão, algumas regras de reconhecimento e decisão devem ser gerais, claras e prospectivas,



porém isso não é suficiente para afirmar que existe algum valor moral em todo o sistema jurídico. O direito por si, como um poder instituído, pode ser usado de forma arbitrária e a conformidade ao Estado de Direito não é por si uma virtude moral, é apenas uma característica inerente ao sistema jurídico que demonstra que o direito pode ser usado para alcançar qualquer propósito institucional (RAZ, 2002).

O Estado de Direito assegura a liberdade e a dignidade, à medida que a obediência às regras gerais e vinculantes a todos afasta-os da submissão à vontade arbitrária de um indivíduo nos processos de criação e a aplicação da lei. Por conseguinte, a conformidade do sistema normativo com o Estado de Direito faz com que o direito seja um instrumento apto para alcançar determinadas metas estabelecidas por aquela comunidade pela qual instituído.

Desta maneira, para Raz (2002), o Estado de Direito serve para a consecução do bem social e retirar essa perspectiva social do direito pode torná-lo estéril e vazio. Nesse cenário, cabe salientar que normas jurídicas se diferenciam de regras morais, que não são geralmente seguidas, à medida que o indivíduo decide se irá seguir ou não considerando inúmeras razões para tanto. As normas jurídicas, ainda que sejam baseadas em valores fundamentais, distinguem-se das regras morais por ser uma razão excludente para as demais razões, afirmando de forma racional o que é exigido do sujeito da norma e quando, deixando clara as razões para as suas exigências (RAZ, 2010).

As razões para a existência de normas jurídicas devem-se ao fato de que o Estado de Direito serve a determinados valores políticos e jurídicos, quais sejam: a liberdade, a dignidade e a atuação legítima do Estado, de acordo com a justiça e a equidade estabelecida pelos procedimentos adequados que o direito traz para a criação e aplicação de norma válida.

Por fim, pode-se ressaltar que para Raz (GLEZER, 2014) os fatos sociais são os únicos critérios possíveis de identificação da existência e do conteúdo do direito, porque podem ser conhecidos sem recurso a elementos avaliativos morais. Portanto, a submissão dos indivíduos e instituições à autoridade normativa não depende de uma deliberação dos mesmos, mas da perspectiva de legitimidade para fornecer diretrizes válidas como razões para a ação independentemente do seu conteúdo.

5 A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DENTRO DO SISTEMA DE VALIDADE COMPARTILHADA DE RAZ



O tributo exerce uma função social e econômica. Portanto, toda espécie de tributo de certa forma tem influência sobre o comportamento econômico dos indivíduos. Nesse sentido, existem normas tributárias que a doutrina define como indutoras ou extrafiscais, à medida que não têm a finalidade de somente arrecadar receita para o erário público, mas têm finalidades outras, quais sejam, a redistribuição de renda, auxiliar na política social, cultural, ambiental, promover o desenvolvimento social, regional e setorial, dentre outros fins. Porém, considerando que os tributos influenciam na vida humana, todo tributo fiscal tem algum tipo de efeito extrafiscal, assim como todo tributo extrafiscal tem algum efeito fiscal, à medida que não deixam de ser tributos que estão inseridos em um ordenamento com o fim de alcançar objetivos econômicos, sociais, políticos e culturais.

Nesse sentido, Raz (2004) preleciona que o direito deve ser interpretado considerando a época em que foi instituído, dentro de uma perspectiva de recepção e influência social que podem demonstrar o estado de espírito de uma cultura. À medida que interpreta-se o direito, o observador explica o significado que vê nele, que pode ser diferente da intenção do legislador, posto que o direito é um objeto cultural de significação geral, ou seja, o que ele significa independe do que o seu criador expressou nele, tendo mais relação com o contexto público. Salienta-se que o caráter vinculante da lei guarda relação com a pessoa ou a autoridade apta a legislar e que deve ser interpretada de acordo com a convenção para determinar a intenção do legislador, de modo que ao interpretar não se pode buscar no direito um significado que não se tinha antes (RAZ, 2004).

O direito, enquanto objeto cultural, determina posturas, usos e condutas, dessa forma a interpretação do direito deve ser feita dentro de um contexto sistemático entre as suas partes e os outros aspectos históricos e culturais que o cercam. Assim, o processo de mudança do direito ocorre à medida que algumas razões perdem força frente a outras que demandam maior preocupação em determinado período de acordo com as mudanças na condição de vida e na cultura.

Na perspectiva Estado-cidadão, as normas jurídicas conduzem à realização do que é querido socialmente, valora-se a liberdade e a segurança de agir individual e socialmente, uma vez que o interesse social é assegurado pelos limites estabelecidos pela norma e pela autoridade da mesma. Segundo Castilho (2009), a Justiça social ordena todos à consecução do bem comum por meio de obrigações jurídico-sociais e não por meio de deveres morais desprovidos de coercibilidade. Desta forma, à medida que cada cidadão tem um dever jurídico para com os



demais, também participa do bem comum alcançado, tendo um conjunto mínimo de bens materiais e imateriais indispensável à sua existência.

O direito ao meio ambiente equilibrado, enquanto direito fundamental ressaltado no art. 225 da Constituição Federal de 88, possui uma tríplice dimensão, qual seja, individual, social e intergeracional. A sua titularidade difusa, reflete em deveres e ações privadas e públicas, bem como na necessidade de que a atuação Estatal ocorra no sentido de melhorar a qualidade ambiental por meio de ações executivas, fiscalizatórias, regulatórias e procedimentais, ou seja, tem influência na perspectiva político-cultural.

Segundo Oliveira (2014), as normas jurídicas institucionalizam o direito ao meio ambiente quando o ressalva como direito subjetivo dos indivíduos, estabelece padrões do que é um ambiente saudável, ainda que sem exatidão, e estabelece normas programáticas. Assim, o direito fundamental ao meio ambiente se torna um guia para o ordenamento, onde a Constituição aparece no centro do sistema, de modo que as leis devem obedecer os procedimentos e valores resguardados na mesma com base na Dignidade Humana. Essa limitação aos limites e valores constitucionais vincula inclusive o poder reformador da Constituição, uma vez que os Direitos Fundamentais condicionam o poder público, as ações individuais e coletivas.

Dos Direitos Fundamentais derivam obrigações de respeito, de proteção e de cumprimento. Pela obrigação de respeito, Estado e indivíduos devem abster-se de praticar quaisquer atos que prejudiquem a realização integral dos Direitos Fundamentais, nesse contexto, o Estado não deve praticar políticas públicas violadoras de direitos. De acordo com a obrigação de proteção o Estado deve resguardar a integridade dos direitos do indivíduo da violação pelos demais, nesse âmbito protetivo inclui-se a tutela jurisdicional dos direitos. Por fim, o dever de cumprimento estabelece como dever do Estado a promoção de políticas públicas positivas visando a concretização de tais direitos (CASTILHO, 2009).

Segundo Raz (2012), o direito é considerado um método social especial de regular a conduta humana, orientando-a em diversas direções, essa é a principal função do direito. Nesse sentido, os direitos garantidos constitucionalmente são de grande importância, de modo que o Estado de Direito deve respeitar a dignidade humana e respeitar a dignidade humana significa tratar as pessoas como seres autônomos capazes de planejar o seu futuro respeitando as liberdades pessoais dos outros indivíduos. Estão inseridos na perspectiva de liberdade pessoal o direito ao bem estar e a influência do Estado na economia, que quando atuam positivamente



favorecem ao indivíduo a possibilidade de escolher entre o maior número de opções possíveis (RAZ, 2002).

Pelo disposto no art. 193 do texto constitucional, a Ordem Social normativa deve favorecer o bem estar de todos e a Justiça Social. Nesse contexto, os indivíduos têm para com a comunidade o dever de agir em consonância com o bem comum, uma vez que são membros desta que é credora de seus deveres, dentro de uma perspectiva de coletividade cooperativa para a existência digna estruturada pelas normas jurídicas vinculantes a todos pela submissão ao mesmo poder político constituído (CASTILHO, 2009).

Nesse sentido, um dos principais fatores que determinam se um ato é passível de sanção ou tributo é a reação crítica dos órgãos aplicadores do direito para a interpretação e melhor aplicação da norma sem nenhuma intervenção do autor da lei ou abuso de poder. Destarte, salienta-se que ocorrem situações em que resta clara a existência de um dever ou sanção, por exemplo, quando há a necessidade de um retorno ao *status quo* anterior por meio de uma compensação ou sanção (RAZ, 2012).

A Constituição de 1988 assegura o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito difuso e, conseqüentemente, é dever do Poder Público preservar e defender o meio ambiente limitando ou induzindo determinadas condutas, mediante o desenvolvimento de políticas públicas que demandam gastos. Assim, os tributos podem ser utilizados pelo Estado tanto para induzir e coibir condutas, como para arrecadar recursos para o financiamento de tais políticas.

A tributação ambiental, portanto, trabalha a perspectiva ambiental e econômica dentro de uma ótica antropocêntrica, casando os direitos humanos, o meio ambiente e a tributação, partindo da ideia de que o direito à vida está correlacionado com a dignidade da pessoa humana, bem como com a liberdade de gozar do que foi garantido aos indivíduos constitucionalmente. O tributo aparece como forma de interferência do estado constitucional na propriedade individual para garantia de direitos.

Conforme o disposto no art. 145, II da Constituição Federal de 1988, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Por conseguinte, a taxa é uma espécie de tributo de competência comum dos entes federativos, podendo ser cobrada desde que o seu fato gerador seja praticado dentro das competências político administrativas dos



entes. Desta forma, existem dois tipos de taxas, as taxas de serviço, cobradas em razão da prestação de serviços públicos divisíveis e as taxas de polícia, previstas no art. 77 do Código Tributário Nacional, que têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia do ente público no âmbito de suas atribuições.

Nessa perspectiva, o art.78 do Código Tributário Nacional conceitua o poder de polícia como atividade da administração pública que limita ou disciplina o direito, o interesse e a liberdade, à medida que regula a prática ou abstenção de fato em razão do interesse público relativo à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos. Salienta-se que o exercício regular do poder de polícia ocorre quando é desempenhado pelos órgãos competentes no limite da lei aplicável.

Nesse sentido, o poder de polícia ambiental é quando a Administração Pública limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regulando a prática de um ato ou a abstenção deste em razão do interesse público relativo à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à produção e o exercício de atividades econômicas que possam gerar agressão ou poluição do meio ambiente.

Pelo exposto, o Município pode instituir taxas de polícia desonerando o orçamento público para cumprir com dever de preservar o meio ambiente, previsto no art. 9º da LC 140/2011, atendendo ainda as demais demandas sociais. Cabe ressaltar, ainda, que pela competência prevista no art. 30, I e II da Constituição, o Município é capaz de legislar sobre assuntos de interesse local, instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como para aplicar as suas rendas. Logo, as taxas de polícia ambiental instituídas pelo ente municipal são limitadas às atividades de interesse local, cobradas como contraprestação pela atuação do Município ao regular as liberdades individuais e a propriedade individual em busca da prevalência do interesse geral, devendo ser paga por quem deu causa ao exercício de seu poder de polícia.

Podemos citar como taxa de polícia ambiental a Taxa de Preservação Ambiental (TPA), que deve ser cobrada pelo exercício regular do poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente em seu território e calculada pelo custo estimado da atividade Pública para a recuperação, proteção e manutenção do meio ambiente



natural e para a promoção da qualidade de vida dos indivíduos em função da degradação e impacto ambiental causados pelos visitantes.

Portanto, de acordo com o princípio da subsidiariedade, o poder de polícia ambiental exercido pelos Municípios pode ser considerado mais eficiente em virtude da menor distância burocrática existente entre esse ente federativo, que se constitui no poder decisório, os beneficiários das políticas públicas e o objeto de controle, estando mais apto a solucionar as demandas locais (CALIENDO et al, 2014). Porém, a cobrança da Taxa de Preservação ambiental somente se justifica a partir do investimento do Município no aparato fiscalizatório para o exercício do poder de polícia ambiental.

Segundo Bentes (2016), esse investimento no aparato administrativo relaciona-se a ideia de uma “dupla vinculação” dessas taxas, uma vez que além da atividade que as originou ser condição para a sua criação, também se faz necessário o investimento obrigatório de sua arrecadação para possibilitar o exercício do poder de polícia. Salienta-se aqui que essa “vinculação” dos valores auferidos às atividades relacionadas ao meio ambiente é possível, mas não obrigatória e que a cobrança de tais taxas deve se guiar pela proporcionalidade e razoabilidade, de acordo com o custo do exercício do poder de polícia e o benefício de sua atuação.

Nesse sentido, a Taxa de Preservação Ambiental, assim como as demais taxas de polícia, aparece como uma norma válida dentro do sistema de validade compartilhada do sistema jurídico, à medida que instituída, aplicada e cobrada pelo ente normativo competente, declara uma obrigação e uma justificativa racional integrada para o seu pagamento, qual seja, a consecução do direito ao meio ambiente equilibrado resguardado constitucionalmente, que tem como base a liberdade para usufruir do direito protegido e a dignidade humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, entende-se que segundo Raz, as leis impõem aos sujeitos o dever de agir conforme o seu mandamento, sem que seja preciso fazer referência ao contexto de criação dessa obrigação para que tais leis sejam vinculantes e possuam autoridade para afastar as demais razões possíveis para agir de forma contrária ao que dispõem. Ademais, apenas da perspectiva do dever que lhes é imposto é que atos dos sujeitos serão julgados como legais ou ilegais.



Cabe salientar ainda, que o direito é um objeto cultural, determinando posturas, usos e condutas. Nesse contexto, a interpretação do direito deve ser feita de acordo com uma análise sistemática entre as suas partes e que o processo de mudança do direito ocorre à medida que algumas razões perdem força frente a outras que demandam maior preocupação em determinado período, a partir das mudanças na condição de vida e na cultura.

Nessa lógica, são instituídos novos deveres e poderes de acordo com o que é justo socialmente. O direito ao meio ambiente equilibrado ressaltado constitucionalmente, no art. 225, surge em decorrência da preocupação com a degradação ambiental que reflete na manutenção da qualidade da vida humana e a sua titularidade difusa, reflete em deveres e ações privadas e públicas, bem como na necessidade de que a atuação Estatal ocorra no sentido de melhorar a qualidade ambiental por meio de ações executivas, fiscalizatórias, regulatórias e procedimentais.

Assim, a Constituição institucionaliza o direito ao meio ambiente. Portanto, à medida que institui tal direito impõe deveres (“leis D”) e poderes (“leis P”), incluindo poderes legislativos (“leis PL”). A Taxa de Preservação Ambiental pode ser interpretada como uma “lei D”, que surge em decorrência do direito instituído, assim como, a LC 140/2011 pode ser classificada como uma “lei P” quando estabelece a competência comum dos entes federativos relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora e o art. 30, I e II da CF/88 pode ser classificado como “lei PL”, por estabelecer a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Diante disso, a validade da Taxa de Preservação Ambiental pode ser provada por meio de outras normas do sistema jurídico nacional, uma vez que está inserida em um sistema operacional de validade compartilhada, onde as normas autorizam a criação umas das outras a partir da demonstração da necessidade de sua existência. Além do que, é considerada norma por efetivamente cumprir a função de motivar a conduta humana e a ação Estatal para a preservação do meio ambiente e melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, devendo-se considerar que à vida está correlacionada com a dignidade da pessoa humana, bem como com a liberdade de gozar do que lhes foi garantido pelo texto constitucional.



REFERÊNCIAS

BENTES, Issac Ramiro. Competência tributária do município na constituição federal de 1988 e o exercício do poder de polícia na proteção ambiental. In: TUPIASSU, Lise; MENDES NETO, João Paulo (Org.). **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Forense, 2016. Cap. 5. p. 79-97.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Brasília. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. 2010.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 140/2011**. Brasília. 2011.

CALIENDO, Paulo. **Tributação e Sustentabilidade Ambiental: a extrafiscalidade como instrumento de proteção do meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental, vol. 76, Out. 2014, p. 471.



CASTILHO, Ricardo. **Justiça social e distributiva: desafios para concretizar os direitos sociais**. São Paulo : Saraiva, 2009.

DIAS, Jean Carlos. **Teorias Contemporâneas do Direito e da Justiça**. [S.L.]: JusPodivm, 2019.

GLEZER, Rubens Eduardo. **O Positivismo de Joseph Raz: Autoridade e Razão Prática sem Prática Social**. 2015. 150 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-16102015-121052/en.php>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

OLIVEIRA, Tangre Paranhos Leite. O Direito Fundamental ao Ambiente Ecologicamente Equilibrado. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI/UFSC, 23., 2014, Florianópolis. **Anais...** . Florianópolis: Conpedi, 2014. p. 250 - 280. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=80e95d403709b12e>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

RAZ, Joseph. El Estado de Derecho y su Virtud. In: CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano; VÁSQUEZ, Rodolfo (Org.). **Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América latina**. [s.l.]: Siglo Veintiuno, 2002. Cap. 1. p. 15-36. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=WOtT5WGZtWcC&oi=fnd&pg=PA9&dq=o+que+%C3%A9+norma+v%C3%A1lida+para+joseph+raz&ots=TE_2ieUJz0&sig=YXOgSDPcfUugNd8k19zPCiqaUmQ#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 06 jul. 2019.

RAZ, Joseph. **O conceito de sistema jurídico: uma introdução à teoria dos sistemas jurídicos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

RAZ, Joseph. Interpretação sem restabelecimento. In: MARMOR, Andrei. **Direito e interpretação**. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 235-265.

RAZ, Joseph. **Razão prática e normas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010