



Universidade Federal do Sul da Bahia - UFSB
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA
Programa de Pós-Graduação em Ciências e Tecnologias Ambientais - PPGCTA

Jilton de Sant'Ana

**A tributação ambiental e o orçamento público: o ingresso financeiro de
visitação do Parque Natural Marinho do Recife de Fora em Porto
Seguro/BA**

Orientador: Prof. Dr. Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani
Coorientadora: Prof.^a. Dr.^a. Allívia Rouse Carregosa Rabbani
Coorientador: Prof. Dr. Alexandre Schiavetti

PORTO SEGURO - BA

OUTUBRO - 2021

Jilton de Sant'Ana

**A tributação ambiental e o orçamento público: o ingresso financeiro de
visitação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora em
Porto Seguro/BA**

Defesa de mestrado acadêmico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências e Tecnologias Ambientais da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA).

Orientador: Prof. Dr. Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a. Allívia Rouse Carregosa Rabbani

Coorientador: Prof. Dr. Alexandre Schiavetti

PORTO SEGURO - BA

OUTUBRO – 2021

Catálogo na Publicação (CIP)
Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB)
Sistema de Bibliotecas (SIBI)

S232t Sant'Ana, Jilton de, 1975 -
 A tributação ambiental e o orçamento público: o ingresso financeiro de
visitação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora em Porto
Seguro-BA./ Jilton de Sant'Ana. – Porto Seguro, 2021.
 169 f.

Orientador: Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Sul da Bahia. Programa
de Pós-Graduação em Ciências e Tecnologias Ambientais. Campus Sosígenes
Costa.

1. Desenvolvimento Sustentável. 2. Proteção Ambiental. 3. Poluidor-Pagador
(Princípio). 4. Extra-Fiscalidade Ambiental. 5. Finanças Públicas. I. Rabbani,
Roberto Muhájir Rahnemay. II. Título.

CDD – 344.81046

Elaborado por Lucas Sousa Carvalho - CRB-5/1883

**A tributação ambiental e o orçamento público: o ingresso financeiro de
visitação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora em
Porto Seguro/BA**

Comissão Julgadora

Prof.^a Dr^a Catarina da Rocha Marcolin
Universidade Federal do Sul da Bahia - UFSB

Prof.^a Dr^a Patrícia Aurélia Del Nero
Universidade Federal do Sul da Bahia - UFSB

Prof. Dr José Manuel Iglesias Casais
Universidade de Santiago de Compostela

Aprovada em:

Local da Defesa: Universidade Federal do Sul da Bahia

Dedico este trabalho aos meus familiares,
em especial aos meus pais
Clery e Noêmia (*in memoriam*),
pelos ensinamentos, pelo amor e pelo carinho e
à minha esposa Daiana Cristina, pelo apoio, compreensão
e companheirismo

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida.

À minha esposa Daiana Cristina da Silva Sant’Ana pela dedicação, paciência e apoio incondicionais, tão fundamentais nessa caminhada em curso.

Ao Prof. Dr. Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani, meu orientador nesse trabalho, pela ilimitada paciência, colaboração, disponibilidade e pelas palavras edificantes nos momentos difíceis dessa caminhada.

À Prof.^a. Dr.^a. Allívia Rouse Carregosa Rabbani e ao Prof. Dr. Alexandre Schiavetti pela orientação e imensuráveis contribuições para a obtenção dos resultados e melhoria do trabalho.

Aos professores e professoras do PPGCTA que contribuíram para a concretização da pesquisa, para a elaboração da dissertação, pelo acolhimento e pelo apoio durante essa jornada, em especial ao Prof. Dr. Allison Gonçalves, à Prof. Dra. Catarina Marcolin, à Prof. Dra. Alessandra Buonavoglia Costa-Pinto, ao Prof. Dr. Jailson Novais e à Prof. Dra. Fabiana Hackradt.

Aos membros das bancas examinadoras de qualificação e defesa, pela inestimável contribuição para a construção desse trabalho.

A todos os (as) colegas do PPGCTA pelo companheirismo, ajuda e amizade, em especial aos colegas Samuel, Matheus e Eneias Murilo, pela inestimável colaboração.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia, pelo apoio institucional para desenvolvimento do projeto de pesquisa.

Aos servidores e servidoras técnico-administrativos da Universidade Federal do Sul da Bahia, pela boa vontade na execução dos procedimentos administrativos, inclusive nos procedimentos de pós-defesa da dissertação, em especial a Lucas Sousa Carvalho, Fábio Faria, Fagner Barbosa e Leonilton Cagy.

Aos servidores e servidoras da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro/Ba, pelo acolhimento e colaboração com a pesquisa.

A Bruno Bauer (*in memoriam*), André Lima e Eric Tedesco, pelo compartilhamento de conhecimentos, experiências e pelos conselhos e dicas fundamentais para a conclusão da pesquisa.

Ao meu amigo Everaldo Bispo pelos conselhos e incentivos nos momentos difíceis dessa jornada.

Ao meu amigo Edilson Souza pela colaboração nas visitas ao PNMM do Recife de Fora.

Sumário

RESUMO GERAL	9
ABSTRACT	10
LISTA DE SIGLAS	11
INTRODUÇÃO GERAL	13
Referências	17
TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO NA POLÍTICA AMBIENTAL	
BRASILEIRA.....	19
Resumo.....	19
Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Tributo; Atividade Financeira;	
Extrafiscalidade	19
Abstract	19
Introdução.....	20
Fontes e dados da pesquisa	23
Instrumentos de política ambiental no Brasil.....	24
Os instrumentos econômicos na origem da tributação ambiental.....	28
O poluidor-pagador: de instrumento econômico a princípio jurídico orientador	
da política ambiental.....	31
A tributação ambiental e o orçamento público: instrumentos para o	
desenvolvimento sustentável.....	34
Considerações Finais.....	38
Referências	39
A LEGALIDADE DAS TAXAS AMBIENTAIS E O ORÇAMENTO PÚBLICO: O	
CASO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL MARINHO DO RECIFE DE FORA	
(PORTO SEGURO – BA).....	45
Resumo.....	45
Palavras-chave: Receita Pública; Taxa de Turismo; Preço Público; Fato Gerador;	
Base de Cálculo.....	45
Abstract	45
Introdução.....	45
Fontes e dados da pesquisa	48
A natureza jurídica das denominadas “taxas ambientais” brasileiras	48
Compreensão da natureza da “Taxa” de Visitação do Parque Natural Municipal	
Marinho do Recife de Fora.....	50
As “exações ambientais” de Fernando de Noronha/PE: competências e regimes	
jurídicos distintos	54
<i>A Taxa de Preservação Ambiental (TPA) de Fernando de Noronha: colisão entre direitos garantidos</i>	
<i>pela Constituição</i>	<i>55</i>
<i>A sustentabilidade econômica das unidades de conservação do SNUC: a “Taxa” de Visitação do</i>	
<i>Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha</i>	<i>59</i>
<i>As “exações ambientais” de Fernando de Noronha e o princípio do poluidor-pagador</i>	<i>61</i>
A “Taxa” de visitação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora,	
em Porto Seguro/BA.....	62

O imbricamento da “Taxa” de Visitação do PNMM do Recife de Fora na TCFA Municipal: da receita originária à receita derivada	76
A TCFA, a “taxa” de visitação e o princípio do poluidor-pagador	79
A Taxa de Preservação Ambiental (TPA): controvérsias na definição da finalidade.....	81
As “taxas ambientais” e a destinação da receita	89
<i>A arrecadação e destinação da receita da TCFA federal (IBAMA)</i>	<i>90</i>
<i>A arrecadação e destinação da receita da TPA de Bombinhas</i>	<i>91</i>
<i>A arrecadação e destinação da receita das “exações ambientais” de Fernando de Noronha.....</i>	<i>95</i>
Discussão.....	97
Considerações finais.....	102
Referências	105
A GESTÃO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL MARINHO DO RECIFE DE FORA EM PORTO SEGURO – BA.....	114
Resumo.....	114
Abstract	114
Introdução.....	115
Fontes e dados da pesquisa.....	116
O Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora: caracterização e contexto de criação	127
O PNMM do Recife de Fora: mudança de trajetória e gestão financeira	134
A gestão do fundo financeiro do PNMM do Recife de Fora.....	156
Impactos Esperados do Estudo.....	165
Considerações Finais.....	169
Referências	171
CONCLUSÃO GERAL	177
Considerações Finais.....	180
ANEXOS.....	183
I – Termo de Compromisso de Ajustamento e Conduta (TAC)	183
II – Relatório de Vistoria IBAMA nº 01/2010	190
I – Recomendação MPF/PRM Eunápolis nº 06/2011	195
IV – Modelo do questionário aplicado na pesquisa com as operadoras de turismo	197
V – Anexo IX (parte “A”) da Lei Municipal nº 925/2010 (Código Tributário Municipal).....	220
V – Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981 (Potencial Poluidor e Utilizados de Recursos Naturais - PPGU).....	221
APÊNDICE – Registros fotográficos realizados pelo pesquisador da atividade de visitação na piscina natural do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora em Porto Seguro/BA e em a área de embarque	223

A tributação ambiental e o orçamento público: o ingresso financeiro de visitação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora em Porto Seguro/BA

RESUMO GERAL

O quadro de degradação ambiental resultante das atividades antrópicas, acentuadamente a partir da Revolução Industrial, vem motivando estudos científicos que apontam para a necessidade de adoção de medidas mitigadoras que mantenham os impactos ambientais dentro dos limites de resiliência dos ecossistemas. A tributação ambiental, fundamentada no princípio do poluidor-pagador, vem sendo adotada por determinados Estados Nacionais, em especial no âmbito da União Europeia, como uma dessas medidas mitigadoras dos impactos ambientais, direcionada a dissuadir o produtor de empreender, ou motivá-lo a reduzir atividade com potencial de causar danos ambientais e redistribuir os custos dos danos aos seus causadores, evitando, assim, a imposição injusta desses custos à sociedade. Nesse contexto, a presente pesquisa analisou os instrumentos de política ambiental predominantes no Brasil e os fundamentos da tributação ambiental, com foco no tributo em sua essência extrafiscal, tendo como função precípua o incentivo à mudança de comportamento por parte dos agentes poluidores. Fez-se um estudo de caso da gestão do PNMM do Recife de Fora, localizado na costa do município de Porto Seguro/BA, com foco na sua “taxa” de visitação, verificando sua natureza jurídica e a aplicação da receita arrecadada, comparando-a com outras prestações pecuniárias de natureza ambiental instituídas no Brasil. Os resultados demonstraram a necessidade de implementação de uma política de tributação ambiental ampla no Brasil, baseada no princípio do poluidor-pagador, como alternativa, em combinação com as políticas já existentes, para a mitigação da sua grave crise ambiental, pois induziria os potenciais poluidores a adotarem medidas voltadas para reduzir as externalidades ambientais negativas e/ou promover as externalidades ambientais positivas, além de arrecadar recursos financeiros para o aplicação exclusiva da defesa do meio ambiente. Ficou demonstrado também que as denominadas taxas ambientais atualmente existentes no Brasil, incidentes sobre determinados setores da economia, não podem ser consideradas tributo ambiental em sentido estrito e ainda são insuficientes para mitigar a crise, embora contribuam parcialmente para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por fim, a pesquisa demonstrou que a “taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora não se constitui em tributo, não possuindo o condão de política ambiental, mas foi instituída apenas como uma fonte parcial de sustentabilidade econômica da referida unidade de conservação. Verificou-se que, desde 2018, há dotação no orçamento público a título do fundo do parque, mas não é possível afirmar se toda a receita arrecadada com a “taxa” de visitação está ingressando no fundo do parque, pois o processo de contabilização desse recurso não permite identificação clara de sua origem.

Palavras-chave: 1. Desenvolvimento Sustentável. 2. Proteção Ambiental. 3. Poluidor-Pagador (Princípio). 4. Extrafiscalidade Ambiental. 5. Finanças Públicas. I. Rabbani, Roberto Muhájir Rahnemay. II. Título

Environmental taxation and the public budget: the financial entrance fee for visiting the Recife de Fora Municipal Marine Natural Park in Porto Seguro/BA.

ABSTRACT

The environmental degradation resulting from human activities, especially since the Industrial Revolution, has been motivating scientific studies that point to the need to adopt mitigating measures to keep environmental impacts within the limits of ecosystem resilience. Environmental taxation, based on the polluter pays principle, has been adopted by certain national states, especially within the European Union, as one of these mitigating measures of environmental impacts, aimed at dissuading the producer from undertaking, or motivating him to reduce, an activity with the potential to cause environmental damage, and redistribute the costs of damage to those who cause it, thus avoiding the unfair imposition of these costs on society. In this context, this research analyzed the predominant environmental policy instruments in Brazil and the foundations of environmental taxation, in its inducing action possibility, with the primary function of encouraging a change in behavior by polluting agents. A case study analyzed the visitation fee for the Recife de Fora Marine Municipal Natural Park (RFMMNP), located on the coast of the municipality of Porto Seguro/BA, verifying its legal nature and the application of the revenue collected, comparing it with other fees of an environmental nature instituted in Brazil. The results demonstrated the need for the implementation of a broad environmental taxation policy in Brazil, based on the polluter-pays principle, as an alternative, in combination with existing policies, for the mitigation of its serious environmental crisis, since it would induce potential polluters to adopt measures aimed at reducing negative environmental externalities and/or promoting positive environmental externalities, in addition to collecting financial resources for exclusive application in the defense of the environment. It was also shown that the so-called environmental fees currently existing in Brazil, levied on certain sectors of the economy, cannot be considered an environmental tax in the strict sense and are still insufficient to mitigate the crisis, although they partially contribute to the maintenance of an ecologically balanced environment. Finally, the research showed that the RFMMNP's visitation fee does not constitute a tax and does not have the power of an environmental policy but was instituted only as a partial source of economic sustainability of the RFMMNP conservation unit. It was not possible to verify if the resources collected from the visitation fee are being applied exclusively in environmental protection of the conservation unit itself or in other environmental policies, because the accounting process of this resource does not allow a clear identification of its origin. The study points to the need of a tax for environmental purposes on the tourist activities developed in the Recife de Fora, to inhibit the unbridled increase of these activities and to collect financial resources to be applied exclusively in environmental public policies at the municipal level.

Keywords: 1. Environmental Protection. 2. Environmental Protection. 3. Polluter-Pays (Principle). 4. Environmental Steering Tax. 5. Public Finances.

LISTA DE SIGLAS

CMMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente

CNUC – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação

CTN – Código Tributário Nacional

EMBRATUR - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IFBA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MOG – Ministério do Orçamento e Gestão

MPF – Ministério Público Federal

PMPS – Prefeitura Municipal de Porto Seguro

PNMM – Parque Natural Municipal Marinho

PR - Procuradoria da República

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TAC – Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta

TCFA – Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental

TCM – Tribunal de Contas dos Municípios

TJBA - Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

TJSC - Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

TJSP - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

TPA - Taxa de Preservação Ambiental

UC - Unidade de Conservação

UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia

INTRODUÇÃO GERAL

O município de Porto Seguro está localizado no litoral sul do estado da Bahia, distante 712 km da capital, Salvador, e integra uma região onde está localizada a Reserva da Mata Atlântica da Costa do Descobrimento, com os remanescentes mais preservados de Mata Atlântica do Nordeste brasileiro, reconhecida como Patrimônio Natural Mundial pela UNESCO, em razão do imensurável valor para a ciência e preservação de ecossistemas de interesse universal, sendo a Costa do Descobrimento um relevante sítio “geológico-geomorfológico” e cultural do Brasil, com a presença de recifes de coral e arenitos de praia que incrementam a beleza natural da região (PORTO SEGURO, 2016b, p. 23-24). Nessa região está localizado o Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora (PNMM do Recife de Fora).

O turismo é a principal atividade econômica de Porto Seguro, respondendo por 25% (vinte e cinco por cento) dos empregos formais do município e por cerca de 85% (oitenta e cinco por cento) da renda local, sendo fortemente dependente dos recursos naturais, em especial os recursos costeiros (PORTO SEGURO, 2016b, p. 111). A criação do PNMM do Recife de Fora ocorreu no contexto de expansão desordenada da atividade turística no município, que é um dos maiores destinos turísticos do Brasil (OLIVEIRA, 2003, p. 102–103).

A importância econômica, ecológica, social e cultural da unidade de conservação PNMM do Recife de Fora impõe que sua gestão seja realizada de forma sustentável, considerando-se as várias dimensões da sustentabilidade (FREITAS, 2019, p. 61–64), mas com foco especial no controle e gestão eficiente da atividade econômica relacionada ao parque, a qual tem como seu principal alicerce a atividade turística, devido ao seu alto potencial de afetar a dimensão ecológica, ou ambiental. Nesse caso, constata-se a necessidade de se manter equilíbrio entre a intensidade das atividades de uso público permitidas no parque (visitação, mergulho e flutuação) e a adoção de medidas para sua preservação.

Com efeito, toda política de proteção ambiental gera custos administrativos que demandam recursos econômicos, pois envolvem atos materiais e jurídicos de planejamento, execução e controle (ARAGÃO, 2014, p. 227–228). Embora as diretrizes e objetivos estabelecidos pela Lei nº 9.985/2000 para gestão sustentável das unidades de conservação contemplem os vários aspectos da sustentabilidade (BRASIL, 2000), há a referência expressa no art. 5º às diretrizes que: a) assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das próprias unidades (VI) e; b) confirmem, nos casos possíveis, a autonomia administrativa e financeira às unidades (XII).

Nesse sentido, a Lei nº 9.985/2000 dedica dois capítulos à previsão das fontes de recursos financeiros que poderão assegurar a sustentabilidade econômica das unidades de conservação. O art. 34 trata dos recursos provenientes de doações de qualquer natureza e/ou origem e o art. 35 prevê a cobrança de “taxa” de visitação para as unidades do grupo de proteção integral, além de outras rendas, cujas receitas, em ambos os casos, devem ser aplicadas exclusivamente em favor das unidades. Entretanto, deve-se notar que no do art. 5º, VI, da Lei nº 9.985/2000, o legislador fez a ressalva, “nos casos possíveis”, da qual depreende-se que, em caso da unidade não conseguir ser economicamente autossustentável por insuficiência de recurso (rendas próprias), o Poder Público responsável por sua gestão deverá destinar recurso, consignado no orçamento público, de outras fontes, para garantir-lhes a sustentabilidade econômica, como meio de se atingir a sustentabilidade ambiental, posto que é o Estado o responsável em última instância pela tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do Artigo 225, § 1º, da Constituição Federal (ARAGÃO, 2015, p. 77; BLANCHET; OLIVEIRA, 2014, p. 164–165; BRASIL, 1988).

Da mesma forma, a Lei Municipal nº 611/2005 previu a cobrança da “taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora e os arts. 18 e 25 da Lei Municipal nº 1.670/2021 estendeu a cobrança da “taxa” de visitação para todas as atividades econômicas realizadas no parque (mergulho autônomo e flutuação), além da atividade recreativa na piscina de visitação (passeio turístico), com determinação de destinação do total do recurso arrecadado para o fundo financeiro do parque, visando custear despesas exclusivamente relacionadas à unidade de conservação.

Assim, a gestão das unidades de conservação será exitosa no cumprimento de sua missão de assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e socialmente justo somente se lhe for assegurado o recurso financeiro provido pelo sistema econômico, seja ele proveniente de receita patrimonial (“taxa” de visitação)¹, seja proveniente de doações, ou, ainda, proveniente de receitas tributária², podendo estas serem procedentes de tributos desvinculados de qualquer atuação estatal (impostos) ou vinculados à correspondente atuação estatal (taxas e contribuição

¹ As entradas de recursos financeiros nos cofres públicos são classificadas de acordo com critérios diversos, dentre os quais, a transitoriedade no patrimônio público, sendo as entradas as provisórias denominadas de ingressos públicos e as definitivas de receitas públicas, que são aquelas originadas dos tributos, das sanções financeiras por ato ilícito e da “renda do próprio patrimônio do Estado” (ABRAHAM, 2021, p. 123). A natureza jurídica da “Taxa” de visitação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora será objeto de estudo detalhado no segundo capítulo desta dissertação.

² As receitas tributárias enquadram-se no rol das receitas derivadas, assim qualificadas aquelas provenientes do “patrimônio alheio” (TORRES, 2014, p. 208). Em outras palavras, são aquelas receitas caracterizadas “[...] por constrangimento legal para sua arrecadação” (HARADA, 2021, p. 46 e 346).

de melhoria)³ (CARVALHO, 2019, p. 75–82). No caso do PNMM do Recife de Fora, a “taxa” de visitação é sua principal fonte de receita.

Por outro lado, o sistema econômico, por si só, não é capaz de satisfazer as necessidades humanas sem comprometer o meio ambiente, haja vista que os preços, que determinam as decisões dos produtores e consumidores, não refletem os custos e benefícios originados do meio ambiente, causando as denominadas externalidades negativas (CUTANDA, 2009, p. 322)⁴. Dentro dessa realidade, a motivação dos agentes econômicos será pautada pelos interesses econômicos, em detrimento dos interesses ambientais, de modo que o comportamento daqueles que empreendem atividades potencialmente danosas ao meio ambiente será influenciado pelo aspecto econômico das políticas ambientais implementadas pelo Estado, de forma tal que serão mais ou menos sensíveis à mudança de comportamento na proporção em que suas vantagens econômicas forem afetadas pelas políticas ambientais (MONTERO, 2013, p. 329). Esse pode ser o caso, por exemplo, dos empreendimentos econômicos que atuam na cadeia de atividades relacionadas ao turismo no PNMM do Recife de Fora. Logo, é preciso que a gestão e os demais órgãos que compõem a governança do parque busque equilibrar as necessidades dessas duas dimensões (econômica e ecológica).

Dentro dessa concepção, sendo o sistema econômico promotor de pressões dentro dessa cadeia de uso e manutenção, os instrumentos econômicos surgiram como tentativa de estabelecer um ponto de equilíbrio entre os objetivos da atividade econômica e a proteção do meio ambiente, sendo utilizados na implementação de política ambientais, em associação com outros instrumentos, tais como os de comando e controle e os de comunicação. A tributação ambiental, baseada no princípio do poluidor-pagador, é um importante instrumento econômico que vem sendo utilizado, concomitantemente, com as seguintes funções e finalidades: I) mecanismo de controle e redução dos impactos das atividades econômicas (internalização das externalidades) sobre o meio ambiente e a sociedade; II) inibição de comportamentos ambientalmente indesejáveis ou motivação de comportamento ambientalmente desejáveis; e III) arrecadação de recursos para financiar as políticas públicas ambientais.

³Imposto, taxas e contribuição de melhoria são espécies tributárias previstas no artigo 145, I, II e III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no artigo 5º da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional, BRASIL, 1966).

⁴ Em síntese, o conceito de externalidades enuncia que, em uma relação de mercado (produção e consumo) surgem benefícios ou impõe-se encargos a pessoas que não podem ser diretamente cobradas por esses benefícios nem compensadas pelos encargos, de tal forma que o preço de mercado dos produtos não reflete os reais custos de produção ou ganho com o consumo (NEVIN, 1990, p. 76–77). Esses efeitos, externos ao mercado, são denominados de externalidades, as quais podem ser tanto positivas (benefícios) quanto negativas (encargos). O conceito de externalidades será mais bem analisado no primeiro capítulo desta dissertação.

Em sua essência, os tributos ambientais possuem caráter extrafiscal, cuja finalidade é incentivar ou inibir comportamentos, diferenciando-se dos tributos predominantemente fiscais, que têm como finalidade a arrecadação de receitas públicas (PEREIRA; CAMPO; OLIVEIRA, 2018, p. 248–250). Contudo, a instituição de tributos ambientais pode se constituir em um verdadeiro desafio para o Poder Público, devido à complexidade das diversas concepções técnico-econômico-jurídicas, especialmente no que se refere à interpretação da finalidade, à estimação da base de cálculo, à definição do fato gerador, dentre outras (RABBANI, 2017b, p. 373–384).

Nesse contexto, considerando a existência da “taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora, a pesquisa pretende:

Problema de pesquisa: em que medida pode-se identificar a “Taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora como uma exação de caráter ambiental, considerando o referencial teórico e informações obtidas na pesquisa documental e de campo?

Justificativa para a pesquisa: necessidade de realização de um estudo da natureza jurídica da “Taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora e da aplicação da respectiva receita arrecadada de forma a verificar em que medida sua instituição e cobrança têm contribuído para: I) despertar a consciência da necessidade de preservação do PNMM do Recife de Fora por parte dos visitantes; II) a internalização dos custos sociais da atividade econômica do parque; III) a implementação de políticas de proteção do parque. As análises estarão embasadas no referencial teórico relacionado à tributação tradicional, à tributação ambiental e ao orçamento público.

Objetivo geral: Estudar a teoria da tributação ambiental e sua provável aplicação no Brasil, tendo como exemplo o processo de arrecadação e gestão dos recursos da “Taxa” de Visitação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora (Porto Seguro/BA).

Objetivos específicos:

- Investigar a aplicação da tributação ambiental no Brasil e sua relação com o orçamento público;
- Avaliar a natureza e a legalidade da “Taxa” de Visitação do PNMM do Recife de Fora, a partir de estudo comparativo com outras exações com fim ambiental, no Brasil;
- Descrever resumidamente o processo de gestão do PNMM do Recife de Fora;
- Analisar o processo de arrecadação junto ao fundo do PNMM do Recife de Fora e a destinação da receita no orçamento público municipal;

- A partir dos resultados obtidos, sugerir caminhos de melhoria na gestão fiscal, orçamentária e financeira do PNMM do Recife de Fora.

O trabalho foi dividido em três capítulos. A metodologia aplicada para o alcance dos objetivos está descrita em cada capítulo. No primeiro capítulo, intitulado “Tributação e orçamento público na política ambiental brasileira” faz-se uma revisão teórica da tributação ambiental e sua aplicabilidade no Brasil, analisando a sua relação com o orçamento público. No capítulo seguinte, intitulado “A legalidade das taxas ambientais e o orçamento público: o caso do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora em Porto Seguro/BA” busca-se compreender a natureza, legalidade e legitimidade da “Taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora, mediante estudo comparado de algumas exações de caráter ambiental existentes no Brasil, e com fulcro no ordenamento jurídico brasileiro. E no último capítulo, intitulado “A Gestão do PNMM do Recife de Fora em Porto Seguro/Ba”, será realizada descrição e interpretação do processo de gestão e a função do parque como unidade de conservação da natureza, com foco no processo de arrecadação e gestão dos recursos da “taxa” de visitação, bem como sugerir, com base nos resultados obtidos e no embasamento teórico-legal, caminhos que possam resultar em melhoria na gestão fiscal, orçamentária e financeira do parque.

Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530990596/>. Acesso em: 27 dez. 2021

ARAGÃO, Alexandra. **O princípio do poluidor pagador**: pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014. v. 1. Disponível em: <http://www.coimbraeditora.pt/>. Acesso em: 1 maio. 2020

ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente na união europeia. In: **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1–532.

BLANCHET, Luiz Alberto; OLIVEIRA, Edson Luciani De. Tributação da energia no Brasil: necessidade de uma preocupação constitucional extrafiscal e ambiental. **Sequência**: Estudos Jurídicos e Políticos, [S. l.], v. 35, n. 68, p. 159, 2014. DOI: 10.5007/2177-7055.2013v35n68p159. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v35n68p159>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e

Municípios. Brasília, DF: Senado Federal, [2017]. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531492/codigo_tributario_nacional_3ed.pdf. Acesso em: 1 nov. 2020.

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: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9985-18-julho-2000-359708-norma-pl.html>. Acesso em: 13 set. 2020

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte/MG: Fórum, 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 30. Ed. – São Paulo: Atlas, 2021. 9786559770038. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770038/>. Acesso em: 27 dez. 2021

MONTERO, Carlos Eduardo P. O Fundamento e a finalidade extrafiscal dos tributos ambientais. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 05, n. 2, p. 316–364, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2013.9960>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9960>. Acesso em: 14 jun. 2019.

NEVIN, Edward. Scale and externalities. In: **The Economics of Europe**. London: Macmillan Education UK, 1990. p. 76–86. DOI: 10.1007/978-1-349-20923-1_8. Disponível em: https://link-springer-com.ez427.periodicos.capes.gov.br/chapter/10.1007/978-1-349-20923-1_8#citeas. Acesso em: 7 nov. 2020.

OLIVEIRA, José Antônio P. Governmental responses to tourism development: three Brazilian case studies. **Tourism Management**, [S. l.], v. 24, n. 1, p. 97–110, 2003. DOI: 10.1016/S0261-5177(02)00046-8. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0261517702000468>.

PEREIRA, Maria Marconiete Fernandes; CAMPO, Cristina Paiva Serafim Gadelha; OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros De. Tributação extrafiscal como instrumento de fomento a procedimentos ecologicamente equilibrados. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário - RDIET**, [S. l.], v. 13, p. 242–272, 2018. DOI: 10.18838/2318. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/9697>. Acesso em: 13 set. 2019.

RABBANI, Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani. A extrafiscalidade como instrumento da responsabilidade ambiental: os tributos ambientais. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário- RDIET**, [S. l.], v. 12, p. 363–390, 2017. b. DOI: 10.18838/2318. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/issue/view/477>. Acesso em: 30 abr. 2020.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CAPÍTULO 1

TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO NA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA⁵

Resumo

Este trabalho faz uma breve revisão dos fundamentos da tributação ambiental, em especial o princípio do poluidor-pagador e na forma como seus objetivos contribuem para a política de proteção do ambiente, projetando sua aplicação para o Brasil. Relaciona um dos objetivos do princípio do poluidor-pagador, qual seja, a equidade na redistribuição dos custos das medidas públicas, com a concepção moderna do orçamento público, enquanto instrumento de gestão de políticas públicas equitativas, a partir da premissa de que o orçamento público é essencial para a eficácia de uma política de tributação ambiental. Nesse contexto, analisa o grau de importância do conceito de extrafiscalidade para a tributação ambiental. Os resultados mostraram que os fundamentos da tributação ambiental, ainda que estejam dentro da racionalidade da economia neoclássica (tradicional), ainda são essenciais para a implementação de políticas ambientais. Demonstra o papel do orçamento público no contexto de uma política de tributação ambiental e reinterpreta a extrafiscalidade ambiental.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Tributo; Atividade Financeira; Extrafiscalidade

Abstract

This work briefly reviews the fundamentals of environmental taxation, especially the polluter pays principle, and how its objectives contribute to environmental protection policy, projecting its application to Brazil. It relates one of the objectives of the polluter pays principle, which is equity in the redistribution of the costs of public measures, with the modern conception of the public budget as an instrument for the management of equitable public policies, based on the assumption that the public budget is essential to the effectiveness of an environmental taxation policy. In this context, it analyzes the degree of importance of the concept of extra-fiscality for environmental taxation. The results showed that the fundamentals of environmental taxation, even if they are within an economic rationality, are still essential for the implementation of environmental policies. It demonstrates the role of the public budget in the context of a policy of environmental taxation and reinterprets environmental extra-fiscality.

Keywords: Sustainable Development; Tax; Financial Activity; Environmental Steering Tax.

⁵ Capítulo publicado no livro digital “*Desafios Ambientais e Culturas Agrícolas*” da Backup Books Editora, ISBN: 978-65-995397-0-1 (Online). Autores: Jilton de Sant’Ana, Roberto Muhájir Rahnamay Rabbani, Allívia Rouse Carregosa Rabbani, Alexandre Schiavetti. Sítio web do livro: http://backupbooks.com.br/index.php?route=product/product&product_id=60

Introdução

A atual crise ambiental e seus impactos coloca a formulação de políticas públicas para mitigá-la nas agendas internacional e nacionais. No Brasil, a proteção do meio ambiente está amplamente prevista na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981), que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), e na Constituição Federal (BRASIL, 1988) que, além de recepcionar a referida lei, elevou, no art. 225, o meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental, vinculando o Estado a uma intervenção sistemática no combate à crise ambiental; é dever do Estado planejar e executar políticas ambientais, fato que implica na redução da discricionariedade da Administração Pública, ou seja, o administrador público deve levar em conta o meio ambiente em suas decisões (BENJAMIN, 2015, p. 99–101).

Do ponto de vista da defesa do meio ambiente, vale citar, ainda, a promulgação da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), que regulamenta o § 1º, Incisos I, II, III e VIII da Constituição Federal (1988), criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais - BRASIL, 1998) que estabelece sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, além de uma série de outras leis, decretos, resoluções, órgãos e colegiados, de caráter nacional e subnacional, componentes do SISNAMA, bem como a Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha, enquanto instituições voltadas a garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Na nova configuração conferida pela atual Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional, o Estado brasileiro, denominado por alguns doutrinadores de Estado Socioambiental e Democrático de Direitos, passa a assegurar aos cidadãos a proteção “[...] contra novas formas de violação à sua dignidade e aos seus direitos fundamentais[...]” em razão da crise ambiental, e, diferente do Estado Liberal, assume o papel de implementar políticas públicas para garantir os direitos fundamentais, dentre os quais os direitos sociais e o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, numa articulação entre eles que afasta qualquer hierarquização prévia, conciliando as respectivas agendas ambiental, social, econômica e cultural (SARLET; MACHADO; FENSTERSEIFER, 2015, p. 35-36).

Por outro lado, a mesma Constituição Federal de 1988, nos arts. 170 a 181, ao tratar da ordem econômica e financeira do Estado brasileiro, optou pela economia de mercado como fonte de geração da riqueza e da renda, garantindo direitos e prevendo limitações e regras

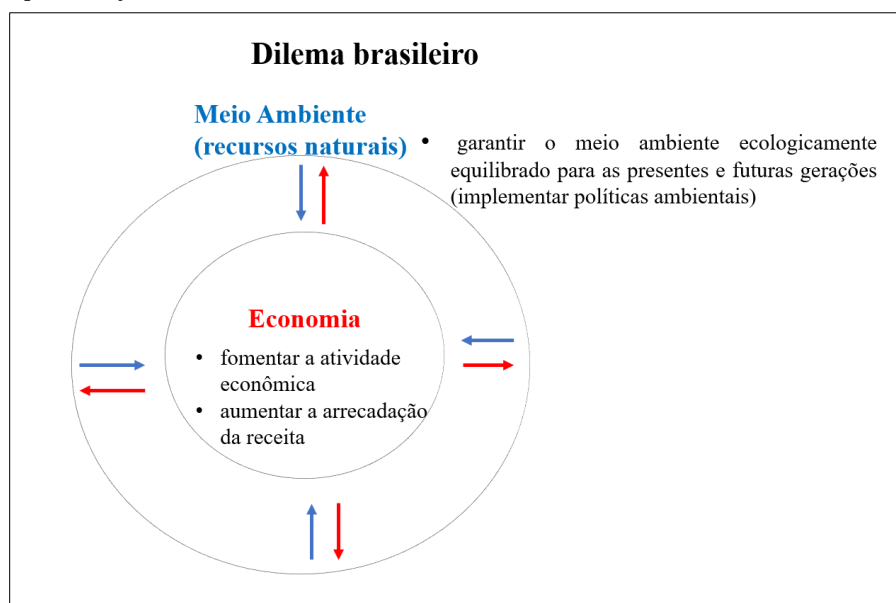
concernentes ao exercício da atividade econômica, visando o equilíbrio entre capitalismo e uma sociedade livre, justa e equilibrada (TORRES, 2014, p. 179), inclusive com previsão expressa de defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais dessa atividade. Face a tal modelo, o financiamento das necessidades públicas, inclusive das políticas que asseguram os direitos fundamentais, a exemplo dos socioambientais, ocorre mediante recursos financeiros provenientes da atividade econômica, através da atividade financeira do Estado, que “[...] é a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado[...]” (HARADA, 2021, p. 4) e da qual são objeto os “[...] fundos públicos constitucionais, as transferências do produto arrecadado de impostos, as arrecadações ou patrimônios oriundos de intervencionismos estatais [...]”, dentre outros (TORRES, 2014, p. 64).

No contexto da atividade financeira, o alcance dos fins e objetivos políticos e econômicos do Estado moderno só podem ser financiados com o ingresso da receita pública (TORRES, 2008, p. 100), cuja obtenção tem origem em fontes diversas, dentre as quais as receitas patrimoniais, originárias do próprio patrimônio do Estado, as doações e as receitas tributárias, derivadas do patrimônio dos cidadãos (ABRAHAM, 2021, p. 121-123). As receitas tributárias (impostos, taxas contribuições e empréstimos compulsórios) constituem-se na principal fonte de recursos financeiros ingressantes no erário (MONTERO, 2013, p. 335; TORRES, 2008, p. 100) e representam o principal bem econômico à disposição do Estado moderno, inclusive do Brasil (ABRAHAM, 2021, p. 130; TORRES, 2011, p. 3). Considerando que existe uma relação positiva entre receitas tributárias e nível de atividade econômica, de forma que o aumento deste induz o aumento da arrecadação daquela (FROYEN, 2002, p. 490-491), deduz-se que a atividade financeira depende da atividade econômica para cumprir os fins e objetivos do Estado, expressos na Constituição, inclusive políticas públicas de defesa do meio ambiente.

Ocorre que, dentro de uma concepção de desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico é limitado pela capacidade de suporte do meio ambiente (ANDRADE; ROMEIRO, 2009b, p. 3-4; BOTKIN; KELLER, 2018, p. 84; MOTTA, 2012, p. 156; ROCKSTRÖM et al., 2009, p. 472; ROMEIRO, 2018, p. 56-59). Nesse contexto, o Estado brasileiro encontra-se diante de um dilema (figura 1): por um lado, a necessidade de fomentar as atividades econômicas, visando promover o aumento da renda e, conseqüentemente, da arrecadação da receita tributária que irá financiar as necessidades públicas, dentre as quais a defesa do meio ambiente, o que, paradoxalmente, poderá resultar em degradação ambiental em determinados

setores ou em toda a economia produtiva; por outro lado, o Estado tem o dever de implementar políticas públicas para combater a atual crise ambiental, de forma a garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado para a atual e futuras gerações, fato que, pela ótica da economia (tradicional), poderá representar empecilho ao crescimento econômico. Esse dilema está representado na figura 1.

Figura 1 – Esquema representativo do dilema brasileiro entre crescimento econômico e preservação ambiental



Fonte: Elaboração própria, com base em (ANDRADE; ROMEIRO, 2009b, p. 3-4, p. 472; ROMEIRO, 2018, p. 56-59)

Em meio a esse impasse, questiona-se: quais políticas públicas poderiam ser adotadas pelo Estado, além das já implementadas, para mitigar os danos provocados pela atividade econômica ao meio ambiente? Por que as atuais políticas ambientais brasileiras não têm sido suficientes para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado? Que contribuição teria uma política de tributação ambiental dentro dessa missão do Estado brasileiro? De que forma o orçamento público pode contribuir para a efetividade de políticas públicas ambientais?

Nesse sentido, o objetivo do presente capítulo é realizar uma revisão teórica das políticas ambientais, considerando aquelas baseadas nos instrumentos de comando e controle e as baseadas nos instrumentos econômicos ou de mercado, com foco na tributação ambiental e sua efetividade para a promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil e, a partir da apropriação desses conhecimentos, analisar o papel do orçamento público no alcance das finalidades dessas políticas. Questões como as levantadas no parágrafo anterior são

complexas, pois são desdobramentos de outra questão maior, relacionada ao alcance do que se compreende por “desenvolvimento sustentável”; logo, exigem uma análise mais profunda e orgânica com as necessidades da sociedade e do meio ambiente contemporâneos. Portanto, o presente estudo não tem a pretensão de propor uma solução infalível para o problema suscitado, mas analisar a possibilidade de sua mitigação através de instrumento de política ambiental ainda não plenamente implementado no Brasil.

O capítulo está estruturado em três partes. Inicialmente serão estudados os conceitos, tipologia e princípios das políticas ambientais previstas e implementadas no Estado brasileiro. Depois serão analisados o papel dos instrumentos econômicos na política ambiental, com aprofundamento no surgimento e na evolução das teorias econômicas que originaram o princípio do poluidor-pagador até sua consolidação como princípio jurídico fundamental da política de proteção do ambiente em escala global. Por fim, será analisada possibilidade de instituição de política de tributação ambiental no Brasil, baseada no princípio do poluidor pagador, vinculada à instituição de um “orçamento ambiental”, como provável solução para o problema observado.

Fontes e dados da pesquisa

Para os objetivos deste capítulo, foi realizada pesquisa bibliográfica nas bases eletrônicas de dados (artigos científicos, teses e dissertações) e descritores constantes no quadro 1.

Quadro 1 – Bases eletrônicas de dados e descritores utilizados na pesquisa bibliográfica

Descritores	Base de dados
“tributação ambiental”, “princípio do poluidor-pagador”, “extrafiscalidade”, “extrafiscalidade ambiental”, “environmental taxation”, “polluter pays principle”, “Non-fiscal Taxes” e os conjuntos de descritores “TS= (environmental taxation) AND PY= (2011-2020)”, “TS= (("environment* taxation") AND ("public budget" OR "public spending"))”, e “TI= ("*principle high level of ecological protection") OR TS=environment*tax*)	Portal de Periódicos da CAPES, Web of Science, Scopus, Springer Link, ScienceDirect, Scielo e Gale Academic OneFile, bem como o sítio eletrônico de acesso livre Google Scholar.

Fonte: Elaboração própria

Os critérios de refinamento foram definidos com base no período de abrangência e em áreas de conhecimento. Utilizou-se, ainda, a técnica da busca de títulos nas referências de

artigos e livros lidos, sendo os textos completos obtidos na plataforma Google Scholar ou mediante solicitação ao próprio autor.

No período pré-pandemia foi realizado, de forma complementar, levantamento bibliográfico na biblioteca física da UFSB, e durante a pandemia foi realizado levantamento bibliográfico na biblioteca virtual, além das pesquisas nas demais fontes acima citadas, com a pesquisa em livros que tratam dos temas economia do meio ambiente, direito tributário, direito ambiental, direito financeiro, finanças públicas, tributação ambiental, dentre outros.

Instrumentos de política ambiental no Brasil

O dever de proteção ao meio ambiente vincula o Estado brasileiro no tocante à implementação e execução, de forma sistematizada e contínua, de uma política pública ambiental, materializada na legislação e nas ações da Administração Pública (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 417). Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, com destaque para o seu art. 225, a PNMA e o SISNAMA, criados pela Lei nº 6.938/1981, além de vários outros dispositivos legais e infralegais, representam a concepção de defesa do meio ambiente como uma finalidade em si mesma, inaugurando a denominada “fase holística” do Direito Ambiental, em que o meio ambiente é compreendido como um todo integrado, com suas partes interdependentes das outras, sem fragmentação, passando a contar “[...] com a afirmação doutrinária, jurisprudencial e legislativa dos seus instrumentos, princípios, objetivos e objeto” (FARIAS; COUTINHO; KARÊNIA, 2016, p. 23)

Especialmente o art. 225 da Constituição Federal elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de direito fundamental da pessoa humana, com o estabelecimento de um conjunto de princípios e regras vinculados a uma tutela ambiental, consagrando-a como um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, reconhecendo-se duas dimensões da proteção ambiental, quais sejam, objetivo e meta do Estado e direito/dever fundamental individual e coletivo (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 416-417). Esse mandamento obriga o Estado brasileiro a implementar políticas públicas de forma contínua, visando combater a crise ambiental.

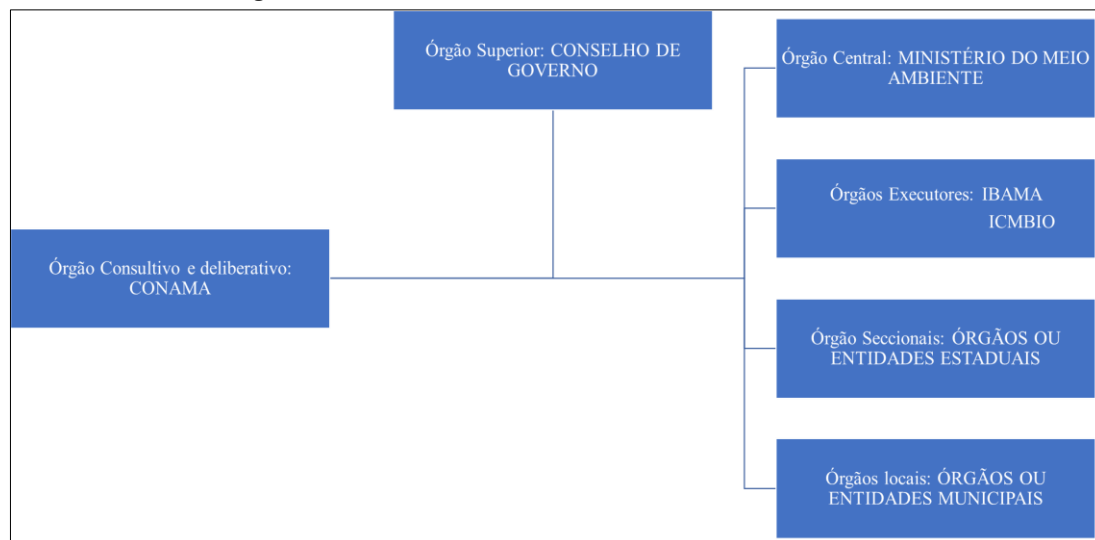
De acordo com Lustosa et al. (2018, p. 437), a política ambiental pode ser definida como o “[...]conjunto de metas e instrumentos que visam a reduzir os impactos negativos da ação antrópica sobre o meio ambiente”, prevendo penalidades para quem não cumprir as normas

estabelecidas e, ao interferir nas atividades dos agentes econômicos, influencia as demais políticas públicas, tais como as políticas industrial e de comércio exterior.

O Brasil conta com uma Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938/1981, cujo objetivo, expresso no seu art. 2º, é “[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”.

Considerando-se o grau de importância dos diplomas legais em matéria ambiental, a lei da PNMA é reconhecida como a mais importante normativa, depois da Constituição Federal de 1988, prevendo toda a “[...] sistemática necessária para a aplicação da política ambiental (conceito básico, objeto, princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos, órgãos, responsabilidade objetiva etc.)” (SIRVINSKAS, 2020, p. 208). O país dispõe, ainda, de um sistema de proteção ao meio ambiente, o SISNAMA (figura 2), que integra as políticas públicas ambientais em escala nacional, composto por órgãos e entidades das três esferas de poder, assim como pelas fundações que forem instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade do meio ambiente

Figura 2 - Representação gráfica da estrutura administrativa do SISNAMA, composto por órgãos e entidades das três esferas de governo, cujo objetivo é promover a integração das políticas públicas ambientais entre tais órgãos e entidades



Fonte: Elaboração própria com base nas informações constantes do art. 6º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Tradicionalmente, as políticas de proteção ao meio ambiente são efetivadas por normas proibitivas, denominadas de *command and control regulations* (regulamentos de comando e controle), nos quais são estabelecidos limites à conduta humana visando garantir os níveis

desejados de preservação ambiental (FREITAS NETO; BUENO; COSTA, 2006, p. 92). Por outro lado, há também os instrumentos econômicos, ou de mercado, que têm origem nas teorias econômicas, dentre os quais a tributação ambiental (RABBANI, 2012, p. 86-87), que será estudada detalhadamente mais adiante. Cita-se, ainda, os denominados instrumentos de comunicação, a exemplo da educação ambiental, aplicados na conscientização e informação dos agentes poluidores e das vítimas dos danos a respeito dos diversos temas ambientais e como facilitadores para a cooperação entre os agentes poluidores na busca de soluções ambientais. (LUSTOSA et al., 2018, p. 449).

Mesmo que, conceitualmente, seja possível diferenciar esses instrumentos, na prática o que se percebe é a necessidade de aplicá-los de forma concomitante a uma mesma norma regulamentadora, quando passam a receber o *status*, indistintamente, de instrumentos jurídicos. Por essa razão, pode-se criticar a diferenciação entre instrumentos de comando e controle e instrumentos econômicos, argumentando-se que tanto estes quanto aqueles são instituídos por normas e passam a fazer parte do sistema jurídico, independentemente de terem efeitos econômicos, de modo que todos os instrumentos de intervenção estatal no meio ambiente constituem-se em instrumentos jurídicos, na medida em que são assimilados pelo sistema jurídico (RABBANI, 2012, p. 87). De todas as formas, manteremos a classificação para efeito de sistematização do presente estudo.

As políticas ambientais brasileiras estão baseadas, predominantemente, nos instrumentos de comando e controle, embora também possuam instrumentos econômicos e de comunicação. No quadro 2 estão demonstradas algumas das principais políticas ambientais ou relacionadas ao meio ambiente, disciplinadas por lei ou decreto.

Quadro 2 - Legislação nacional que disciplina as principais políticas ambientais e outras políticas relacionadas ao uso de determinados recursos ambientais, com análise dos instrumentos contemplados. Os instrumentos indicados como “predominantes” são aqueles em que se constatou predominância na respectiva política; os instrumentos não predominantes foram indicados apenas como “presente”; e aqueles em que não se constatou presença foram indicados como “inexistente”.

Lei/Decreto	Política	Instrumentos de política ambiental contemplados		
		Comando e controle	Econômicos	Comunicação
Lei nº 6.938/1981	PNMA/SISNAMA	predominante	presente	presente
Lei nº 9.433/97	Política Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos	predominante	presente	presente
Lei nº 9.795/99	Política Nacional de Educação Ambiental	presente	presente	predominante
Lei nº 9.985/2000	Política ou Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza	predominante	presente	presente
Lei nº 10.257/2001	Política Nacional Urbana — Estatuto da Cidade	predominante	presente	inexistente

Decreto nº 4.339/2002	Política Nacional da Biodiversidade	predominante	presente	presente
11.445/2007	Política Nacional de Saneamento Básico	presente	predominante	presente
Decreto nº 6.040/2007	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	predominante	presente	inexistente
Lei nº 11.959/2009	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura e da Pesca	predominante	presente	presente
Lei nº 12.187/2009	Política Nacional sobre Mudança do Clima	predominante	presente	presente
Lei nº 12.305/2010	Política Nacional dos Resíduos Sólidos	predominante	presente	presente
Lei nº 12.334/2010	Política Nacional de Segurança de Barragens	predominante	ausente	presente

Fonte: Elaboração própria a partir da análise da legislação ambiental nacional e doutrina (LUSTOSA et al., 2018, p. 452–454; SIRVINSKAS, 2020, p. 208-209; VIANA, 2015, p. 88).

Os países que adotaram os instrumentos de comando e controle nas políticas ambientais caracterizam-se por possuírem uma base normativa altamente enriquecida. Esse é o caso, como exemplificado acima, do Brasil (SOUZA, 2017, p. 139). Os instrumentos de comando e controle possuem como grande vantagem a clareza com que são estabelecidos os objetivos a serem atingidos e os meios adequados, além de deixarem clara a preferência à proteção do ambiente sobre a eficiência econômica, sendo, portanto, os mais indicados para prevenir os impactos irreversíveis de determinadas substâncias sobre o meio ambiente, a exemplo do mercúrio ou de substâncias radioativas (ARAGÃO, 2014, p. 175–176). Entretanto, deve-se atentar para o fato de que a utilização isolada desses instrumentos vem recebendo muitas críticas, em razão do seu alto custo de implementação, pela sua rigidez e pela forma limitada com que impacta no sistema de formação de preços, na adoção de tecnologias mais limpas e na mudança de comportamentos ambientalmente indesejáveis, a exemplo de determinados tipos de consumo (MONTERO, 2013, p. 331).

Por outro lado, os instrumentos econômicos, ou instrumentos de mercado, referem-se aos mecanismos de característica ordenatória com função promocional, ou seja, de incentivar condutas ambientalmente desejáveis, orientando o mercado rumo a adoção de atividades econômicas sustentáveis (PERALTA, 2015, p. 17), nos casos em que a aplicação de normas coercitivas, baseadas nos instrumentos de comando e controle, produzirem custos sociais superiores aos benefícios ambientais, sendo tais normas obstadas pelo princípio da proporcionalidade (FREITAS NETO; BUENO; COSTA, 2006). Diante dessa realidade, torna-se necessário que o Estado brasileiro encontre alternativas que venham colaborar com os atuais instrumentos de comando e controle das políticas ambientais, adotando-se com mais frequência os instrumentos econômicos, especialmente aqueles recepcionados pelo sistema jurídico com a

função de tributos extrafiscais, focados na indução de comportamentos ambientalmente desejáveis, visando a proteção do meio ambiente.

Os instrumentos econômicos na origem da tributação ambiental

A tributação ambiental tem origem em estudos econômicos publicados a partir do final do século XIX, com o surgimento da teoria das externalidades, cuja evolução culminou no consagrado princípio do poluidor-pagador, recepcionado pela ciência jurídica como princípio basilar da concepção moderna de tributação ambiental. Assim, deve-se analisar a teoria das externalidades, que é importante marco para a compreensão do debate em torno da necessidade ou não da intervenção estatal na economia, visando corrigir as falhas de mercado através de políticas públicas socioambientais.

A teoria das externalidades encontra seus fundamentos na obra *Principles of Economics*, de Alfred Marshall, originalmente publicada em 1890. No livro quinto da obra, o autor faz um estudo das relações entre demanda, oferta e valor dos produtos, explicando como o comportamento e as forças atuantes no mercado acabam influenciando o preço dos bens produzidos, distorcendo seus reais custos de produção. Nesse estudo, o autor constata que “o valor de mercado de qualquer coisa pode estar muito acima ou muito abaixo do custo normal de produção: e os custos marginais de um determinado produtor a qualquer momento podem não estar em relação próxima com os custos marginais em condições normais” (MARSHALL, 2013, p. 334)⁶.

Posteriormente, Arthur Cecil Pigou, que fora aluno de Marshall, desenvolveu no seu conhecido trabalho intitulado *The Economics of Welfare* (1920) o conceito de externalidades daquele e o utilizou para justificar a intervenção do governo na economia, visando internalizar os custos ou benefícios socioambientais (externalidades) resultantes da produção/consumo de bens ou da prestação/fruição de serviços. Pigou afirma que ocorre a produção de uma externalidade quando os agentes envolvidos em uma relação econômica (produção/consumo de bem ou prestação/fruição de serviço) estendem os benefícios ou perdas dessa relação a outras pessoas (terceiros), alheias a essa relação, independentemente da vontade dessas pessoas ou dos

⁶ Tradução dos autores do texto original em inglês: “The market value of anything may be much above or much below the normal cost of production: and the marginal costs of a particular producer at any time may stand in no close relation to marginal costs under normal conditions” (MARSHALL, 2013, p. 334)

agentes econômicos envolvidos, sem que haja a possibilidade de cobrança dos benefícios ou a compensação das perdas aos terceiros beneficiados ou prejudicados⁷(PIGOU, 1920, p. 174).

Denomina-se também de efeitos externos do mercado ou externalidades de uma atividade econômica, podendo ser tanto positivas quanto negativas e marcadas, invariavelmente, pelo fato de serem ignoradas nas decisões de produção ou consumo pelos agentes econômicos que as geram, de modo que o preço final dos produtos ou serviços não refletem tais externalidades, sendo necessária a intervenção estatal para corrigir tais distorções (ARAGÃO, 2014, p. 32-33). A partir do pressuposto de que a empresa produzirá até o limite em que auferir benefício por sua produção, ainda que tal limite atinja um nível máximo de poluição degradante, Pigou estabeleceu um nível ótimo de poluição no qual o limite de produção é o ponto em que o benefício marginal privado (BPM) se iguala ao custo marginal externo (CME), que representa o custo social das atividades poluentes, o qual deve ser identificado e acrescentado ao preço de mercado do produto; esse mecanismo de intervenção estatal foi “[...] denominado de tributo ambiental ótimo ou tributo corretor pigouviano”. (RABBANI, 2017a, p. 199–200).

Ronald Coase (2008) critica a abordagem de Pigou, argumentando que a solução proposta estaria equivocada, pois as externalidades constituem-se em problema de natureza recíproca, em que a reparação do prejuízo aos poluídos também resultaria em prejuízo aos poluidores, na medida em que aqueles também teriam um grau de responsabilidade pela poluição da qual são vítimas. Logo, a verdadeira questão a ser decidida seria: o empreendimento de uma atividade poluidora seria autorizado a causar prejuízo a terceiros, ou seriam esses terceiros autorizados a causar um prejuízo ao empreendedor? Para Coase, o problema residiria em evitar o prejuízo mais grave. Uma vez de posse de um fator de produção (um pedaço de terra, uma tonelada de fertilizantes) o dono adquire, na verdade, o direito (limitado) de realizar determinadas ações com e nesse bem, ainda que causem efeitos prejudiciais; “[...] o custo de exercer um direito é sempre a perda sofrida em outro lugar em consequência do exercício desse direito” (COASE, 2008, p. 36).

⁷ “[...] one person A, in the course of rendering some service, for which payment is made, to a second person B, incidentally, also renders services or disservices to other persons C, D and E, of such a sort that technical considerations prevent payment being exacted from the benefited parties or compensation being enforced on behalf of the injured parties” (PIGOU, 1920, p. 174). “[...] uma pessoa A, no curso de prestar algum serviço, pelo qual se paga, a uma segunda pessoa, B, incidentalmente também presta serviços ou desserviços a outras pessoas C, D e (não produtoras de serviço igual), de tal sorte que o pagamento não pode ser obtido das partes que se beneficiam ou compensação exigida em favor das partes oneradas”. Tradução de Rachel Sztajn (2015, p. 202).

Sendo assim, o empreendimento econômico, desde que seja autorizado a funcionar, adquire certo direito de poluir, dentro de limites pré-estabelecidos, pois sua utilidade (produto ou serviço gerado) poderá compensar os prejuízos causados pela poluição, de modo que essa relação (utilidade/prejuízo produzido) deve ser considerada “[...] ao se decidir se o efeito prejudicial deve ou não ser considerado um dano” (COASE, 2008, p. 16). A solução para a internalização dos custos deve ocorrer através da negociação direta entre as partes envolvidas (poluidor e poluído), bastando que haja a exata definição dos direitos das partes (legislação) e a previsibilidade dos resultados das ações judiciais. A exceção ficaria por conta dos casos em que as transações de mercado (negociação direta entre as partes) possuísem custos elevados, situação em que a solução para o problema dependeria mais das decisões do sistema jurídico.

Na visão de Aragão (2014, p. 36-38), a abordagem de Coase, que acaba por introduzir na lógica do mercado muito dos elementos ambientais, incorporando-os como fatores de produção que passam a ser vistos como direitos e, portanto, privatizáveis, não prevaleceu, tendo sido atualizada para uma “nova formulação da solução negociada”, que elimina o caráter de reciprocidade das externalidades ambientais, assegurando o direito inicial aos poluídos, ao invés de aos poluidores. Desta forma, pode-se relacionar, em certa medida, o estudo de Coase ao fundamento teórico do atual comércio de emissões (ou licenças de emissões negociáveis) no mercado (RABBANI, 2017a, p. 201), considerando que, de acordo com sua concepção, os próprios atores do mercado poderiam negociar entre si os limites das externalidades (poluição).

Nesse sentido, percebe-se antagonismo nas concepções de Pigou e Coase no que tange ao papel do Estado na atividade econômica e à responsabilidade pela tutela do meio ambiente, pois o primeiro defende a intervenção do Estado na economia para garantia do bem-estar socioambiental, enquanto o segundo parte da concepção do Estado mínimo (*laissez faire*), segundo a qual as decisões pela condução da atividade econômica devem ser tomadas no âmbito do mercado, cabendo ao Estado apenas atuar nas garantias estritamente necessárias. Sob a ótica da sustentabilidade ecológica, a crítica que se faz às abordagens de Pigou e Coase, embora se reconheça a utilidade de ambas para a formulação de políticas públicas ambientais, está no fato de que seu objeto resume-se à eficiência alocativa por intermédio da correção dos preços, a partir de uma racionalidade neoclássica (tradicional) da economia, e não por meio de “uma escala sustentável”⁸, pois não consideram a imprevisibilidade da evolução dos impactos

⁸ O conceito de “escala sustentável” diz respeito à “[...] existência de um estoque de capital natural que seja capaz de dar suporte às funções ecossistêmicas básicas, assim como a provisão de matérias-primas e a capacidade de

ambientais em razão dos efeitos sinérgicos e das reações defasadas (ROMEIRO, 2018, p. 35, 54-55). Ambas as teorias são guiadas por um individualismo metodológico associado a uma perspectiva econômica isolada, caracterizada por uma abordagem utilitarista do meio ambiente, por meio da qual se extrai dele o máximo de utilidade econômica, numa integração à economia de mercado, desconsiderando-se a complexidade dos aspectos ecológicos envolvidos (DERANI, 2009, p. 92–93). Há, porém, quem defenda o contrário, argumentando que a internalização das externalidades, ao corrigir as falhas do mercado, está em perfeita harmonia com o conceito de sustentabilidade (SOUZA, 2017, p. 187)

O poluidor-pagador: de instrumento econômico a princípio jurídico orientador da política ambiental

A teoria das externalidades deu origem ao princípio do poluidor-pagador, que foi adotado pela primeira vez em 1972 pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁹, porém, apenas de forma parcial, pois sua aplicação exigia que o poluidor internalizasse os custos apenas suficientes para a manutenção do meio ambiente em estado aceitável de poluição, tendo suas formulações evoluído, com o passar do tempo, para sua aplicação total (ADSHEAD, 2018, p. 3–4). Traduzido para o âmbito jurídico, o princípio do poluidor-pagador vincula a intervenção estatal na obrigação de instituir mecanismos para corrigir as externalidades negativas, ou custos sociais, causadas pelas atividades econômicas (RABBANI, 2017a, p. 201). Dessa maneira, o princípio do poluidor-pagador consegue atingir os objetivos da política de proteção ambiental com o alcance da maior celeridade, da maior eficácia ecológica, da maior economicidade e da maior equidade social, dissuadindo de poluir ou impondo aos agentes poluidores o custo econômico (a depender da escolha) da poluição, em

absorver os resíduos gerados pelas atividades econômicas ao longo do tempo”, adaptando-se gradativamente às inovações tecnológicas e institucionais, mantendo a capacidade de suporte em estabilidade ao longo do tempo (VEIGA NETO; MAY, 2018, p. 652). Sua determinação requer a consideração de valores diferentes daqueles que buscam a “maximização do ganho ou do bem-estar”, contemplando a solidariedade inter e intrageracional, os quais devem ser consolidados ainda que persista o cenário de controvérsias e incertezas científicas em razão da “complexidade dos problemas ambientais globais”, de modo que pode ser determinada apenas a partir de processos decisórios coletivos (ROMEIRO, 2018, p. 59).

⁹ “O princípio a ser usado para alocar os custos de prevenção e controle de poluição, para incentivar o uso racional dos recursos ambientais escassos e evitar distorções no comércio e no investimento internacional, é o [...] ‘Princípio do Poluidor-Pagador’. [...] o poluidor deve arcar com as despesas de execução das medidas acima referida decididas pelas autoridades públicas para assegurar que o ambiente está em um estado aceitável. [...] o custo dessas medidas deve ser refletido no custo dos produtos e serviços que causam a poluição na produção e/ou consumo. Essas medidas não devem ser acompanhadas de subsídios que criariam distorções significativas no comércio e investimentos internacionais” (OCDE, 1972).

favor do Estado, devendo a receita arrecadada ser investida exclusiva ou prioritariamente em ações de proteção do meio ambiente (ARAGÃO, 2015, p. 77).

Nesse sentido, é princípio fundado na solidariedade social, destacando-se da responsabilidade tradicional, ao buscar isentar a coletividade do ônus do custo econômico e imputá-lo diretamente ao utilizador dos recursos ambientais, tendo como finalidade primordial fazer com que as externalidades ambientais (negativas) incidam nos custos finais de produtos e serviços que se originem de atividades poluidoras, de forma tal que o agente econômico seja dissuadido de poluir em favor da implementação de medidas preventivas (HUPFFER; WEYERMÜLLER; WACLAWOVSKY, 2011, p. 101).

Uma discussão que se mostra importante é a relacionada ao alcance e objetivos do princípio do poluidor-pagador: ele deve orientar todos os instrumentos de políticas públicas ambientais ou seu alcance está restrito apenas as políticas que utilizam instrumentos econômicos de intervenção? Frisa-se antes que uma única política ambiental pode estar fundada em uma combinação de princípios. Segundo Aragão (2015, p. 76–79), o princípio do poluidor-pagador possui natureza eminentemente preventiva, com vocação para interferir *a priori*, em consonância com o sentido original de sua criação pela OCDE e com o espírito com que foi, posteriormente, recepcionado e mantido pela Comunidade Europeia como princípio fundamental de Direito Comunitário do Ambiente. Argumenta a autora que o princípio com vocação para orientar a interferência *a posteriori* (reparação do dano) é o princípio da responsabilidade civil, devendo-se distinguir a finalidade precípua de cada um dos dois, a saber: I) a reparação de danos causados às vítimas deve ser orientada precipuamente pelo princípio da responsabilidade civil; II) a precaução, prevenção e redistribuição dos custos das medidas públicas devem ser orientadas pelo princípio do poluidor-pagador.

Por outro lado, Rabbani (2012, p. 86) defende que o “amplo sentido” do princípio do poluidor-pagador foi incorporado por todo o conjunto de normas e sanções inserido no “sistema político ambiental de intervenção”, ainda que tais normas e sanções tenham sido instituídas antes do advento desse princípio no ordenamento jurídico. Ainda segundo Rabbani, a obrigação do Estado de intervir no meio ambiente com base no princípio do poluidor-pagador pode ser concretizada por diversos instrumentos, independentemente de serem normas reguladoras ou intervenção econômica.

Moura (2007, p. 60), por sua vez, admite os dois objetivos do princípio do poluidor-pagador, pontuando que este não autoriza a degradação dos bens ambientais, sob a suposta desculpa de se estar pagando para poluir; que objetiva, antes, prevenir e reprimir eventuais

danos ambientais, através da imposição da aplicação de técnicas e mecanismos direcionados a evitar o dano (prevenção) e, ocorrido o dano, impondo o dever da reparação (repressão).

No Brasil, a efetivação do Estado Democrático de Direito Ambiental vincula o Poder Público, para além da adoção de ações baseadas nos princípios do Direito Ambiental da precaução e da prevenção, dos quais o princípio do poluidor-pagador é corolário, na responsabilização daqueles que causarem danos ao meio ambiente (BENJAMIN, 2015, p. 216). Nesse sentido, a responsabilização por danos causados ao meio ambiente está prevista no art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, que obriga o poluidor, “[...] independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”, ratificada no art. 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988 com alcance nas dimensões administrativa, cível e criminal.

Nesse contexto, a vontade do agente é indiferente para a caracterização do dano ambiental, bastando existir o nexo de causalidade entre o dano causado e a atividade do agente causador, configurando-se a responsabilidade civil objetiva na esfera ambiental (MADRUGA FILHO et al., 2018, p. 76–77; SIRVINSKAS, 2020, p. 273). Esse é também o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que já reconheceu, em julgamentos de casos concretos, a responsabilidade civil objetiva, ainda que tenha ficado provada a ausência de culpa do recorrente¹⁰.

Portanto, o reconhecimento da responsabilidade objetiva em matéria ambiental, com fulcro no princípio do poluidor-pagador, tanto para o agente privado (pessoa física e jurídica) quanto para os entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) está consolidado, conforme se pode extrair da Constituição Federal de 1988, da Lei Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), devidamente recepcionada pelo texto constitucional, bem como pela Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.60/1998).

Diante do exposto e das várias interpretações sobre o tema, adota-se o entendimento segundo o qual o princípio do poluidor-pagador orienta tanto políticas de prevenção quanto de reparação do dano ambiental. Entretanto, em se tratando de uma política de tributação ambiental, que é um instrumento econômico visando induzir comportamentos no sentido de proteção ao meio ambiente, entende-se que sua criação e aplicação devem ser orientadas exclusivamente pelo caráter preventivo do princípio do poluidor-pagador, pois a finalidade

¹⁰ Recursos Especiais nº 442.586 – SP e 578.797 – RS e Recurso Especial nº 604.725 – PR (BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (1. TURMA), 2003; 2004; (2. TURMA), 2005).

desse instrumento não está relacionada à sanção ou à responsabilização por dano ambiental, mas aos seguintes objetivos:

- a) indução a comportamentos que evitem o dano ambiental;
- b) internalização dos custos sociais (externalidades) da atividade poluidora (lícita);
- c) promoção de políticas públicas que visem a mitigação dos impactos socioambientais provocados pelas atividades antrópicas, financiadas com os recursos provenientes da receita arrecadada do tributo ambiental.

É esse também o entendimento de Souza (2017, p. 187-189), ao ponderar que caso uma política de tributação ambiental seja instituída também com o objetivo de reparação do dano ambiental estaria atuando para combater o ato ilícito, dimensão que não estaria em harmonia com o conceito de externalidade negativa, pois a função do tributo ambiental é reduzi-la, não eliminá-la, haja vista que eliminar as externalidades negativas implicaria na inviabilização dos processos produtivos dentro do sistema econômico.

A tributação ambiental e o orçamento público: instrumentos para o desenvolvimento sustentável

Como já foi abordado no início desse capítulo, o Brasil precisa encontrar forma de compatibilizar crescimento econômico com proteção ambiental, visando garantir também os direitos sociais de seus cidadãos. A análise teórica dos fundamentos da tributação ambiental demonstrou que uma política ambiental com base no princípio do poluidor-pagador pode funcionar como mecanismo eficiente na redução das externalidades ambientais e na geração de recursos financeiros para a implementação de outras políticas de proteção ao meio ambiente. Nesse tópico, será analisado o papel do orçamento público para a eficácia de uma política de tributação ambiental.

Feitas as considerações iniciais, também no início desse trabalho, a respeito da atividade financeira do Estado, cabe acrescentar que esta exige a manutenção da responsabilidade em todas as etapas do processo fiscal, a começar pela arrecadação, se estendendo pela gestão até a aplicação dos recursos em prol da sociedade de forma responsável, ética, transparente e eficiente (ABRAHAM, 2021, p. 9). Ela estabelece uma conexão entre Direito Tributário e Direito Financeiro, mediante o orçamento público, visando a garantia dos direitos humanos (DOMINGUES, 2010, p. 147–148).

O conceito moderno de orçamento o concebe como instrumento de administração, pois sua função perpassa a de mero documento em que se prevê a receita e se fixa a despesa; antes, é instrumento utilizado pela Administração Pública em várias etapas do processo administrativo, tais como programação, execução e controle (GIACOMONI, 2017, p. 57–58). O orçamento público moderno ganhou função de espelhar toda a vida econômica da nação, “[...] constituindo-se em um importante instrumento dinâmico do Estado a orientar sua atuação sobre a economia”, não havendo mais lugar para o orçamento que renegue os interesses sociais, ganhando *status* “[...]de instrumento representativo da vontade popular” (HARADA, 2021, p. 80).

Dentro dessa concepção moderna de orçamento, retoma-se a interpretação do princípio do poluidor-pagador. De acordo com Aragão (2015, p. 78–79), políticas ambientais baseadas no princípio do poluidor-pagador, além de reduzirem a poluição a níveis aceitáveis, irão suprir o Poder Público com recursos para o combate sistemático à poluição, poupando os contribuintes do duplo prejuízo: danos físicos da poluição e agravo econômicos provocado pelo aumento de impostos (elevação da carga tributária). Para tanto, a autora defende a criação de fundos gerais ou específicos, alimentados coercitivamente pelos poluidores, através dos quais serão financiadas as despesas públicas de proteção ambiental, num mecanismo que a doutrina jurídica denomina de política do “equilíbrio do orçamento ambiental” ou “política de reciclagem de fundos”, a qual visa assegurar a “equidade na redistribuição dos custos sociais da poluição” e uma proteção eficaz e econômica do ambiente. Esse conceito de política do “equilíbrio do orçamento ambiental” encaixa perfeitamente com o conceito moderno de orçamento, enquanto instrumento orientador do Estado na intervenção na economia, rumo à garantia dos direitos socioambientais.

No Brasil, apesar da concepção avançada de orçamento público estar bem consolidada, a realidade ainda é caracterizada pela flagrante ineficiência no gasto público, resultando no patente descumprimento do art. 6º da Constituição Federal de 1988, que trata dos direitos sociais; não se comprova a correlação entre a arrecadação e destinação dos recursos arrecadados, observando-se que em muitos casos as decisões de aplicação dos recursos são tomadas à revelia do interesse público, privilegiando determinados grupos privados específicos (CAVALCANTE; CABRAL, 2014, p. 3-4).

Ponderações à política ambiental brasileira

A análise das teorias da tributação ambiental e do orçamento público, a partir das questões norteadoras propostas na metodologia, aponta para alguns caminhos. A teoria das externalidades e suas derivações propostas por Marshall, Pigou e Coase, embora tenham seus primórdios iniciados há mais de um século, ainda soam como atuais, no sentido de que contribui para a implementação de políticas públicas ambientais, face à atual crise ambiental global, com fortes reflexos no Brasil. A partir de sua evolução para originar o princípio jurídico do poluidor-pagador, base da tributação ambiental, com a contribuição do avanço do conhecimento científico e em razão da pressão do sistema econômico sobre o meio ambiente, foi possível implementar políticas ambientais com segurança e justiça socioambiental, com a redistribuição dos custos sociais aos poluidores (ARAGÃO, 2014, 2015; HUPFFER; WEYERMÜLLER; WACLAWOVSKY, 2011; RABBANI, 2017b; SOUZA, 2017), notadamente no âmbito da União Europeia.

Registre-se que o avanço das evidências científicas, que possibilita, dentre outros benefícios, uma percepção ecossistêmica do meio ambiente, denuncia que as teorias econômicas que embasam a tributação ambiental, embora ainda úteis para a implementação de políticas, não conseguem garantir uma sustentabilidade forte, pois seu mecanismo é baseado na racionalidade econômica neoclássica (tradicional), isolada, caracterizada por uma abordagem utilitarista do meio ambiente, vinculada à economia de mercado, que não leva em conta a dinâmica (feedbacks, efeitos retardados etc.) dos impactos ambientais, ou seja, desconsidera a complexidade dos aspectos ecológicos envolvidos na interação entre economia e meio ambiente (ANDRADE; ROMEIRO, 2009a, 2009b; BOTKIN; KELLER, 2018; DERANI, 2009; ROCKSTRÖM et al., 2009; ROMEIRO, 2018).

A legislação ambiental brasileira prevê predominantemente os mecanismos de comando e controle, voltados para a responsabilização, *a posteriori*, das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, em que pese o fato de tais mecanismos estarem baseados no princípio do poluidor-pagador, dentro outros princípios jurídicos. A aplicação dos mecanismos de comando e controle demandam maior volume de recursos financeiros, que são escassos, fato que vem comprometendo a execução das políticas de defesa no meio ambiente no país (LUSTOSA, 2018; MONTERO, 2013; FREITAS NETO; BUENO; COSTA, 2006). Por outro lado, os mecanismos econômicos, mesmo que presentes em algumas normas, ainda são incipientes.

O Brasil ainda não se filiou à categoria de países que instituíram a tributação ambiental em sentido estrito em sua estrutura tributária. Há reflexões no sentido de que se pode afirmar que até o momento o Brasil não possui nenhum imposto ambiental em sentido estrito em seu ordenamento jurídico, visto que nenhuma das possibilidades de instituição dessa espécie tributária pelos entes federados competentes prevê os aspectos materiais de sua hipótese de incidência, que é a realização de uma conduta contaminadora pelo contribuinte (PIMENTA, 2020, p. 198). A taxa parecer ser a espécie já experimentada em alguns casos específicos de entes federados competentes. No âmbito das unidades de conservação integrantes do Sistema de Unidades de Conservação (SNUC) há a previsão de instituição e cobrança da “taxa” de visitação, uma exação cobrada, como a denominação já anuncia, como contraprestação ao ingresso nas unidades do Grupo de Proteção Integral abertas à visitação pública. O estudo dessas “taxas” de cunho ambiental, em especial a “taxa” de visitação, é um dos objetivos dessa pesquisa e será examinado com profundidade no capítulo II.

Uma política de tributação ambiental, combinada com as políticas ambientais já vigentes, permitiria ao Brasil mitigar sua grave crise ambiental, através da imposição dos custos da poluição aos que desenvolvem atividades potencialmente poluidoras, além de possibilitar uma melhora na situação fiscal com a arrecadação e a devida destinação de receitas no orçamento público para o financiamento de políticas ambientais (hipótese do “duplo dividendo”), solucionando o recorrente problema de escassez de recursos orçamentários para a defesa do meio ambiente (ARAGÃO, 2014; 2015; BENJAMIN, 2015; SARLET; MACHADO; FENSTERSEIFER, 2015; 2017; LUSTOSA, 2018).

Por fim, uma política de tributação ambiental terá todos os seus objetivos alcançados se, para além da instituição do tributo, for considerado também o aspecto da destinação do seus recursos orçamentários, em que a moderna concepção de orçamento público tem papel fundamental, ao garantir a devida aplicação da receita em conformidade com a finalidade do tributo, em harmonia, inclusive, com a ideia de “política de equilibrado do orçamento ambiental”, que pressupõe a aplicação de recursos provenientes de fundos alimentados coercitivamente pelos agentes poluidores para financiar políticas sistemáticas de combate à poluição (ARAGÃO, 2014; 2015; CAVALCANTE; CABRAL, 2014; GIACOMONI, 2017; HARADA, 2021).

Considerações Finais

A tributação ambiental tem no princípio do poluidor-pagador seu principal alicerce que, por sua vez, origina-se da teoria das externalidades. Pode-se afirmar que o princípio do poluidor-pagador continua sendo fundamental para orientar a instituição de políticas ambientais a partir de mecanismos econômicos e de comando e controle, recepcionados pelo sistema jurídico. A combinação dos instrumentos econômicos e de comando e controle pode produzir políticas eficazes, considerando que os primeiros se utilizam de uma racionalidade econômica para inibir o avanço desmedido do próprio sistema econômico sobre o meio ambiente, enquanto os demais estão direcionados para o estabelecimento de limites à conduta humana visando garantir os níveis desejados de preservação ambiental. Filia-se à corrente ideológica que entende pela ampliação do princípio do poluidor-pagador para orientar todos os instrumentos de intervenção no ambiente, mas entende-se que uma política de tributação ambiental não deve conter instrumentos sancionadores, para que não seja caracterizada como política de combate a um ilícito. Afinal, o conceito de externalidades negativas não está relacionado à ilicitude.

Considerando que o objetivo do tributo ambiental nunca será “zerar” a poluição, pois não é medida sancionadora, haverá, e é desejável que haja, a arrecadação de recursos financeiros, os quais devem ser aplicados exclusivamente em políticas ambientais. Acolhe-se a corrente ideológica que defende a instituição de fundo para destinação dos recursos do tributo ambiental para financiar essas políticas de forma sistemática, também denominada de “política de equilíbrio do orçamento ambiental”. Por esse motivo, defende-se que o tributo ambiental deve ter caráter *stricto sensu*, deve ser criado com finalidade específica, qual seja, a proteção do meio ambiente, e tal finalidade deve ser rigorosamente obedecida.

O tributo ambiental deve ter como um dos objetivos despertar nos poluidores pagadores a consciência da crise ambiental moderna, de forma tal que o poluidor, ao pagá-lo, deve refletir, *a priori* (antes de provocar o dano ambiental), sobre a razão de estar pagando o tributo, e, como cidadão, cobrar e participar da elaboração e implementação de políticas públicas de prevenção e precaução do dano ambiental. Portanto, o tributo ambiental não é e nem pretende ter característica de neutralidade. Deve ser ostensivo, ou seja, deve ser mostrado, específico. O poluidor, ainda que em potencial, precisa saber o motivo de estar pagando o tributo.

Portanto, o pagamento do tributo ambiental não deve motivar insatisfação de quem paga, como ocorre com os tributos em geral. Por essas razões, suas receitas devem ser aplicadas estritamente para o financiamento de políticas ambientais, sob pena de se perder essa

característica ideológica e crítica, passar a ser um tributo neutro. A sua cobrança jamais deve passar a mensagem ao seu pagador de que possui uma “autorização para poluir”; essa informação dever ficar clara para ele, inclusive, nada impede, do ponto de vista teórico, que, caso um poluidor ultrapasse os limites da legalidade e realize usos ou poluições acima dos permitidos, poderão lhe ser aplicadas as penalidades administrativas e penais, além da obrigação de reparar o dano causado (com base na responsabilidade ambiental), ainda que tenha pagado, *a priori*, o tributo ambiental (princípio do poluidor-pagador).

Essa leitura sobre a política de tributação ambiental requer que o orçamento público seja um dos fatores considerados, justamente porque o orçamento público não é neutro: não é um mero instrumento para estimar a receita e fixar a despesa. Antes, é instrumento de gestão, do qual o administrador se utiliza para direcionar as políticas públicas para as áreas que compreender prioritárias. No caso do tributo ambiental, essa função do orçamento torna-se relevante, pois uma política de tributação ambiental será eficaz se conseguir aplicar os recursos financeiros arreados para a finalidade ambiental. Assim, uma política pública que tenha por base a tributação ambiental, que está calcada no princípio do poluidor-pagador, dentro dos limites apresentados neste estudo, nos faz crer que esta ferramenta poderia ser mais uma forma para mitigar a crise ambiental e social do Brasil: induziria à redução da degradação ambiental e angariaria fundos para a política ambiental.

Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530990596/>. Acesso em: 27 dez. 2021

ADSHEAD, Julie. The application and development of the polluter-pays principle across jurisdictions in Liability for Marine Oil pollution: the tales of the ‘Erika’ and the ‘Prestige.’ **Journal of Environmental Law**, [S. l.], v. 30, n. 3, p. 425–451, 2018. DOI: 10.1093/jel/eqy020. Disponível em: <https://academic.oup.com/jel/article/30/3/425/5094964>.

ANDRADE, Daniel Caixeta; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Serviços ecossistêmicos e sua importância para o sistema econômico e o bem-estar humano. **IE/UNICAMP**, Campinas, p. 45, 2009a. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1785/texto155.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

ANDRADE, Daniel Caixeta; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Capital natural, serviços ecossistêmicos e sistema econômico: rumo a uma “Economia dos Ecossistemas.” **IE/UNICAMP**, [S. l.], n. 159, p. 1–23, 2009b. Disponível em:

<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1789/texto159.pdf>. Acesso em: 3 set. 2020.

ARAGÃO, Alexandra. **O princípio do poluidor pagador**: pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014. v. 1. Disponível em: <http://www.coimbraeditora.pt/>. Acesso em: 1 maio. 2020.

ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente na união europeia. *In: Direito constitucional ambiental brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1–532.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. *In: Direito constitucional ambiental brasileiro*. 6. ed.: Saraiva, 2015. p. 83–157.

BOTKIN, Daniel B.; KELLER, Edward A. **Ciência ambiental**: terra, um planeta vivo. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atualizada**. Brasília, DF: Senado Federal, [2016]. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 13 set. 2020.

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: 4 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal[...]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 29 mar. 2021.

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: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9985-18-julho-2000-359708-norma-pl.html>. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 4 mai. 2021

BRASIL. **Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010.** Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens [...]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112334.htm. Acesso em: 4 mai. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso especial nº 442.586 – SP (2002/0075602-3).** Administrativo. Dano ambiental. Sanção administrativa. Imposição de multa. Execução fiscal. Recorrente: Rede Bandeirantes de Postos de Serviços Ltda. Recorrido: Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27442586%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%27442586%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27442586%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%27442586%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO). Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial / RS - 578797-565812/04 (2003/0162662-0).** Dano ambiental. Corte de árvores nativas em área de proteção ambiental. Responsabilidade objetiva. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Reini Krupp. Relator: Ministro Luiz Fux, Diário da Justiça. Seção 1. 20/09/2004. p. 196. Brasília. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.1:acordao;resp:2004-08-05;578797-565812>. Acesso em: 30 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 604.725 - PR (2003/0195400-5).** Ação civil pública. Dano Causado ao meio ambiente. Legitimidade passiva do ente estatal. Responsabilidade objetiva. Responsável direto e indireto. Solidariedade[...]. Recorrente: Estado do Paraná. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27604725%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%27604725%27.suce.\)\)](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27604725%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%27604725%27.suce.))). Acesso em: 30 mar. 2021.

CAVALCANTE, Denise Lucena; CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 1–18, 2014. DOI: 10.18838/2318-8529/rdiet.v9n1p1-18. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/5132>. Acesso em: 15 jun. 2019.

COASE, Ronald. O problema do custo social. Tradução Francisco Kümmel F. Alves e Renato Vieira Caovilla. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, n.1, p. 1–44, 1960. Disponível em: http://files.martinhobotelho.webnode.com.br/200000039-1d0b71e053/Coase_Traducao_Problema_Custo_Social.pdf. Acesso em: 4 maio. 2020.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DOMINGUES, José Marcos. Tributação, orçamento e políticas públicas. **Revista Interesse Público**, [S. l.], n. 63, p. 147–169, 2010.

FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; KARÊNIA, Geórgia. **Direito Ambiental**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

FREITAS NETO, Jayme Barboza De; BUENO, Luís Felipe Krieger Moura; COSTA, Luiz Eugênio Porto Severo Da. O tributo ambiental à luz do direito comparado. In: **Direito tributário ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 92–121.

FROYEN, Richard T. **Macroeconomia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597010473/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 30. Ed. – São Paulo: Atlas, 2021. 9786559770038. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770038/>. Acesso em: 27 dez. 2021.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Política ambiental. In: **Economia do meio ambiente**. 3. ed. Campinas: Elsevier,

MADRUGA FILHO, Vital José Pessoa; FERNANDES, Hélder Formiga; SILVA, José Ronildo Souza Da; ALVES, Tâmara Lopes de Sousa; SILVA, Sarah Ingrid dos Santos; SILVA, Andrey Augusto José Souza Da. Responsabilidade e dano ambiental. In: **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Cabedelo: IESP, 2018. p. 75–86. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2018/11/o-direito-ao-meio-ambiente-ecologicamente-equilibrado20181109.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2021.

MARSHALL, Alfred. General relations of demand, supply and value. In: **Principles of economics**. 8. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2013. v. V, p. 269–411. Disponível em: https://www.econlib.org/library/Marshall/marP.html?chapter_num=29#book-reader. Acesso em: 7 set. 2020.

MONTERO, Carlos Eduardo P. O Fundamento e a finalidade extrafiscal dos tributos ambientais. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 05, n. 2, p. 316–364, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2013.9960>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9960>. Acesso em: 14 jun. 2019.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. A sustentabilidade ambiental do desenvolvimento. In: **O estado da arte em economia**. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 2, p. 153–162.

MOURA, Paulo André Pereira. **Responsabilidade civil por danos ambientais na indústria do Petróleo**. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2007. Disponível em: https://books.google.com.br/books/about/Responsabilidade_civil_por_danos_ambient.html?id=mqeX9gLIj70C&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 23 set. 2020.

PERALTA, Carlos E. Reflexões para esverdear o sistema tributário brasileiro. **Revista de Finanças Públicas**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 1–28, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/15589>. Acesso em: 6 set. 2020.

PIGOU, Arthur Cecil. **The economics of welfare**. Londres: Macmillan, 1920. Disponível em: https://www.amazon.com.br/s?k=The+economics+of+welfare&i=stripbooks&__mk_pt_BR=%C3%85M%C3%85%C5%BD%C3%95%C3%91&ref=nb_sb_noss. Acesso em: 16 set. 2020.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Direito tributário ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988395>. Acesso em: 16 jul. 2021.

RABBANI, Roberto Muhájir Rahnemay. **Tributos sobre efluentes terra-mar na Espanha: um modelo para o Brasil**. 602 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela/Espanha, 2012. Disponível em: https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/5089/REP_201_12.pdf;jsessionid=ABB3D6EC861A1CE82F25B6BFD804A7CC?sequence=1. Acesso em: 23 set. 2020.

RABBANI, Roberto Muhájir Rahnemay. O poluidor-pagador: uma nova análise de um princípio clássico. **Direito, Estado e Sociedade**, [S. l.], v. 51, p. 195–224, 2017a. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/579>.

RABBANI, Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani. A extrafiscalidade como instrumento da responsabilidade ambiental: os tributos ambientais. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário- RDIET**, [S. l.], v. 12, p. 363–390, 2017b. DOI: 10.18838/2318. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/issue/view/477>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ROCKSTRÖM, Johan *et al.* A safe operating space for humanity. **Nature**, [S. l.], v. 461, n. 7263, p. 472–475, 2009. DOI: 10.1038/461472a. Disponível em: <http://www.nature.com/articles/461472a>. Acesso em: 30 mar. 2019.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: **Economia do meio ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro/RJ: Elsevier, 2018. p. 41–92.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Breves considerações sobre o princípio da proibição de retrocesso em matéria ambiental à luz do atual cenário de flexibilização da legislação ecológica brasileira. In: **Estado de direito ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza**. São Paulo, 2017, p. 413–480. Disponível em: <http://www.ccj.ufpb.br/sda/contents/documentos/e-book-estado-de-direito-ecologico-prof-dr-jose-rubens-morato-leite.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e legislação ambiental comentadas**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/97885536>. Acesso em: 25 jun. 2021.

SOUZA, Sarah Maria Linhares de Araújo Paes De. **Políticas públicas na tributação ambiental: instrumentos para o desenvolvimento da sociedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, vol. V: o orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. V.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

VEIGA NETO, Fernando Cesar Da; MAY, Peter H. Instrumentos econômicos para compensar a provisão de serviços ambientais. *In: Economia do meio ambiente*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018. p. 643–689.

VIANA, Maurício Boratto. Panorama do setor mineral: legislação e impactos socioambientais. *In: GANEM, Roseli Senna (org.). (org.). Políticas setoriais e meio ambiente*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. p. 84–130. Disponível em: <https://livraria.camara.leg.br/politicas-setoriais-e-meio-ambiente>. Acesso em: 27 abr. 2021.

CAPÍTULO 2

A LEGALIDADE DAS TAXAS AMBIENTAIS E O ORÇAMENTO PÚBLICO: O CASO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL MARINHO DO RECIFE DE FORA (PORTO SEGURO – BA)¹¹

Resumo

Neste capítulo, faz-se um estudo comparado de algumas das denominadas “taxas ambientais” existentes no Brasil, de forma a verificar a natureza jurídica de cada uma delas com base no Código Tributário Nacional, na Constituição Federal de 1988, na jurisprudência e na doutrina. Verificou-se também se a receita arrecadada está sendo utilizada em favor do meio ambiente. Os resultados mostraram que algumas dessas exações suscitam questionamentos quanto à constitucionalidade. Verificou-se, ainda, que a destinação da receita nem sempre está vinculada exclusivamente à preservação ambiental. Ficou evidente, por fim, que nem todas as denominadas “taxas” preenchem os requisitos constitucionais e legais de um tributo.

Palavras-chave: Receita Pública; Taxa de Turismo; Preço Público; Fato Gerador; Base de Cálculo.

Abstract

In this chapter, a comparative study is performed about the so-called "environmental fees" in Brazil, to verify their legal nature based on the National Tax Code, the 1988 Federal Constitution, the case law, and the doctrine. It was also verified whether the collected revenue is being used in favor of the environment. The results showed that some of these exactions raise questions about their constitutionality and that the destination of the revenue is not always exclusively linked to environmental protection. It was also evident that not all the so-called "fees" meet the constitutional and legal requirements of a tax.

Keywords: Public Revenue; Fee on Tourism; Public Price; Taxable Event; Basis of Calculation.

Introdução

A manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado requer uma série de políticas planejadas e implementadas pelo Estado. Nesse contexto, a atuação estatal deve estar voltada para a indução de comportamentos e para a obtenção de recursos financeiros visando a defesa do meio ambiente. O Estado custeia as políticas públicas, inclusive as ambientais, mediante fontes diversas de receita, através “[...] da transferência de parcela dos recursos dos

¹¹ Capítulo a ser publicado Revista de Direito Econômico e Socioambiental (ISSN: 2179-8214). Autores: Jilton de Sant’Ana, Roberto Muhájir Rahnamay Rabbani, Allívia Rouse Carregosa Rabbani, Alexandre Schiavetti. Sítio web do periódico: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/index>

indivíduos e das empresas para o governo, completando assim o ciclo financeiro entre sociedade e Estado” (MATIAS-PEREIRA, 2017, p. 119). Assim, para fomentar a proteção ambiental, deve-se compreender a natureza jurídica das fontes de arrecadação, o gerenciamento e a destinação das receitas públicas no orçamento, sejam elas originárias,¹² sejam elas derivadas¹³ (BRITO, 2016, p. 16).

Sob o ponto de vista da ciência das finanças, a receita pública é uma das formas de entrada de recursos financeiros nos cofres dos governos, e pode ser conceituada como “[...] a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescentar o seu vulto, como elemento novo e positivo” (BALEEIRO; MACHADO SEGUNDO, 2015, p. 129–130 apud MATIAS-PEREIRA, 2017, p. 127), para o atendimento das finalidades estatais. Entretanto, a Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), que institui normas gerais de Direito Financeiro¹⁴, não adota os critérios de distinção entre espécies de receita pública, próprio da ciência das finanças. Embora a referida lei não traga uma definição expressa de receita pública, classifica como tal, em seu art. 11, todo ingresso de recursos financeiros nos cofres públicos, independentemente de haver ou não contrapartida no passivo ou haver aumento patrimonial, em obediência ao princípio da unidade de tesouraria. Ou seja, o referido dispositivo legal traz uma concepção ampla de receita pública.

Em razão disso, há quem prefira conceituar a receita pública como o ingresso de dinheiro aos cofres do Estado visando o atendimento de suas finalidades através da aplicação dos recursos financeiros em conformidade com o regime da despesa pública, ou seja, vinculados às diversas dotações orçamentárias fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) (HARADA, 2021, p. 45). Em outras palavras, podem ser denominadas de receitas públicas em sentido estrito apenas as receitas orçamentárias, quais sejam, aquelas que representam disponibilidade de recursos financeiros para o erário, diferente da receita extraorçamentária, que representam apenas entradas compensatórias. Portanto, a definição precisa do conceito de receita pública não é dada pela Lei de Finanças Públicas, e não encontra consenso na doutrina jurídico-financeira. Face aos objetivos do presente capítulo, qual seja, a análise das “taxas” ambientais, considerando a devida destinação de sua receita no orçamento público, prima-se pela concepção

¹² Também denominadas de receitas de Direito Privado (provenientes do patrimônio e da atividade próprios do Estado).

¹³ Denominadas também de receitas de Direito Público (provenientes do exercício da soberania do Estado na busca desses recursos, através do tributo e das sanções pecuniárias ou multas)

¹⁴ Conhecida como Lei de Finanças Públicas

do conceito de receita pública segundo o qual é caracterizada quando estiver vinculada ao regime da despesa orçamentária.

A taxa é uma fonte de arrecadação da receita derivada, instituída pelo artigo 5º do Código Tributário Nacional (CTN)¹⁵ e prevista no art. 145, II, da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, amparados nos dispositivos constitucional e legal acima referidos, bem como pela delegação constitucional da competência material (art. 23, VI e VII) e legislativa (art. 24, VI, VII e VIII) em matéria ambiental, os entes federativos vêm se utilizando da instituição e cobranças de taxas pela suposta prestação de serviço de proteção ao meio ambiente e/ou pelo exercício, efetivo ou potencial, do poder de polícia administrativa ambiental. Cita-se como exemplo a instituição da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) cobrada pela maioria dos entes federativos, a Taxa de Preservação Ambiental (TPA) de Fernando de Noronha e a Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas/SC, dentre outras. Existem, porém, outras exações com a terminologia de taxa, a exemplo da “Taxa” de visitação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora, no município de Porto Seguro/BA, cuja natureza jurídica é objeto de análise do presente capítulo.

Ainda que tais exações possam conter elementos de proteção ao meio ambiente e algumas delas recebam a alcunha de “taxas ambientais” ou “taxas verdes”, faz-se necessário estudar com maior profundidade suas naturezas jurídicas e finalidades, de modo a se comprovar qual a sua contribuição efetiva para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto no que se refere à indução a comportamentos ambientalmente desejáveis (caráter extrafiscal), quanto à arrecadação (caráter fiscal e parafiscal) e à destinação de recursos financeiros para a preservação do meio ambiente, mediante a devida apropriação nos instrumentos de planejamento e orçamento públicos.

Sendo assim, o objetivo desse capítulo é realizar um estudo comparado de algumas das principais “taxas ambientais” existentes no Brasil, instituídas com a finalidade de promover o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Serão analisados a natureza jurídica, a constitucionalidade, a legalidade e a finalidade dessas taxas, com apoio da doutrina jurídica e dos julgamentos de casos concretos pelos tribunais superiores brasileiros. Com base nesse estudo preliminar, será realizado estudo mais aprofundado da “taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora a partir das seguintes questões norteadoras: a “taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora é um tributo? É uma taxa ambiental? O seu fato gerador está relacionado à

¹⁵ Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966

degradação do meio ambiente? O objeto da tributação, a base de cálculo e alíquota estão relacionados com a questão ambiental? Se não é um tributo, qual o instrumento jurídico que melhor a define?

Fontes e dados da pesquisa

Foi realizada pesquisa bibliográfica a partir de outros estudos e julgamentos jurídicos de casos concretos tratando das “taxas ambientais” existentes no Brasil. O levantamento do material bibliográfico (artigos científicos, livros, teses, dissertações) foi realizado em bases eletrônicas de dados, vinculadas ou não ao Portal de Periódicos da Capes e em bibliotecas virtuais. Buscou-se o apoio da jurisprudência sobre o assunto mediante consulta aos resultados de julgamentos e nas decisões exaradas dos tribunais superiores (Tribunal de Justiça dos Estados da Bahia, Santa Catarina, São Paulo e Pernambuco e do Supremo Tribunal Federal). No estudo da “taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora, foi verificada a existência de previsão legal nos códigos Tributário e Ambiental do Município de Porto Seguro. Foi realizada também análise de decisões e acordos do Ministério Público Federal (recomendações e Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmados junto à Prefeitura Municipal de Porto Seguro). Analisou-se o processo de cobrança e de contabilização da “taxa”, mediante a obtenção de dados e informações junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) de Porto Seguro (entrevistas e acesso a documentos) e às operadoras de turismo que operam a visitação para o PNMM do Recife de Fora (aplicação de questionário no formato eletrônico). Os dados e informações obtidos mediante entrevista e questionário foram cotejados com as informações e dados disponíveis nos portais de transparência da Prefeitura e da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Seguro, e vice-versa. De forma complementar, obteve-se dados e informações sobre a “taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora através da assistência às reuniões virtuais do Conselho Municipal de Meio Ambiente - CMMA (observação não participante) e da participação, como membro oficialmente designado, das reuniões virtuais da Câmara Técnica de Conservação Marinha do CMMA (observação participante).

A natureza jurídica das denominadas “taxas ambientais” brasileiras

O ingresso da receita nos cofres públicos pode ocorrer através da riqueza produzida pelo próprio Estado, a denominada receita originária, que pode ter como fontes uma determinada

atividade estatal, remunerada mediante os preços públicos, ou a exploração do patrimônio do Estado, a exemplo de “[...] juros sobre empréstimos públicos, *royalties* pelo uso de bens públicos etc.” (SCHOUERI, 2018, p. 123–124). No Estado moderno, fiscal, o ingresso de recursos financeiros no erário ocorre sobretudo através das denominadas receitas derivadas, cujas fontes são o tributo e as sanções pecuniárias (multas), sendo o tributo a principal fonte e a receita tributária o principal recurso econômico à disposição do Estado para financiamento das necessidades públicas (DOMINGUES, 2014, p. 15; MARQUES, 2015, p. 19), a exemplo das políticas públicas que asseguram os direitos socioambientais. Sendo assim, é necessário que se analise antes os conceitos de tributação, de tributo e suas espécies, com caracterização mais aprofundada de uma dessas espécies, a taxa, de forma a verificar o enquadramento ou não da “taxa” de visitação e outras taxas ambientais nesse conceito.

Entretanto, embora as receitas originárias tenham peso menor que as receitas derivadas, não se pode deixar de considerar sua importância no financiamento das necessidades públicas. A caracterização da natureza jurídica das prestações pecuniárias (fontes de receita pública) é importante, pois a depender do regime jurídico a que se submetem (tributário ou administrativo), estarão sujeitas a princípios e regras próprios do respectivo regime. Essa discussão é relevante para os objetivos do capítulo, pois os elementos jurídicos das “taxas” ambientais e da “taxa” de visitação precisam ser devidamente caracterizados.

Passa-se à análise de algumas das denominadas taxas ambientais instituídas e vigentes no Brasil. Essas exações, instituídas no Brasil em legislação específica, tanto no âmbito da União quanto no âmbito de vários entes subnacionais, são fontes de receita para financiamento das ações de preservação e manutenção de áreas protegidas, tais como parques naturais, unidades de conservação, terrestres e marinhas, dentre outras.

O *caput* do art. 77 do CTN define os entes federativos (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) competentes para a cobrança da espécie tributária taxa e define o seu conceito a partir da clara caracterização do aspecto material da hipótese de incidência (fato gerador e base de cálculo), ramificado em duas possibilidades de atuação estatal, a saber: o regular exercício do poder de polícia ou a fruição, “[...] efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”. Ou seja, a taxa possui natureza contraprestacional, sendo seu pagamento de caráter compulsório frente a uma atuação (prestação) estatal também de caráter compulsório e essencial, via exercício do poder de polícia administrativa, ou via prestação de serviço efetivo ou potencial posto à disposição do contribuinte.

Nesse contexto, a taxa é uma das poucas espécies tributárias utilizadas no Brasil com a finalidade de defesa do meio ambiente. As taxas de serviço ambiental são aquelas com possibilidade de aplicação na preservação ambiental quando apresentarem como aspecto material da hipótese de incidência um serviço de preservação ambiental, isto é, quando forem instituídas para custear serviços necessários à preservação ou recuperação ambiental, tais como serviço de preservação de um parque (unidade de conservação) ou de recuperação ambiental; já as taxas de polícia ambiental são aquelas que, possuindo como aspecto material da hipótese de incidência a prática de um ato de autorização de atividade poluente em níveis toleráveis, irão custear a expedição desses atos, sem ter o condão de se traduzir em vantagem para o contribuinte (PIMENTA, 2020, p. 205). No quadro 1 é apresentada uma relação de algumas das denominadas taxas ambientais instituídas e em vigor no Brasil.

Quadro 1 – Relação de algumas taxas ambientais vigentes no Brasil

Denominação	Legislação	Competência
“Taxa” de Visitação do PNMM do Recife de Fora	Leis Municipais nº 611/2005 e 1.670/2021	Município de Porto Seguro/BA
Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA)	Lei nº 6.938/1981, art. 17-B e respectivas legislações locais.	União, Estados, Distrito Federal e Municípios
“Taxa” de visitação para unidades de conservação integrantes do SNUC (Grupo de Proteção Integral)	Lei nº 9.985/2000, art. 35 e respectivas legislações locais	União, Estados, Distrito Federal e Municípios
Taxa de Preservação Ambiental (TPA) de Fernando de Noronha	Lei nº 10.403/1989	Estado de Pernambuco
Taxa de Preservação Ambiental (TPA) de Bombinhas	Lei Complementar nº 185/2013	Município de Bombinhas/SC
Taxa de Preservação Ambiental (TPA) de Ilhabela	Lei nº 547/2007	Município de Ilhabela/SP

Fonte: Elaborado pelos autores com base na legislação e na doutrina

De acordo com os objetivos definidos para o presente capítulo, será feito estudo da “Taxa” de visitação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora, no âmbito do Município de Porto Seguro/BA, comparando-se seus elementos estruturais com os da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) de Fernando de Noronha, e da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas.

Compreensão da natureza da “Taxa” de Visitação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora

A Lei que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000), prevê, em seus artigos 34 e 35, os meios de ingresso dos recursos financeiros que irão, de forma direta, garantir a sustentabilidade econômica das unidades de

conservação e, de forma indireta, contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável por meio dos recursos naturais, bem como pela valorização socioeconômica da diversidade biológica (BERTOLIN, 2020, p. 374). Considerando que o SNUC integra unidades de conservação de todos os entes federativos, a cobrança da “taxa” de visitação passou a ser um importante instrumento de arrecadação da qual esses entes podem se utilizar para financiar a manutenção dessas áreas protegidas. Essa competência para cobrar a “taxa” de visitação, delegada pela lei às entidades gestoras das unidades de conservação, está em harmonia com a competência comum tributária, delegada pela constituição e pelo CTN aos entes federativos, para instituírem taxa e outras espécies tributárias. Essa coincidência de competências, a terminologia da exação prevista na lei do SNUC (“taxa” de visitação), bem como a compulsoriedade do pagamento e o caráter contraprestacional podem fazer crer que se trata de um tributo.

Em se tratando da “taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora a ideia de tributo ganha mais força, pois foi instituída por lei, visto ser esse um dos pré-requisitos para se determinar a natureza tributária de uma prestação pecuniária. Existem, entretanto, outros elementos que precisam ser analisados a fim de se determinar a verdadeira natureza jurídica dessa exação. Para os objetivos do presente capítulo, essa determinação é imprescindível, pois possibilitará a elucidação do problema da pesquisa, na medida em que permitirá identificar ou não elementos de tributo ambiental na estrutura da exação. Outrossim, não se pode deixar de considerar a importância de se apontar se a referida exação é uma fonte de receita originária, de natureza contratual (não tributária), enquanto contraprestação da mera fruição de um patrimônio público, ou se é uma fonte de receita derivada, como contraprestação à fruição, efetiva ou potencial, de um serviço ou exercício do poder de polícia do respectivo ente competente (natureza tributária).

Dá-se o nome de tributação a atividade estatal consistente na instituição (atividade típica e indelegável do Estado), na arrecadação e na fiscalização (competências administrativas passíveis de delegação a pessoas de direito público ou privado) de tributos (COSTA, 2018, p. 27). É o instrumento por meio do qual o Estado realiza seus fins sociais, aí incluídos os de natureza ambiental, sem a necessidade de monopolizar toda a atividade econômica (COELHO, 2020, p. 266).

O sistema tributário brasileiro está inteiramente estruturado na Constituição Federal de 1988 que, apesar de seu caráter material (TORRES, 2009, p. 316, 326), não traz uma definição de tributo, deixando tal incumbência, dentre outras, a ser cumprida por lei complementar (Art.

146, II, *a*). Tal definição consta do art. 3º da Lei nº 5.172/1966¹⁶ (Código Tributário Nacional-CTN), que regulamenta todo o sistema constitucional tributário, cuja promulgação antecede a própria Constituição Federal de 1988, mas que por esta foi recepcionada, nos termos do art. 34, § 5º, do Ato das Disposição Constitucionais Transitórias (ADCT). O Art. 3º da referida lei assim define o conceito de tributo: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

O CTN, no artigo 5º, elenca três espécies tributárias: imposto, taxa e contribuição de melhoria. De acordo com a imensa maioria da doutrina e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁷, esse artigo do CTN não foi recepcionado em sua plenitude pela Constituição de 1988, que prevê a instituição de mais duas espécies: empréstimo compulsório (art.150. §1º) e as contribuições especiais, assim entendidas as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico, interesse de categorias profissionais e econômicas (artigo 149) (BALEIRO; DERZI, 2018, p. 47). Os conceitos, competências e outros elementos das espécies tributárias imposto, taxa e contribuição de melhoria estão definidas, explicita e respectivamente, nos artigos 16, 77 e 81 do CTN¹⁸, tendo em vista que este prevê apenas as três citadas espécies.

Da mesma forma que acontece com o gênero tributo, a Constituição Federal de 1988 delegou a definição de suas espécies ao legislador infraconstitucional (inciso III, *a*). Entretanto, a Constituição traz implícitos esses conceitos, considerando-se que a interpretação da natureza jurídica do tributo deve ser sempre exercida de forma sistemática, considerando o CTN, a Constituição e as demais normas atinentes à matéria (CARVALHO, 2019, p. 70). Complementarmente, cabe considerar a referência constitucional a respeito da instituição, com

¹⁶ A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 “assumiu a eficácia de lei complementar” com o advento da Constituição de 1967 (AMARO, 2021, p. 18).

¹⁷ No âmbito da jurisprudência do STF reconhecendo a natureza jurídica tributária das contribuições especiais previstas na Constituição Federal de 1988, cita-se os Recursos Extraordinários números 138284-8, de 01 de julho de 1992; e 166772-9/RS, de 12 de maio de 1994 (BRASIL, 1994; 1992); dentre outros.

¹⁸ **Lei nº 5.172/1966:**

“Art. 16: Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

Art. 77 - As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Art. 81- A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”.

as devidas competências para tanto, de duas espécies tributárias que não foram alcançadas pelo CTN, quais sejam, o imposto compulsório e as contribuições especiais, cujos conceitos encontram-se implícitos na Carta Magna, nos artigos 148 e 149¹⁹.

Das peculiaridades, apontadas pela doutrina, do imposto compulsório e das contribuições especiais em relação às demais tributárias, cabe trazer aquela relacionada ao aspecto material da hipótese de incidência (fato gerador e base de cálculo). Enquanto as taxas e as contribuições de melhoria terão na composição da hipótese de incidência a atuação estatal e os impostos a atividade dos particulares, os empréstimos compulsórios e as contribuições não possuem tal aspecto material predefinido, e sim outros aspectos, dentro os quais destaca-se aquele comum a ambas as espécies: “[...] a exigência da destinação de seus recursos para fazer frente às despesas que fundamentaram a sua exigência válida[...]” ou “[...] a existência de finalidades específicas a que elas se propõem[...]” (SANTI; CANADO, 2008, p. 615, 616).

Por não estarem sujeitas à exigência de uma definição prévia de fato gerador, como critério para determinação de suas naturezas tributárias, mas sim à exigência de vinculação de seus recursos às despesas que justifiquem as suas existências, o empréstimo compulsório e a contribuição de intervenção no domínio econômico (subespécie das contribuições especiais) são espécies que podem ser adequadas à tributação ambiental, guardando-se a devida proporção em relação à política ambiental que justifique a instituição de cada uma delas. Entretanto, a competência prevista na constituição para a instituição desses tributos é exclusiva da União. Portanto, ainda que a instituição de uma contribuição de intervenção no domínio econômico, por exemplo, para financiar a defesa do meio ambiente possa encontrar menos empecilhos técnico-econômico-jurídicos do que a instituição de uma taxa, dada a não obrigatoriedade de se caracterizar o fato gerador daquela, esses entes subnacionais acabam por adotar a taxa, face à competência comum para instituí-la, como se verá adiante.

Em suma, o ordenamento jurídico tributário brasileiro prevê cinco espécies de tributo: imposto, taxa, contribuição de melhoria, imposto compulsório e contribuições especiais. A Lei

¹⁹ **Constituição Federal de 1988:**

“Art. 148 - A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I – para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;
II – no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, “b”.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

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

nº 5.172/1966 (CTN) contempla apenas as três primeiras espécies, sendo consolidada a concepção pentapartite pela Carta Magna, que, além de recepcionar as espécies do CTN, acrescentou as duas últimas, sendo as contribuições especiais divididas em três subespécies: contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas. O STF já decidiu sobre a matéria, ratificando a concepção pentapartite das espécies tributárias²⁰.

As “exações ambientais” de Fernando de Noronha/PE: competências e regimes jurídicos distintos

O Distrito Estadual de Fernando de Noronha é uma autarquia territorial vinculada ao Estado de Pernambuco, integrante do Poder Executivo Estadual, dotada de autonomia administrativa e financeira e “[...] exerce sobre toda a extensão da área territorial do Arquipélago de Fernando de Noronha jurisdição plena atribuída às competências estadual e municipal, bem como os poderes administrativos e de polícia próprios de ente público (PERNAMBUCO, 1989; 1995). O território do arquipélago é delimitado pelas seguintes unidades de conservação: sob a competência da União, a Área de Proteção Ambiental (APA) de Fernando de Noronha – Rocas - de São Pedro e São Paulo²¹, de uso sustentável, e o Parque Nacional Marinho (PARNAMAR) de Fernando de Noronha²², de proteção integral, ambas instituídas pelo governo federal, cuja gestão está sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); sob competência estadual, a Área de Proteção Ambiental (APA) do Arquipélago de Fernando de Noronha²³. Diante do exposto, a competência em matéria ambiental para o PARNAMAR de Fernando de Noronha é da União, mediante seu órgão executivo, o ICMBio; já a competência ambiental para a área não

²⁰ “As diversas espécies tributárias, determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4º) são as seguintes: a) os impostos (CF arts. 145, I, 153, 154, 155 e 156); b) as taxas (CF, art. 145, II); c) as contribuições, que podem ser assim classificadas: c.1. de melhoria (CF, art. 145, III); c.2. parafiscais (CF, art. 149), que são: c.2.1. sociais, c.2.1.1. de seguridade social (CF art. 195, I, II, III), C.2.1.2. outras de seguridade social (CF, art. 195, § 4º), c.2.1.3. sociais gerais (o FGTS, o salário-educação, CF, art. 212, § 5º, contribuições para o SESI, SENAI, SENAC, CF art. 240); c.3. especiais; c.3.1. de intervenção no domínio econômico (CF, art. 149) e c.3.2. corporativas (CF, art.149). Constituem, ainda, espécie tributária: d) os empréstimos compulsórios (CF, art. 148)” (BRASIL. Recurso Extraordinário nº 138284-9, de 01 de julho de 1992, voto do Rel. Min. Carlos Velloso, 1992, p. 451).

²¹ Instituída pelo Decreto Federal nº 92.755/1986 (BRASIL, 1986)

²² Instituído pelo Decreto Federal nº 96.693/1988 (BRASIL, 1988)

²³ Instituída pelo Decreto Estadual nº 13.553/1989 (PERNAMBUCO, 1989)

compreendida pelo PARNAMAR é do Estado de Pernambuco, mediante a autarquia Distrito Estadual de Fernando de Noronha (FIORAVANSO, 2017, p. 20, 21).

Sendo assim, em virtude da extrema “importância ambiental e vasta biodiversidade” do arquipélago, refletida pela existência de “um mosaico de Unidades de Conservação” em seu território (PERNAMBUCO, 2021), foram instituídas exações relacionadas à sustentabilidade ambiental do arquipélago pelos dois entes competentes: a Taxa de Preservação Ambiental (TPA) de Fernando de Noronha, de competência do Estado de Pernambuco/Distrito Estadual de Fernando de Noronha, e o ingresso (ou “taxa” de visitação) para a unidade de conservação do grupo de proteção integral do SNUC, de competência da União/ICMBio. Considerando que as duas exações coexistem no mesmo território, estando ambas relacionadas à sustentabilidade ambiental e cobradas dos mesmos sujeitos passivos, impõe-se a necessidade de se verificar a natureza jurídica de cada uma delas.

A Taxa de Preservação Ambiental (TPA) de Fernando de Noronha: colisão entre direitos garantidos pela Constituição

A Taxa de Preservação Ambiental de Fernando de Noronha (TPA) foi instituída, no exercício da competência tributária do Estado de Pernambuco no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, pela Lei Estadual nº 10.403/1989, possuindo como fato gerador a “[...] utilização, efetiva ou potencial, por parte das pessoas visitantes, da infra-estrutura física implantada no Distrito Estadual e do acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico do Arquipélago de Fernando de Noronha” e como base de cálculo os “[...] dias de permanência do visitante ou turista no Distrito Estadual de Fernando de Noronha”(PERNAMBUCO, 1989). O critério para se calcular o valor do tributo é definido da seguinte forma: valor fixo de diária (pessoa/dia) no intervalo do primeiro ao décimo dia, incidindo desconto progressivo, por dia, do quinto ao décimo dia; a partir do décimo primeiro dia, o valor fixo de referência passa a ter acréscimo progressivo e cumulativo por cada dia a mais de permanência no arquipélago. A tabela 1 demonstra os valores atuais da TPA de Fernando de Noronha, graduados de acordo com os critérios estabelecidos no art. 86 da Lei nº 10.403/1989.

Tabela 1 – Valores atualizados (2021) da TPA de Fernando de Noronha cobrados por pessoa/dia, com valor fixo de diária no intervalo do primeiro ao décimo dia, incidindo desconto progressivo, por dia, do quinto ao décimo dia; a partir do décimo primeiro dia, o valor fixo de referência passa a ter acréscimo progressivo e cumulativo por dia de permanência no arquipélago.

Tempo permanência (dias)	Valor TPA 2021 (R\$)	Tempo permanência (dias)	Valor TPA 2021 (R\$)
1	79,20	16	1.482,65
2	158,40	17	1.672,73
3	237,60	18	1.878,65
4	316,80	19	2.100,41
5	389,68	20	2.338,01
6	446,71	21	2.591,45
7	503,72	22	2.860,72
8	560,75	23	3.145,84
9	617,78	24	3.446,80
10	674,81	25	3.763,60
11	769,85	26	4.096,24
12	880,73	27	4.444,72
13	1.007,45	28	4.809,04
14	1.150,01	29	5.189,20
15	1.308,41	30	5.585,20

Fonte: Reprodução de tabela divulgada pelo Site oficial do Arquipélago de Fernando de Noronha, com base no art. 86 da Lei nº 10.403/1989.

Percebe-se que o legislador empenhou esforços na tentativa de inscrever os elementos definidores de tributo na TPA (fato gerador e base de cálculo) de forma a caracterizá-la como taxa, nos termos dos artigos 4º e 77 do CTN e do artigo 145, II, da Constituição Federal de 1988. Diferente da TCFA, a TPA é uma taxa de serviço, com fato gerador relacionado à oferta, efetiva ou potencial, pela Administração Geral do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, de serviço de infraestrutura física no distrito e de “[...] acesso e fruição ao patrimônio natural do Arquipélago de Fernando de Noronha”. Igualmente, sua base de cálculo também está relacionada ao aspecto mensurável desses serviços, cuja unidade foi definida em dias de utilização dos referidos serviços. Depreende-se da leitura dos art. 83, *Caput* e § 1º, 84 e 86, da Lei nº 10.403/1989, que houve explícita pretensão do legislador de limitar a quantidade de pessoas que, em visita de caráter turístico, transitam e permanecem na área sob jurisdição do Distrito Estadual.

Considerando-se a importância ecológica do arquipélago de Fernando de Noronha, infere-se que o legislador concebeu a existência de uma relação negativa entre o número de pessoas presentes ao mesmo tempo no arquipélago e o nível de proteção ambiental. Ou seja, quanto maior o número de pessoas transitando e permanecendo concomitantemente no arquipélago, menor seria o seu nível de proteção ambiental, e vice-versa. Estudos sobre a

capacidade de suporte do arquipélago, realizado a partir do ano de 2000, vêm confirmando as razões que levaram o legislador a adotar o mecanismo tributário. Um desses estudos “[...] identificou um limite máximo de população para Fernando de Noronha, incluídos os habitantes e visitantes temporários, requerendo um constante monitoramento do crescimento populacional e do fluxo turístico, tendo em vista o comprometimento dos recursos naturais, da infraestrutura pública e dos atrativos turísticos (BRASIL, ICMBio, 2017, p. 12). Posteriormente, outro estudo, conduzido pelo ICMBio demonstrou que, aplicados os fatores de correção “socio-ecológicos” e de “capacidade de manejo”, o limite da capacidade de suporte no que tange ao número de pessoas pernoitando já havia sido ultrapassado no arquipélago em aproximadamente trinta e seis por cento (BRASIL, 2009, p. 73–76).

Sob esse prisma, o número de pessoas que concomitantemente visitam e permanecem no arquipélago é um critério razoável de medição de impacto ambiental. Logo, o estabelecimento da base de cálculo da TPA com graduação progressiva do valor do tributo na proporção da quantidade de dias que os visitantes permanecem no arquipélago é uma forma de se controlar, mediante indução de comportamento, a quantidade de pessoas que visitam o arquipélago ao mesmo tempo, de forma a manter essa quantidade dentro de sua capacidade de carga ou suporte. Por esse motivo, a TPA de Fernando de Noronha também pode ser concebida como uma taxa de turismo, com a justificativa da necessidade de assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do arquipélago, frente à ameaça da atividade turística.

Entretanto, tal critério entra em colisão com um mandamento expresso, relacionado ao limite do poder de tributar, qual seja, o disposto no art. 150, V, da Constituição Federal de 1988, que veda “[...] limitações ao tráfego de pessoas ou de bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais”. Nesse sentido, uma das críticas que se faz à TPA é a de que sua instituição e cobrança estariam incorrendo em inconstitucionalidade, face ao referido dispositivo (BENTES, 2016, p. 92). Trata-se de questão complexa, que envolve colisão de direitos expressos na Constituição de 1988: por um lado, há o direito fundamental de ir e vir em todo o território nacional, consagrado no art. 5º, XV, do qual também cuidou o legislador constituinte de proibir expressamente sua limitação por instituição de tributo; por outro lado, tem-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, expresso no art. 225 da mesma constituição, justamente o padrão de meio ambiente que, ao que parece, se pretende estabelecer em Fernando de Noronha, dada sua extrema importância ecológica. Importante acrescentar que um dos instrumentos de política ambiental pelo qual se materializa esse direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é dada no próprio art. 225, III,

regulamentado pela Lei nº 9.985/2000, que é a criação e gestão das Unidades de Conservação da Natureza, sendo o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha uma dessas unidades do Grupo de Proteção Integral.

Ademais, tem-se a possibilidade, face à “hipótese jurídico tributária da exação [...]”, de se estar diante de uma taxa pelo uso de bem público, para a qual não há autorização constitucional (SEBASTIÃO, 2011, p. 282), reforçando-se que “[...] no Brasil, ao contrário do que se dá em outros Países, a utilização de bens do domínio público não é uma das hipóteses de incidência possíveis das taxas” (CARRAZZA, 2013, p. 609). Outrossim, o tributo seria de constitucionalidade duvidosa também porque os visitantes do arquipélago de Fernando de Noronha não são contemplados com qualquer prestação de serviço divisível e específico; haveria sim a fruição de bens ambientais, que, como já afirmado, não seria passível de tributação através de taxa (MONTERO, 2014, p. 312). As hipóteses de incidência previstas nos artigos 83 e 84 da Lei nº 10.403/1989 configuram-se como atividades-fim do Estado, e deveriam ser prestadas de forma universal a todos os cidadãos, sem distinção de fruição particular entre usuários, sejam eles visitantes ou moradores (BASSANI; SOUZA NETO, 2016, p. 130).

Apesar das críticas e possíveis aspectos de inconstitucionalidade apontados pela doutrina em relação à TPA de Fernando de Noronha, fato é que sua cobrança vem sendo efetivada regularmente. Não se encontrou nenhum registro de contestação judicial de sua cobrança. O que se tem no âmbito da jurisprudência são citações em julgamentos da constitucionalidade de outras taxas de preservação ambiental Brasil afora, a exemplo do julgamento, pelos tribunais de justiça de Santa Catarina e São Paulo, de ações diretas de inconstitucionalidade (ADI's) contra artigos da legislação que criou e regulamentou as taxas de preservação ambiental dos municípios de Bombinhas/SC²⁴ e de Ilhabela/SP, respectivamente.

No presente contexto, é importante informar que, nas decisões proferidas pelos referidos tribunais superiores, há referência à TPA de Fernando de Noronha como representante exitosa de instituição da taxa para a garantia da proteção na utilização de ricos patrimônios naturais (SANTA CATARINA, 2017; SÃO PAULO, 2013). Tal entendimento foi mantido, pelo menos até o momento, pelo STF, na medida em que ratificou as decisões dos tribunais de Santa Catarina e São Paulo, firmando jurisprudência, em favor da constitucionalidade das taxas ambientais pelo uso de bens públicos. Portanto, em sede de julgamento de constitucionalidade

²⁴ A TPA de Bombinhas será estudada em seção adiante, com aprofundamento da contestação jurídica, no âmbito da referida ADI, de sua instituição.

da TPA, tem-se, até o momento, os casos concretos do reconhecimento das exações instituídas pela cidade de Bombinhas e Ilhabela, dentre outras. Nada obsta, porém, que o judiciário venha a julgar, se provocado, outros casos concretos, inclusive o da TPA de Fernando de Noronha.

A sustentabilidade econômica das unidades de conservação do SNUC: a “Taxa” de Visitação do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha

O art. 35 da Lei nº 9.985/2000 prevê a cobrança de “taxa” de visitação para acesso e fruição dos atrativos ecoturísticos das unidades de conservação do grupo de proteção integral do SNUC²⁵. Essa exação é a principal fonte de receita para a garantir a sustentabilidade econômica dessas unidades. A Portaria MMA nº 366/2009, que denomina a exação ora de ingresso, ora de “taxa” de visitação, regulamentou sua cobrança e definiu os preços, inclusive de forma cumulativa com uma série de outros preços relativos a “[...] serviços administrativos, técnicos e outros, prestados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade[...]” (BRASIL, 2009), no âmbito das unidades de conservação sob sua gestão, dentre as quais, o PARNAMAR de Fernando de Noronha. A mesma portaria estabelece os casos em que haverá aplicação de descontos e isenções. A partir de então, tais valores passaram a ser atualizados por Portaria, porém, sem regularidade temporal. No PARNAMAR de Fernando de Noronha, o pagamento do ingresso²⁶ permite o acesso às atrações ecoturísticas disponíveis dentro dos limites legais dessa unidade. Os valores atuais do ingresso (biênio 2020/2021) constam da Portaria MMA nº1.005/2020(BRASIL. ICMBio, 2020)²⁷. O único critério de variação de valores está relacionado à nacionalidade e à naturalidade dos visitantes: estrangeiros pagam valor integral; brasileiros pagam com desconto de 50% e moradores, parentes em primeiro grau ou pessoas a serviço autorizadas são isentos do pagamento do ingresso.

Diferente das demais exações relacionadas à preservação do meio ambiente, inclusive a TPA de Fernando de Noronha, o único motivo para pagamento do ingresso é o acesso aos

²⁵ **Lei nº 9.985/2000, art. 35** – “Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de **taxa de visitação** e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios:

I - Até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II - Até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;

III - até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral (BRASIL, 2000).”

²⁶ Denominação da exação no âmbito do PARNAMAR de Fernando de Noronha

²⁷ Anexo II

limites legais da unidade de conservação PARNAMAR de Fernando de Noronha, como ocorre com as demais unidades de conservação integrantes do SNUC. Não há definição de fato gerador, de base de cálculo e de alíquota na Lei nº 9.985/2000, tampouco na Portaria nº 366/2009 ou outra posterior. Ou seja, para que seja cobrado o ingresso, o visitante precisa cruzar os limites legais da unidade de conservação marinha. Como esta ocupa aproximadamente 70% (setenta por cento) de toda a área do território do arquipélago (aproximadamente 11.270 hectares), compreendendo todas as ilhas e ilhotas situadas ao redor da ilha principal, onde localizam-se os pontos turísticos mais visitados (FIORAVANSO, 2017, p. 20), infere-se que há cobrança de ingresso para todos os visitantes que escolherem usufruir as atrações ecoturísticas dessas localidades, constituindo-se na maior parte do território. Da mesma forma que a TPA, pode ser denominada de uma exação sobre o turismo, haja vista que apenas visitantes/turistas estão sujeitos ao seu pagamento. Apenas o acesso à porção urbana do arquipélago, incluindo algumas praias, correspondente a 30% (trinta por cento) do seu território, não está sujeito à cobrança do ingresso aos visitantes.

Em suma, haverá a cobrança do ingresso se o visitante adentrar, por livre escolha, nos limites físicos do PARNAMAR de Fernando de Noronha, que é uma unidade de conservação do grupo de proteção integral do SNUC. Ou seja, a “taxa” de visitação é uma prestação pecuniária incidente exclusivamente pelo ingresso em uma unidade de conservação. Essa é uma das características que a distinguem de outras exações relacionadas à sustentabilidade ambiental, a exemplo da TPA de Fernando de Noronha, de natureza tributária, que possui fato gerador e base de cálculo, os quais estão relacionados, além da fruição do patrimônio natural do arquipélago, à utilização da infraestrutura física do Distrito Estadual, e à quantidade de dias de permanência do arquipélago, respectivamente, sendo seu pagamento obrigatório no momento de desembarque (por via marítima ou aérea). Assim, alerta-se para a impropriedade da Lei nº 9.985/2000 ao tratar o ingresso como taxa (“taxa” de visitação), que formalmente denomina uma modalidade de tributo; não é possível enquadrar o ingresso, por nenhum dos critérios definidos nos arts. 4º, 78-79 do CTN e 145, II da Constituição Federal (1988), no regime jurídico tributário da taxa; antes, a exação vincula-se ao regime jurídico de preço público (BRAGA, 2013, p. 117).

As “exações ambientais” de Fernando de Noronha e o princípio do poluidor-pagador

A TPA de Fernando de Noronha carrega um caráter de extrafiscalidade, pois exerce importante papel no controle na quantidade de dias de permanência de visitantes/turistas no arquipélago, que, como já foi exposto, é uma forma de se fazer com que o número de pessoas presentes ao mesmo tempo no arquipélago não se distancie tanto do limite de sua capacidade de suporte. Essa constatação pode induzir à inferência de que se trata de um tributo ambiental *stricto sensu*, por aparentemente estar onerando em maior grau uma ação que representa maior potencial de poluição, isto é, a aglomeração de pessoas no arquipélago acima do limite apontado pelos referidos estudos de capacidade de suporte. E, sendo assim, a cobrança estaria condizente com o princípio do poluidor-pagador. Mas não se pode afirmar que atende outra dimensão do referido princípio, que é a internalização dos custos sociais da atividade econômica, pois não transfere esses custos aos agentes econômicos (operadoras de turismo) que se beneficiam da atividade turística no arquipélago. Por tais motivos, pode-se afirmar que TPA não se constitui em um tributo ambiental *stricto sensu*, pois não se amolda completamente ao princípio do poluidor-pagador, mas sua importância para a sustentabilidade econômica, social e ambiental do arquipélago de Fernando de Noronha é inegável.

Por sua vez, a “taxa” de visitação para as unidades de conservação do grupo de proteção integral do SNUC tem a função primordial de garantir a sustentabilidade econômica dessas unidades, que são instrumento de política pública ambiental, e financiar a estrutura física e serviços de apoio ao visitante. A “taxa” de visitação contribui, portanto, precipuamente na arrecadação de recursos financeiros visando garantir a manutenção da unidade de conservação no cumprimento de sua finalidade prevista no art. 225, III, da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei nº 9.985/2000, não tendo o condão de dissuadir o visitante de adentrar nesses espaços. Pelo contrário, as isenções e descontos aplicados à “taxa” de visitação proporcionam maior possibilidade de acesso ao PARNAMA de Fernando de Noronha do que a Taxa de Preservação Ambiental, pois esta, como já discutido, tem o condão de limitar o acesso ao arquipélago. Mas pode-se afirmar que é importante instrumento econômico que contribui de forma indireta com a preservação ambiental, na medida em que garante a sustentabilidade econômica das unidades de conservação.

Não se confundem, portanto, a TPA do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e a “Taxa” de visitação do PARNAMAR de Fernando de Noronha: a primeira é a espécie tributária taxa, instituída mediante lei pelo Estado de Pernambuco, responsável pela administração do

arquipélago, e incide sobre todos os turistas, sendo obrigatório o seu pagamento quando o visitante desembarcar no arquipélago, podendo ser paga antes, via internet. A segunda é preço público, também incide sobre todos os turistas, e está prevista na Lei nº 9.985/2000, regulamentada pela Portaria MMA nº 366/2009, sendo cobrada também em outras unidades de conservação federais do grupo de proteção integral do SNUC, a exemplo do Parque Nacional do Iguaçu, do Parque Nacional da Tijuca, do Parque Nacional de Brasília, dentro outras. Possui preço único e dá direito ao acesso à unidade de conservação para fruição das atrações ecoturísticas disponíveis (contemplação da natureza, trilhas, mergulho, passeio de barco etc.), por um período de dez dias. Em outras palavras, um visitante do arquipélago de Fernando de Noronha, não contemplado pelas isenções legais, que desejar visitar o Parque Nacional Marinho terá que pagar duas exações: a taxa de preservação ambiental (tributo) e o ingresso, ou “taxa” de visitação (preço público), cujo pagamento pode ser efetuado antes ou no momento do acesso à área da unidade de conservação marinha.

Estabelecidos os regimes jurídicos de cada uma das exações de Fernando de Noronha, necessário se faz transportar a análise para a “taxa” de visitação do Parque Natural Municipal Marino do Recife de Fora, objetivo precípuo desse estudo.

A “Taxa” de visitação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora, em Porto Seguro/BA

O Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora (PNMM do Recife de Fora) é uma unidade de conservação marinha, do grupo de proteção integral do SNUC, localizada na costa do Município de Porto Seguro/BA. A cobrança da “Taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora está prevista na Lei nº 611/2005, que altera o art. 4º da Lei nº 260/1997, dando-lhe a seguinte redação: “Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a criar taxa de visitação do Parque Municipal Marinho do Recife de Fora”²⁸. Posteriormente, o plano de manejo da unidade, aprovado pelo Decreto Municipal nº 7.369/16, regulamentou seu uso público de forma sustentável e indireta, mediante a cobrança, pelo Poder Público local, de “taxa” de visitação²⁹, sendo a visitação turística às piscinas naturais objeto desse uso e cobrança. Nesse contexto, a visitação pública é operacionalizada por empreendimentos turísticos autorizados, mediante a

²⁸ O nome da unidade de conservação foi alterado para Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora, nos termos do art. 1º da Lei Municipal nº 1.670/2021

²⁹ Inspirada no art. 35 da Lei nº 9.985/2000

cobrança dos valores do passeio, pelo setor privado, e da “taxa” de visitação, por delegação do Poder Público local ao setor privado. Diferente das exações de Fernando de Noronha, a “Taxa” de Visitação do PNMM do Recife de Fora não pode ser denominada de exação sobre o turismo, tendo em vista que seu pagamento é obrigatório para qualquer pessoa (não apenas o turista) que escolha uma das opções de recreação disponíveis do parque³⁰. É de se ressaltar que a Lei nº 611/2005 não traz qualquer elemento capaz de indicar a natureza jurídica da exação “taxa” de visitação, apesar de sua terminologia. Outra questão a ser observada é que o Poder Legislativo municipal, em rigor, não criou a “taxa” de visitação, apenas autorizou a sua criação pelo Chefe do Poder Executivo.

A Lei nº 1.670/2021, recentemente publicada, torna obrigatório o recolhimento da “taxa” de visitação para todas as atividades a serem realizadas no PNMM do Recife de Fora “[...] por meio idôneo, eletrônico e transparente, diretamente através de Documento de Arrecadação Municipal – DAM e de fácil acesso a qualquer um da população que queira acompanhar os valores arrecadados”. Mas, da mesma forma que suas antecessoras, não define fato gerador e base de cálculo. Sendo assim, impõe-se a necessidade de se investigar a natureza jurídica dessa exação.

A legislação que criou o PNMM do Recife de Fora enquanto unidade de conservação do grupo de proteção integral, instituiu uma política pública ambiental, nos termos do art. 11, VII, do Código Municipal do Meio Ambiente (PORTO SEGURO, 2005)³¹ e do art. 225, III, combinado com os artigos 23, VI, VII e 30, I, II, da Constituição Federal de 1988. Consequentemente, a instituição de uma taxa, enquanto espécie tributária, tendo como fato gerador o efetivo exercício do poder de polícia de controle e fiscalização ambiental está dentro da competência tributária comum do município, nos termos do art. 145, II, da Constituição Federal de 1988. Para que se institua a taxa é imperativo que o serviço público prestado seja

³⁰ O Município de Porto Seguro instituiu um tributo sobre o turismo, a Taxa de Turismo Sustentável (TTS). Os arts. 233-E e 233-F da Lei nº 925/2010 (Código Tributário Municipal), acrescidos pela Lei Municipal nº 1.341/2016 (PORTO SEGURO, 2016), assim descrevem fato gerador e sujeito passivo do tributo, respectivamente: **“Art. 233-E) - A Taxa de Turismo Sustentável tem como fato gerador a utilização, efetiva ou potencial, por parte dos hóspedes visitantes, dos serviços disponibilizados ao turista pelo Município, assim com a utilização da infraestrutura turística implantada no Município de Porto Seguro e do acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico deste Município.**

Art. 233-F) – O Sujeito Passivo da Taxa de Turismo Sustentável é o hóspede, não residente no município, dos estabelecimentos elencados no § 1º do art. 233-G”.

Entretanto, a referida taxa foi contestada na justiça por empreendimento hoteleiro local, sendo que o Tribunal de Justiça da Bahia, em julgamento de Agravo de Instrumento nº 0002038-77.2017.8.05.0000, manteve decisão do juízo de primeiro grau que havia determinado a suspensão da exigibilidade da taxa em razão de ausência de amparo constitucional e legal (BAHIA, 2017).

³¹ Lei Municipal nº 619, de 30 de dezembro de 2005

específico e divisível e o ente instituidor do tributo possua a competência - além da legislativa - administrativa, tanto para exercer o poder de polícia, quanto para prestar o respectivo serviço público (ATALIBA, 2018, p. 156; BARRETO, 2019, p. 14 e 15).

Entende-se que a tributação via taxa pressupõe a edição de duas leis: uma de natureza administrativa, regulamentadora do exercício do poder de polícia e/ou da prestação do serviço, e outra, de caráter tributário, “[...] qualificando estas atuações estatais e atribuindo-lhes o efeito de uma vez realizadas, darem nascimento, *in concreto*, a esta modalidade de tributo” (CARRAZZA, 2013, p. 609, 610). Seria difícil caracterizar eventuais serviços prestados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente no âmbito do PNMM do Recife de Fora, quer sejam de prevenção/recuperação ambiental, quer sejam de melhorias para os visitantes, como específicos ou divisíveis, de forma a justificar a cobrança da espécie tributária taxa, pois tais serviços acabam por beneficiar toda uma coletividade. Já os atos de poder de polícia relacionados ao controle e fiscalização ambiental das atividades potencialmente poluidoras (concessão de licenças, alvarás, autorizações etc.) podem ser remunerados por taxa. Assim, ao criar a unidade de conservação mediante lei, dentro de sua competência administrativa em matéria ambiental, definindo o órgão administrativo encarregado de exercer o poder de polícia ambiental (Secretaria Municipal de Meio Ambiente)³², o Poder Público municipal poderia editar outra lei, de caráter tributário, instituindo a taxa tendo como fato gerador os atos do correspondente exercício do poder de polícia ambiental.

No entanto, não se observa na legislação de criação do PNMM do Recife de Fora e de sua “taxa” de visitação, a presença dos principais elementos estruturantes do tributo (fato gerador e base de cálculo). Não há qualquer referência na legislação que remeta a um exercício de poder de polícia que justifique a caracterização da “taxa” de visitação como tributo. Os avanços observados com a publicação da Lei Municipal nº 1.670/2021 consistem em estender a exação a todas as atividades no âmbito do parque, tornar seu processo de arrecadação mais eficiente e seguro e vincular a sua receita a um fundo específico. Do ponto de vista tributário, não há inovação na lei, a apontar a identificação de uma natureza jurídico-tributária na exação. Da mesma forma que as outras duas leis antecessoras, não há qualquer referência ao exercício do poder de polícia capaz de caracterizar o fato gerador da exação, muito menos sua base de cálculo. Já se considerou que, de acordo com o art. 4º do CTN, o que determina a natureza jurídica específica é o fato gerador da respectiva obrigação, sendo a “[...] denominação e demais

³² Art. 4º da Lei nº 260/1997.

características formais adotadas pela lei” (inciso I), bem como a destinação da receita arrecadada (inciso II) irrelevantes para qualificá-la³³.

Ainda que esteja presente a compulsoriedade do pagamento da “taxa” para aqueles que desejarem ingressar na unidade de conservação, tal compulsoriedade não retira a liberdade de escolha do visitante; cabe a ele decidir ingressar ou não no PNMM do Recife de Fora. Por outro lado, a adoção do critério de compulsoriedade, ou coatividade, das prestações devidas pelo particular ao ente público não pode estar restrita à figura do tributo, uma vez que existe uma diversidade de prestações coativas impostas pelo Estado que não se confundem com aquele (BRITO, 2015, p. 61–62). A compulsoriedade é relevante apenas quando “[...] existente em virtude da atividade que lhe deu origem, mas independente da vontade das partes” (SCHOUERI, 2018, p. 76, 77). E a visita ao PNMM do Recife de Fora (fruição dos serviços ecológicos disponibilizados pelo bem público ambiental) é uma condição da qual o particular pode abdicar sem que tal atitude lhe traga qualquer prejuízo.

No âmbito do órgão administrativo municipal encarregado de gerir a unidade de conservação obteve-se a informação, em resposta a uma das questões da entrevista, de que o fato gerador da “taxa” de visitação é a disponibilidade, efetiva, ou potencial, do bem público ambiental representado pelos atributos naturais do PNMM do Recife de Fora. Esse argumento não se sustenta, pois além da hipótese de incidência e base de cálculo do tributo não estarem previstas de forma explícita na legislação, não existe previsão constitucional e legal para se taxar o acesso a um bem ou patrimônio público, conforme já abordado neste capítulo. Outrossim, o processo de cobrança da “taxa” de visitação não se caracteriza como “atividade administrativa plenamente vinculada”, que é outro requisito para se configurar um tributo, conforme art. 3º do CTN. Antes, a cobrança da “taxa” é um processo delegado ao setor privado. Portanto, não se identifica na “Taxa” de Visitação do PNMM do Recife de Fora nenhum elemento que possa caracterizá-la como tributo. E não sendo tributo, qual seria a natureza jurídica da “taxa” de visitação?

A “taxa” de visitação é uma prestação pecuniária de natureza contratual, pois a utilização do serviço/bem que lhe deu causa depende de acordo de vontades entre as partes (visitantes e operadoras de turismo) (COÊLHO, 2020, p. 267). Sua cobrança é delegada pelo

³³ Conforme já assentado, essa regra aplica-se apenas às três espécies tributárias previstas concomitantemente no CTN e na Constituição Federal de 1988 (imposto, taxa e contribuição de melhoria). Para as duas espécies tributárias previstas apenas na Constituição Federal de 1988 (contribuições especiais e empréstimo compulsório), a previsão das hipóteses da destinação da receita (aquelas previamente definidas pela Constituição) deve estar expressa na respectiva lei de criação como critério de validação da exação como espécie tributária.

Poder Público aos entes privados (operadoras de turismo) cadastrados e autorizados a operar as atividades recreativas na área do PNMM do Recife de Fora. Esses entes privados recolhem o valor da “taxa” do visitante no momento da venda da atividade recreativa (visitação, mergulho e flutuação) e o transferem em momento posterior para a Prefeitura Municipal de Porto Seguro. Outrossim, a “taxa” de visitação não se configura em uma sanção por ato ilícito.

Diante do afastamento dos elementos que poderiam caracterizar a “taxa” de visitação como uma fonte de receita derivada (tributo ou multa), entende-se que se trata de uma fonte originária de receita. Sendo cobrada em razão do ingresso e fruição de um patrimônio público de natureza ambiental (Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora), conclui-se que o **preço público** é a forma de remuneração com a qual mais se identifica a “taxa” de visitação. O preço público diferencia-se da taxa por não se constituir em tributo, não estando sujeito às regras constitucionais e legais que regulamentam a instituição deste; não depende de lei para sua instituição, nem majoração; o pagamento de seu valor é assumido voluntariamente por quem pretende utilizar um serviço disponibilizado por um ente público, ainda que delegado ao setor privado (ROSA, 2019, p. 10, 11, 15).

Quando se trata de um serviço essencial, instituído por lei e remunerado pela espécie tributária taxa, o sujeito passivo não tem a opção pela não fruição. A decisão da essencialidade do serviço é tomada pelo Estado, mediante lei, sem a anuência do sujeito passivo. Esse não pode decidir não o fruir, sem que tal decisão o coloque à margem da lei ou lhe cause prejuízos³⁴. Nesse caso, ainda que recuse fazer o pagamento, ou não consiga fazê-lo, fruirá do serviço, porquanto essencial à sua existência ou manutenção de sua condição enquanto cidadão. A questão de eventual inadimplemento ou incapacidade de pagamento do tributo junto ao Estado é resolvido pelos meios apropriados, que devem estar previstos na norma tributária, a exemplo da isenção ou da inscrição na dívida ativa do respectivo ente competente pela instituição da taxa.

Da mesma forma que a taxa, o preço público possui caráter contraprestacional, mas distingue-se daquela por remunerar serviços estatais não essenciais, sendo que a falta de pagamento pode permitir que o prestador do serviço (ainda que seja o Estado) recuse a prestação, ao contrário da taxa (tributo), que remunera um serviço essencial, cuja prestação não

³⁴ Exemplos de serviços públicos essenciais (obrigatórios), que podem ser instituídos por lei administrativa, são a remoção de lixo, a coleta de esgoto, a vacinação, o sepultamento de mortos, o abastecimento de água, a identificação, a destruição de aparelhos e instrumentos danosos ao meio ambiente, dentre outros, de modo que sua simples disponibilidade confere ao ente público instituidor a competência para tornar a correspondente taxa obrigatória (ATALIBA, 2018, p.157).

poderá ser interrompida pelo Estado, ainda que não haja o pagamento (SCHOUERI, 2018, p. 125, 126). Trazendo esse entendimento para o caso concreto: os serviços recreativos fruídos no PNMM do Recife de Fora não atendem nenhuma necessidade essencial do visitante, não se constituindo, portanto, em serviços essenciais. O visitante tem a opção de fruir, no momento que desejar, ou não, de qualquer um dos serviços. Caso decida pela fruição, terá que pagar a “taxa” de visitação. Não cabe a opção do não pagar a “taxa”, ainda que seja por insuficiência de recursos, pois a ausência do pagamento implicaria no direito à recusa, por parte do Poder Público, em permitir a fruição do serviço. Em outros termos, pelo regime do preço público, aplicado na prestação de serviços não essenciais, como é o caso das atividades recreativas do PNMM do Recife de Fora, o interessado que se recusar a pagar “taxa” de visitação, ainda que pague os demais valores que remuneram os serviços, poderia ter seu embarque impedido pelos servidores da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e/ou, por delegação, pelos funcionários das operadoras de turismo.

Acrescente-se que esse entendimento, inclusive, está em consonância com o contexto em que foi prevista a cobrança da “taxa” de visitação no âmbito da Lei do SNUC: não há na referida lei qualquer indicação da exação se tratar de um tributo, pois nela não há definição de fato gerador nem de base de cálculo. Nessa linha, os valores cobrados pelos serviços recreativos (“taxa” de visitação e outros) em unidades de conservação do grupo de proteção integral do SNUC administradas pelo ICMBio são tratados como preços administrativos (preços públicos) e são definidos e atualizados por mero ato administrativo do Ministério do Meio Ambiente³⁵, e desde então vêm sendo atualizados por esse instrumento jurídico, procedimento que, no caso de tributo, teria que ocorrer mediante lei. Cita-se também a distinção que a Lei nº 6.938/1981 estabelece entre “preços de serviços administrativo” e a TCFA, no âmbito da atuação do IBAMA³⁶.

O valor da “Taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora é atualizado anualmente pela Secretaria Municipal de Finanças, sendo que em 2020 seu valor era de R\$ 15,65 (quinze reais e sessenta e cinco centavos), e em 2021 R\$ 16,30 (dezesesseis reais e trinta centavos), por pessoa que visita o parque. Não foi possível verificar na prática a metodologia utilizada pelo referido órgão para se chegar a tal valor, nem se existe correspondência deste com os custos

³⁵ Portaria MMA nº 366, de 07 de outubro de 2009.

³⁶ Os arts. 17-A, 17-M e 17-N tratam de “preços de serviços administrativos” (preços públicos) presados pelo IBAMA, ao passo que os artigos 17-B ao 17-H tratam da TCFA (tributo).

internos e externos da Administração no exercício do poder de polícia ou na prestação de serviço ao contribuinte, já que os critérios não estão definidos em lei.

Mas, não sendo a “taxa” de visitação um tributo, convém que se verifique a existência ou não de uma prestação pecuniária na estrutura tributária do Município de Porto Seguro, com fato gerador e base de cálculo relacionados ao exercício do poder de polícia ou prestação de serviços ambientais.

Relação entre “taxa” de visitação e TCFA na estrutura tributária do Município de Porto Seguro

A Constituição Federal de 1988 delegou as seguintes competências aos entes federativos: administrativa comum (art. 23), a todos os entes federativos para, dentre outras atribuições, “proteger o meio ambiente, e combater a poluição em qualquer de suas formas” (VI), legislativa concorrente (art. 24) para a União, os Estados e o Distrito Federal legislarem sobre: I) Direito Tributário (inciso I); II) “floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (inciso VI); e legislativa privativa e suplementar (art. 30) para os Municípios legislarem, respectivamente, “[...]sobre assuntos de interesse local” (inciso I) e suplementarem “[...] legislação federal e estadual no que couber” (inciso II). Ademais, o art. 145, da mesma Constituição delegou competência legislativa tributária comum para todos os entes federativos.

A promulgação da Lei Complementar nº 140/2011, de que trata o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988, resolveu os conflitos entre os entes federativos “[...] nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas [...] à proteção do meio ambiente, (e) ao combate à poluição em qualquer de suas formas[...]”, além de ter alterado os artigos 10 e 11 da Lei nº 6.938/1981, modificando o texto e revogando os dispositivos que restringiam a atuação do IBAMA (caráter supletivo) nas ações de licenciamento, fiscalização e controle de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas de efetiva ou potencial grau de poluição e capazes de causar degradação ambiental, bem como definindo competências específicas da atuação da União, algumas das quais de atribuição daquele órgão (BRASIL, 2011, art. 7º).

Em virtude das várias delegações de competência previstas na Constituição e regulamentadas pela Lei nº 140/2011, quase todos os entes da Federação vêm instituindo a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), ou outra com as mesmas características, visando

cumprir sua missão constitucional de defesa do meio ambiente, mediante a arrecadação de recursos para as atividades de controle e fiscalização ambientais. A União foi o primeiro ente a instituí-la, seguida pela maioria dos entes subnacionais (Estados-membros e municípios), os quais adotaram estrutura semelhante à do tributo federal (PIMENTA, 2020, p. 207, 208). Uma das razões que podem explicar a adesão em grandes proporções por parte dos entes subnacionais está relacionada ao conteúdo do art. 17-P da Lei nº 6.938/1981³⁷, que assim dispõe: “Constitui crédito para compensação com o valor devido a título de TCFA, até o limite de sessenta por cento e relativamente ao mesmo ano, o montante efetivamente pago pelo estabelecimento ao Estado, ao Município e ao Distrito Federal em razão de taxa de fiscalização ambiental” (BRASIL, 1981).

A partir do momento em que a lei federal previu a possibilidade de compensação de crédito da TCFA federal para os contribuintes que efetivamente pagarem o mesmo tributo ou outra taxa de fiscalização ambiental no âmbito das competências dos demais entes federativos, estes passaram ver tal possibilidade como oportunidade de instituírem uma fonte de receita para financiamento das ações de fiscalização e controle da poluição ambiental através de tributo, sem que tal medida representasse um grande aumento da carga tributária, na medida em que os estabelecimentos com potencial de poluição e utilização dos recursos naturais, apesar de incidirem na obrigação de pagar taxa de fiscalização e controle ambiental, adquirem o direito de compensar até o limite de sessenta por cento do valor pago à União.

A Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) sob competência da União, possui como aspecto material da hipótese de incidência (fato gerador) “[...] o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadores de recursos naturais” (BRASIL, 1981)³⁸.

Registre-se que essa taxa substituiu a Taxa de Fiscalização Ambiental (TFA)³⁹, instituída pela Lei Federal nº 9.960/2000, declarada inconstitucional pelo STF, que concedeu medida cautelar suspendendo a eficácia do seu art. 8º, pelas seguintes razões: I) o fato gerador

³⁷ Introduzido pela Lei nº 10.165/2000

³⁸ Art. 17-B da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 198, com redação dada pela Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000.

³⁹ Na verdade, a primeira taxa (com a denominação de “valor”) criada em favor do IBAMA foi a taxa para registro de pessoas físicas e jurídicas no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, instituída pelo próprio órgão mediante a Portaria nº 113/1997 (BRASIL, 1997) que posteriormente teve a inconstitucionalidade declarada pelo STF (ADI 1.823/MC-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão), sob o argumento irrefutável de que é incabível a instituição de tributo apartada da lei, nos termos do art. 150, Inc. I, da Constituição Federal de 1988 (SCAFF, 2016, p. 23).

descrevia a atividade explorada pelo contribuinte e não o serviço público prestado ou posto à disposição do contribuinte pelo Estado ou, ainda, no exercício do poder de polícia, conforme preconiza o art. 145, II, da Constituição Federal de 1988; II) os sujeitos passivos da obrigação tributária foram conceituados no artigo impugnado como “[...] pessoas físicas ou jurídicas obrigadas ao registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais”, consubstanciando, no entender do relator, “conceituação nenhuma”, em razão de não se enumerar as referidas atividades “potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais”; e III) ausência de definição das respectivas alíquotas ou de critério a ser utilizado no “[...] cálculo do valor devido, tendo-se limitado a lei a estipular valores uniformes, por classe de contribuintes, e, flagrante desobediência ao princípio da isonomia, consistente “[...] em haver dispensado o mesmo tratamento tributário a contribuintes de expressão econômica extremamente variada”(BRASIL, 2000)⁴⁰.

Reconhecendo a relevância da atividade fiscalizadora do IBAMA, o voto do Ministro Sepúlveda Pertence, no âmbito da referida medida cautelar, sugeriu a edição de outra lei que restabelecesse o tributo, desde que sanados os vícios apontados na lei impugnada, o que parece ter sido acatada com a apresentação da Lei 10.165/2000, que criou a TCFA (SEBASTIÃO, 2011, p. 273, 274). Assim, essa taxa na verdade é a versão corrigida da TFA. Entretanto, existem posições doutrinárias apontando a sua inconstitucionalidade e ilegalidade, sob a alegação da ausência de tipificação da atividade estatal (aspecto material da hipótese de incidência ou fato gerador) na lei que a criou, por não conter uma autorização específica de ação que possa estar relacionada a um ato administrativo específico capaz de ser designado fato gerador da taxa (DOMINGUES, 2006, p. 23–25).

Deveras, o parágrafo primeiro do artigo 77 do CTN estabelece regra imprescindível para que não haja a criação de taxa disfarçada de outra espécie tributária, o imposto (existente ou que venha a existir), determinando que aquela não poderá ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos correspondentes a este, tampouco pode “[...] ser calculada em função do capital das empresas”. A exceção a essa regra, estabelecida pelo STF, é no sentido de que “[...] é constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja a integral identidade entre uma base e outra” (BRASIL, 2010). É notável o fato de que a taxa é a única dentre as três espécies (imposto, taxa e contribuição de melhoria) previstas no CTN com criação e cobrança

⁴⁰ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.178-8/DF(Julgamento).

contemplada pela competência comum dos entes federados, que traz, concomitantemente, no art. 145, II, do texto constitucional os aspectos materiais da hipótese de incidência. Esse fato parece indicar a ênfase que o legislador constitucional procurou dar à distinção entre taxa e imposto, expressa pela afirmação dos aspectos materiais da hipótese de incidência daquela (BORGES, 2017, p. 61).

Nessa linha, há o entendimento de que a “[...] TCFA parece mais um imposto para financiar uma atuação genérica, indivisível, da autoridade ambiental” e que há uma desproporcionalidade da TCFA, tanto pela sua causa jurídica, distinta do imposto, quanto pela sua finalidade ambiental, em razão de ter como base de cálculo o porte econômico do contribuinte, seu nível de faturamento ou receita e por arbitrar valores sem graduação em função do potencial poluidor da empresa, em desarmonia com o princípio do poluidor-pagador, critérios que não guardam equivalência com o custo do exercício do poder de polícia ambiental (DOMINGUES, 2006, p. 25–36).

Corroborando esse entendimento, afirma-se que a TCFA teria sido quantificada levando-se em conta a capacidade econômica do contribuinte, ainda que de forma parcial, opondo-se ao princípio da equivalência, que delimita as taxas, no sentido de estabelecer o valor da exação consoante o custo da respectiva atuação estatal que lhe deu origem, vedada a utilização de um fato relacionado ao contribuinte; e que por ter sido a TCFA estruturada em valores fixos, ao invés de graduados em função do potencial de poluição (externalidades negativas), não é cabível sua caracterização como um tributo ambiental em sentido estrito, limitando-se a um tributo com função fiscal, e não indutora (PIMENTA, 2020, p. 206). Ainda na linha do princípio da equivalência, reforça-se que o nível econômico de uma empresa não é critério válido para a medição dos custos de uma atuação estatal, e sim um indicador da capacidade contributiva da empresa (BORGES, 2017, p. 123).

Por outro lado, há quem reconheça a inegável eficácia da TCFA como “[...] instrumento econômico para financiar as atividades estatais relacionadas à promoção da proteção ambiental” (ORLANDO; GUCIÑO, 2006, p. 140), bem como a sua contribuição para o alcance do disposto no art. 225 da Constituição Federal de 1988, como um dos instrumentos econômicos inseridos na ordem jurídica brasileira com natureza de taxa, que busca cumprir o ideário de desenvolvimento sustentável (SCAFF, 2016, p. 45, 76).

Em julgamento da Constitucionalidade da TCFA⁴¹, o Supremo Tribunal Federal, decidiu a favor da constitucionalidade e legalidade da taxa. Tratando especificamente a respeito do sujeito passivo e da base de cálculo⁴², após consistente fundamentação a respeito da natureza jurídica da taxa enquanto espécie de tributo, o voto do ministro relator aprofunda-se no critério adotado para a caracterização da base de cálculo em função do potencial de poluição do sujeito passivo, argumentando ser virtualmente impossível “[...] a aferição matemática direta do custo de cada atuação do Estado [...]”, uma vez que o cálculo exigiria procedimentos excessivamente minuciosos (BRASIL, 2005, p. 507)⁴³.

Prossegue o relator em sua análise:

Acrescenta Sacha Calmon que, se "o valor da taxa varia segundo o tamanho do estabelecimento a fiscalizar", o que implica maior ou menor trabalho por parte do poder público, maior ou menor exercício do poder de polícia, "é mais do que razoável afirmar que acompanha de perto o custo da fiscalização que constitui sua hipótese de incidência", com atendimento, em consequência, "na medida do humanamente possível", dos "princípios da proporcionalidade e da retributividade"(BRASIL, 2005, p. 507).

Diante da análise do relator, acolhida pelo plenário do STF, em que pese os argumentos consistentes da doutrina examinada em sentido contrário, alegando suposta desobediência ao princípio da equivalência, constata-se que o critério adotado para medição dos valores da TCFA

⁴¹ Recurso Extraordinário nº 416.601-1/DF. Rel. Ministro Carlos Velloso.

⁴² Respectivamente, arts. 17-C e 17-D da Lei nº 6.938/1981

⁴³ Fragmento do citado voto, amparado em parecer jurídico:

“Não se pode ignorar, contudo, a virtual impossibilidade de aferição matemática direta do custo de cada atuação do Estado (a coleta do lixo de um determinado domicílio, ao longo de um mês; a emissão de um passaporte; etc.). O cálculo exigiria chinesices como a pesquisa do tempo gasto para a confecção de cada passaporte, e a sua correlação com o salário-minuto dos funcionários encarregados e o valor do aluguel mensal do prédio da Polícia Federal onde o documento foi emitido, entre outras variáveis intangíveis, de modo a colher o custo de emissão de cada passaporte, para a exigência da taxa correspectiva (que variaria para cada contribuinte, segundo o seu documento tivesse exigido maior ou menor trabalho ou tivesse sido emitido em prédio próprio ou alugado). O mesmo se diga quanto à coleta de lixo: imagine-se o ridículo de obrigarem-se os lixeiros, tais ourives, a pesar com balança de precisão os detritos produzidos dia a dia por cada domicílio, para que a taxa pudesse corresponder ao total de lixo produzido a cada mês pelo contribuinte.

O Direito não pode ignorar a realidade sobre a qual se aplica. O princípio da praticabilidade, tão bem trabalhado entre nós por MISABEL DERZI, jurisdiciza essa constatação elementar, que tampouco passa despercebida ao STF. Nos autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 1.077/84, Rei. Min. MOREIRA ALVES, declarou a Corte que não se pode exigir do legislador mais do que 'equivalência razoável entre o custo real dos serviços e o montante a que pode ser compelido o contribuinte a pagar, tendo em vista a base de cálculo estabelecida pela lei e o quantum da alíquota por esta fixado'.

Ora, é razoável supor que a receita bruta de um estabelecimento varie segundo o seu tamanho e a intensidade de suas atividades.

É razoável ainda pretender que empreendimentos com maior grau de poluição potencial ou de utilização de recursos naturais requeiram controle e fiscalização mais rigorosos e demorados da parte do IBAMA” (COÊLHO, apud BRASIL, 2005, p. 506).

(base de cálculo) parece ser razoável e capaz de traduzir o custo aproximado da atividade estatal de fiscalização e controle das atividades potencialmente poluidoras do sujeito passivo (fato gerador da taxa), considerando-se a impossibilidade de se obter uma medição direta desses custos. Ou seja, no cálculo dos custos adotou-se a técnica de medição indireta, em que se dimensionou a grandeza pretendida (custos da atividade estatal de fiscalização e controle das atividades potencialmente poluidoras) através da conjugação de duas outras grandezas: I) porte econômico da empresa, expresso em seu faturamento ou receita; e II) potencial de poluição e grau de utilização de recursos naturais, conforme expresso no art. 17-D, I, II e III, da Lei nº 6.938/1981.

Ressalva-se que as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais sujeitas à incidência da TCFA não são tratadas de forma genérica, de modo a deixar margem para interpretações dúbias, mas estão devidamente definidas e listadas exaustivamente no Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981. A atualização da lista dessas atividades também ocorre mediante lei. Outrossim, a técnica adotada para a definição da base de cálculo não pretendeu obter um valor de taxa que represente a dimensão matematicamente exata dos custos estatais envolvidos, e sim uma dimensão aproximada, “na medida do humanamente possível” e dentro dos “princípios da proporcionalidade e da redistributividade”, conforme consignado na decisão do STF citada.

No exercício de sua competência em matéria ambiental, o Município de Porto Seguro/BA seguiu o caminho da maioria dos entes federativos e instituiu a espécie tributária taxa com fato gerador para cumprir sua missão constitucional de assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado: os arts. 228 a 233 do Código Tributário municipal (PORTO SEGURO, 2010)⁴⁴ preveem a cobrança da TCFA. A descrição dos elementos estruturantes (sujeito passivo, fato gerador etc.)⁴⁵ da TCFA municipal é semelhante à descrição da TCFA federal, mas é possível perceber algumas diferenças: o legislador municipal cuidou de acrescentar expressamente, na descrição do fato gerador as atividades fiscalização e controle,

⁴⁴ Lei Municipal nº 925, de 17 de dezembro de 2010, alterada pela Lei Municipal nº 975, de 30 de setembro de 2011 (PORTO SEGURO, 2011)

⁴⁵ Lei Municipal nº 925/2010:

“Art. 228. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, fiscalização, controle e preservação ambiental conferida a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, para o exercício inerentes as competências instituídas pelo Código Municipal de Meio Ambiente, das atividades e empreendimento potencialmente causadores de degradação ambiental ou utilizadores de recursos naturais”

“Art. 229. É sujeito passivo da TCFA todo aquele que exerça as atividades ou realize empreendimento potencialmente causadores de degradação ambiental ou utilizadores de recursos naturais”

que em tese já são inerentes ao exercício do regular do poder de polícia ambiental, e o termo “preservação ambiental”. Particularmente, a inserção do termo “preservação ambiental” como um dos elementos do fato gerador pode indicar que o legislador municipal pretendeu conferir um caráter mais abrangente à TCFA em relação à sua semelhante em nível federal, pois existe uma série de atividades e políticas ambientais, tanto relacionadas ao exercício do poder de polícia quanto à prestação de serviços, que o município pode enquadrar como “preservação ambiental”. Logo, pode-se afirmar que a TCFA instituída pelo Município de Porto Seguro é uma taxa de polícia e de serviço, em favor do órgão executivo da política ambiental no âmbito municipal, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Diante do exposto, entende-se que a TCFA municipal já contempla todo e qualquer custo estatal com controle, fiscalização e preservação ambiental, não havendo espaço para a criação de outra taxa para esse fim, a exemplo de uma “taxa de preservação ambiental”, dada à falta de previsão constitucional e legal de se instituir duas taxas com mesmo fato gerador pelo mesmo ente competente.

Outra diferença importante foi marcada na previsão (implícita) da base de cálculo. Na TCFA municipal, a fixação do custo da atividade estatal foi definida tendo como referência o porte econômico do empreendimento, apenas, sem a conjugação com o critério do potencial de poluição e grau de utilização de recursos naturais, sendo o porte econômico definido em razão da área abrangida pelo empreendimento⁴⁶. No que tange ao sujeito passivo do tributo municipal, embora a lei o identifique como “[...] todo aquele que exerça as atividades ou realize empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental ou utilizadores de recursos naturais”, essas atividades ou empreendimento não são definidos ou listados em anexo da lei, como ocorre com a TCFA federal. Em vez disso, a lei municipal traz como anexo uma “tabela de receitas” da TCFA⁴⁷, na qual precifica uma lista de atos de poder de polícia/serviços, tais como licenças, certidões, autorizações, pareceres etc.

Pelo que parece, o legislador municipal procurou estabelecer um critério de medição do custo da atividade estatal de forma mais direta, criando e precificando uma lista de atividades estatais referidas ao sujeito passivo, ao contrário do legislador federal, que não trouxe de forma expressa a materialidade das atividades de fiscalização e controle que justificassem a exação. Mas ao não definir na lei quais seriam as atividades e empreendimentos sujeitos à incidência da TCFA, com os respectivos potenciais de poluição/graus de utilização dos recursos naturais,

⁴⁶ Ver o item “Notas”, na tabela de receitas nº IX da TCFA do Município de Porto Seguro (parte “A”), anexo X, da Lei nº 925/2010.

⁴⁷ Tabela de receita nº IX, anexo X, da Lei Municipal nº 925/2010.

como ocorre na exação federal, ou ao não indicar o instrumento legal que as defina, o legislador municipal deu margem a interpretações genéricas e subjetivas acerca dessas definições.

Há que se destacar a quantidade de tipos de receita, constante da referida tabela, dentre as quais constam os tipos “Visitação pública do PNMM do Recife de Fora - FMPRF” e “multa ambiental”. Alguns dos itens que compõem a lista constam do art. 34 do Código Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro⁴⁸(licenças e autorizações ambientais). A tabela de receitas cobradas e contabilizadas a título de TCFA reforça o argumento de que o legislador pretendeu concentrar numa única taxa todos os atos de poder de polícia/serviços ambientais. A tabela de receitas possui correspondência parcial com a “Tabela de Preços dos Serviços e Produtos Cobrados pelo IBAMA”⁴⁹, que relaciona e precifica os serviços e produtos daquele órgão, conforme prevê o art. 17-A da Lei nº 6.938/1981. No entanto, o dispositivo legal federal confere tratamento diferenciado a essas fontes de receita, distinguindo-as da TCFA, disciplinada nos artigos seguintes, conferindo-lhes a natureza jurídica de preços administrativos. Sobre esse ponto, há crítica consistente da doutrina ao art. 17-A do diploma legal federal, no sentido de que as contrapartidas ali elencadas não possuem natureza de preço e sim da espécie tributária taxa, por estarem relacionadas inequivocamente ao exercício do poder de polícia, constituindo-se em prestação de utilização compulsória por parte do sujeito passivo (DOMINGUES, 2006, p. 20, 21).

Em harmonia com o entendimento doutrinário acima citado, os valores dos serviços e produtos precificados pelo IBAMA deveriam estar embutidos nos valores da TCFA. Nesse aspecto, afirma-se que a legislação municipal acertou ao dar tratamento tributário às licenças, autorizações, emissões de certidões etc. constantes da tabela de receitas da TCFA. Frisa-se, porém, que a opção por concentrar todos as fontes de receita em uma única taxa, ao invés de criar uma taxa para cada uma delas, se por um lado pode facilitar os procedimentos relacionados ao processo tributário (lançamento, arrecadação, escrituração etc.), por outro lado, torna mais difícil o acompanhamento, por parte do contribuinte e dos órgãos de controle, do ingresso e destinação detalhados desses tipos diversos de receita, pois todas são contabilizadas como TCFA.

Posteriormente houve a atualização da lista de receitas (tabela 2), com a inserção de novos itens como integrantes da receita da TCFA, os quais requerem algumas considerações. Embora não tenha havido valor definido na tabela para o tipo de receita “multa ambiental”, a

⁴⁸ Lei Municipal nº 619/2005

⁴⁹ Anexo VII da Lei nº 6.938/1981.

inserção desse item como integrante da TCFA está em desacordo com o conceito de tributo, que exclui a sanção por ato ilícito (caso das multas) do rol das prestações pecuniárias que se revestem de natureza tributária.

O imbricamento da “Taxa” de Visitação do PNMM do Recife de Fora na TCFA Municipal: da receita originária à receita derivada

A inserção do item “Visitação pública do PNMM do Recife de Fora - FMPRF” na lista de receitas da TCFA merece as seguintes considerações: a instituição da “taxa” de visitação está prevista em leis específicas, em conexão com a criação do PNMM do Recife de Fora como unidade de conservação, e no plano de manejo, com a devida previsão de sua cobrança do visitante, pessoa física, que escolhe visitar a unidade de conservação, como contrapartida à fruição de uma atividade recreativa em um bem público de natureza ambiental. Portanto, trata-se de uma fonte de receita singular, prevista em instrumentos jurídicos próprios. Ao converter a “taxa” de visitação (receita originária), no momento da arrecadação, em um dos tipos de receita da TCFA, a administração tributária do Município de Porto Seguro não a considera como uma fonte singular de receita, mas apenas como um “anexo” da TCFA, assim como outras fontes de receita relacionadas, tais como concessão de licenças, autorizações e certidões ambientais.

Conforme já se demonstrou, **a “taxa” de visitação não se constitui numa fonte de receita derivada**, de natureza tributária, pois além de não haver previsão constitucional para a taxação da utilização de um bem público, a legislação que a prevê não definiu seu fato gerador nem sua base de cálculo. Antes, possui natureza de receita originária (preço público), ainda que de caráter contraprestacional, haja vista que a fruição das atividades relacionadas ao PNMM do Recife de Fora que ensejam o seu pagamento (visitação, flutuação e mergulho autônomo) depende da vontade do contribuinte. Diante dos fatos narrados, questiona-se: qual a razão de uma fonte de receita (“taxa” de visitação) de natureza não tributária cobrada de cada pessoa física que visita o PNMM do Recife de Fora, ser arrecadada e contabilizada pelo município como receita tributária (TCFA), tendo como sujeito passivo os operadores das atividades turísticas para o Recife de Fora? A partir de sua arrecadação como receita da TCFA, a “taxa” de visitação perde seu caráter de prestação pecuniária singular, como prevê sua lei de criação, como exação com afetação exclusiva ao PNMM do Recife de Fora, inclusive na destinação de sua receita.

Esse aspecto no procedimento de contabilização da “taxa” de visitação implica em algumas consequências. A primeira está relacionada ao processo de cobrança e repasse ao Poder Público municipal: se a “taxa” de visitação é cobrada, por delegação do Poder Público, diretamente do visitante pelas operadoras de turismo que operam a visitação para o Recife de Fora, e repassada à Prefeitura Municipal, a título de TCFA, então está configurada a prática de se estar captando uma receita originária (a “taxa” de visitação), cujo contribuinte é o visitante do PNMM do Recife de Fora e a estar convertendo em receita derivada, a título de TCFA, cujos contribuintes/sujeitos passivos passam a ser os empreendimentos turísticos, contudo sem que de fato haja a saída do recurso do recolhimento da taxa dos seus respectivos caixas. De outro lado, a Prefeitura Municipal na realidade estaria taxando de forma indireta, mediante a TCFA, pessoas físicas (contribuintes da “taxa” de visitação), que não se constituem em sujeito passivo desse tributo.

A segunda consequência está relacionada à transparência no processo de monitoramento da destinação da receita da “taxa” de visitação, por parte da sociedade: sendo a contabilização da receita da “taxa” de visitação feita como se esta fosse TCFA, torna-se difícil o rastreamento de seu ingresso e das despesas correspondentes nos instrumentos de transparência da gestão fiscal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵⁰, haja vista que a TCFA municipal é composta por uma série de outras receitas (tabela 2), que acabam sendo contabilizadas sem individualização.

⁵⁰ O art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 elenca como instrumentos de transparência na gestão fiscal, de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, “[...] os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).

Tabela 2 – Lista atualizada de receitas vinculadas à Taxa de Fiscalização e Controle Ambiental (TCFA) cobradas pela Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA no exercício de 2021.

Descrição da Receita	Valor (R\$)	Descrição da Receita	Valor (R\$)
Licença Ambiental - grande porte	15.136,81	Licença de Operação – pequeno porte	17.099,14
Licença Ambiental -médio porte	11.643,72	Prorrogação de Licença de Operação – grande porte	7.386,83
Licença Ambiental -pequeno porte	8.956,69	Prorrogação de Licença de Operação – médio porte	6.123,12
Prorrogação de Licença Ambiental- grande porte	4.543,49	Prorrogação de Licença de Operação – pequeno porte	5.129,74
Prorrogação de Licença Ambiental -médio porte	3.493,12	Licença Especial – Me e MEI do Projeto PAIA	488,55
Prorrogação de Licença Ambiental - pequeno porte	2.687,02	Serv. de Publicidade – com utilização de som (veículos leves)	244,27
Licença Ambiental Simplificada – grande porte	3.175,55	Serv. de Publicidade – com utilização de som (veículos pesados)	651,40
Licença Ambiental Simplificada – médio porte	2.540,45	Serv. de Publicidade – com utilização de som (veículos não motores)	162,85
Licença Ambiental Simplificada – pequeno porte	2.117,04	Outdoor Simples (por m²)	32,58
Prorrogação de Licença Ambiental Simplificada – grande porte	952,66	Outdoor Eletrônico (por m²)	81,42
Prorrogação de Licença Ambiental Simplificada – médio porte	762,12	Outros meios temporários (por unidade)	16,29
Prorrogação de Licença Ambiental Simplificada – pequeno porte	635,10	Autorização p/ Utilização de Equipamento Sonoro – grande porte	1.139,94
Licença Ambiental para Estação de Rádio Base – ERB – grande porte	5.374,02	Autorização p/ Utilização de Equipamento Sonoro – médio porte	651,40
Licença Ambiental para Estação de Rádio Base – ERB – médio porte	4.128,24	Autorização p/ Utilização de Equipamento Sonoro – pequeno porte	325,71
Licença Ambiental para Estação de Rádio Base – ERB – pequeno porte	3.175,55	Certidão Ambiental	162,85
Licença de Localização – grande porte	15.242,66	Parecer Técnico	325,71
Licença de Localização – médio porte	12.702,22	Manifestação Prévia (MP)	488,55
Licença de Localização – pequeno porte	10.585,17	Autorização Ambiental (AA)	814,24
Prorrogação de Licença de Localização – grande porte	4.576,05	Autorização p/ Intervenção no Paisagismo Urbano	162,85
Prorrogação de Licença de Localização – médio porte	3.810,66	Emissão de Certidões e Declarações Diversas	40,71
Prorrogação de Licença de Localização – pequeno porte	3.175,55	Segunda Via de Documentos	32,58
Licença de Implantação – grande porte	16.936,30	Requerimento em Geral	24,42
Licença de Implantação – médio porte	15.470,65	Termo de Compromisso e Responsabilidade Ambiental (TCRA)	977,09
Licença de Implantação – pequeno porte	12.865,07	Compensação Ambiental - impacto ambiental negativo	0,00
Prorrogação de Licença de Implantação – grande porte	5.080,89	Multa Ambiental (infrações graves)	0,00
Prorrogação de Licença de Implantação – médio porte	4.641,20	Multa Ambiental (infrações gravíssimas)	0,00
Prorrogação de Licença de Implantação – pequeno porte	3.859,51	Multa Ambiental (infrações leves)	0,00
Licença de Operação – grande porte	24.622,77	“Taxa” de Visitação Pública – Rio da Vila	8,14
Licença de Operação – médio porte	20.518,97	“Taxa” de Visitação Pública do PNMM do Recife de Fora	16,30

Fonte: Adaptada da listagem atualizada de receitas da TCFA (2021), disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Porto Seguro

A TCFA, a “taxa” de visitação e o princípio do poluidor-pagador

Quanto à compatibilidade da TCFA com o princípio do poluidor-pagador, no sentido de que sua instituição possa impor maior ônus àquele que empreender atividades com maior grau de impactos negativos ao meio ambiente, de forma a internalizar as externalidades ambientais negativas, a análise dos métodos de definição dos valores cobrados tanto pela TCFA federal quanto pela municipal de cada um dos sujeitos passivos permite concluir que o referido princípio não foi plenamente aplicado. No âmbito federal, o art. 17-D da Lei nº 6.938/1981 identifica os sujeitos passivos (estabelecimentos) e os valores fixados da TCFA e estima os custos da atividade estatal de forma indireta (conjugação do porte econômico da empresa com o potencial de poluição e grau de utilização dos recursos ambientais de cada uma das atividades sujeitas à fiscalização do IBAMA). As atividades potencialmente poluidoras foram discriminadas no Anexo VIII e os valores fixados para a taxa, de acordo com o critério adotado, constam do anexo IX (tabela 3) da Lei nº 6.938/1981.

Tabela 3 – Valores da TCFA federal por estabelecimento por trimestre em função do porte econômico e do potencial de poluição/grau de utilização de recursos naturais. Valores vigentes entre o 4º trimestre de 2015 e outubro de 2021

Potencial de Poluição, Grau de Utilização de Recursos Naturais	Pessoa Física	Microempresa	Empresa de Pequeno Porte	Empresa de Médio Porte	Empresa de Grande Porte
Pequeno	Isento	Isento	R\$ 289,84	R\$ 579,67	R\$ 1.159,35
Médio	Isento	Isento	R\$ 463,74	R\$ 927,48	R\$ 2.318,69
Alto	Isento	R\$ 128,80	R\$ 579,67	R\$ 1.159,35	R\$ 5.796,73

Fonte: Site oficial do IBAMA (BRASIL, 2016) com base no anexo IX da Lei nº 6.938/1981 e na Lei nº 13.196/2015).

Na tentativa de mensuração das externalidades negativas, a contemplação do potencial de poluição e do grau de utilização de recursos naturais é “louvável”, entretanto, a mensuração da base de cálculo levando-se em conta o porte econômico da empresa é questionável, pois uma empresa, ainda que seja de grande porte, pode ser mais sustentável do que uma empresa de pequeno porte (SOUZA, 2017, p. 239 e 240). Esse argumento é válido também para a TCFA municipal, que adotou apenas o critério do porte econômico como base de cálculo para o tributo. Sendo assim, a estimativa de valores fixos de TCFA por cada estabelecimento impossibilita a atribuição de maior ônus financeiro (maior valor da TCFA) aos estabelecimentos que efetivamente poluem mais, prejudicando o processo de internalização dos custos estatais com

as ações de fiscalização e controle da poluição (BORGES, 2017, p. 125; DOMINGUES, 2006, p. 29, 30, 34, 40; PIMENTA, 2020, p. 206).

Ademais, o princípio do poluidor-pagador pressupõe a graduação do valor do tributo cobrado em função da adoção ou não de medidas mitigadoras por parte do sujeito passivo. Visto por outro ângulo, o conceito de tributo ambiental baseado no princípio do poluidor-pagador permite inferir que, uma vez adotadas as medidas pelo sujeito passivo, e comprovada sua efetividade, para controle e/ou redução da poluição e da utilização de recursos naturais, de acordo com parâmetros pré-definidos pelo ente público (sujeito ativo da obrigação tributária), o valor (ou alíquota) desse tributo deverá ser tanto menor quanto maiores forem os custos/investimentos nessas medidas mitigadoras. **Para tanto, deve haver graduação do valor da TCFA, cujo cálculo deve levar em conta também os impactos que eventuais medidas mitigadoras adotadas pelo empreendimento (ferramentas de gestão, planejamento tributário, adoção de tecnologias limpas de produção etc.) terão na redução do custo estatal com o exercício de poder de polícia, de forma a se evitar que uma empresa que adote um comportamento ambientalmente positivo (medidas mitigadoras da poluição) pague mais tributo que outra que não teve o mesmo comportamento.** No caso da TCFA municipal, que contempla também o serviço de preservação ambiental na descrição do fato gerador, o cálculo do valor deveria levar em conta também os impactos positivos que essas medidas mitigadoras teriam na redução do custo desse serviço estatal.

Outro aspecto que limita o grau de compatibilidade da TCFA com o princípio do poluidor-pagador e, portanto, a descaracteriza como tributo ambiental em sentido estrito, é o fato de que a definição prévia do potencial de poluição e do grau de utilização de recursos naturais das atividades sujeitas à tributação é realizada com base exclusivamente na poluição potencialmente gerada nos processos produtivos (fabricação, extração, beneficiamento etc.), não sendo considerada a poluição em cadeia que os produtos desses processos continuarão causando ao meio ambiente e à sociedade no decorrer de toda sua vida útil. Obviamente que tal limitação é imposta pela própria natureza jurídica da TCFA, pois, por ser taxa, seu fato gerador e base de cálculo devem guardar correlação apenas com os custos estatais que justificaram sua instituição e sua incidência deve obedecer ao limite da competência administrativa e tributária do respectivo sujeito ativo da obrigação. Mas, uma política de tributação ambiental ancorada no princípio do poluidor-pagador deve considerar não apenas as externalidades negativas originadas durante o processo produtivo de determinado bem, mas também as externalidades negativas causadas durante sua vida útil.

Portanto, do ponto de vista da constitucionalidade, da legalidade e da legitimidade da TCFA, diante da análise a respeito do conceito de tributo e suas espécies, bem como do exame da jurisprudência, embora mereçam respeitadas considerações as análises e opiniões doutrinárias em sentido contrário, parece não restar dúvida de sua conformidade: a exação adequa-se ao critério da materialidade da hipótese de incidência, sendo sua base de cálculo a dimensão, ainda que indireta, do seu fato gerador, nos termos do art. 145, II e § 2º da Constituição Federal de 1988 e dos arts. 77, 78 e 80 do CTN, ganhando natureza jurídica de taxa. Ou seja, é um tributo criado no âmbito das competências da União e dos demais entes federativos e possui como fato gerador a atuação do respectivo órgão estatal encarregado do controle e fiscalização das atividades poluidoras e utilizadores de recursos naturais e possui como base de cálculo os custos dessa atuação estatal, reflexo do porte econômico dos sujeitos passivos conjugado com seu potencial de poluição e uso dos recursos naturais. Não possui elementos de um tributo ambiental em sentido estrito, mas sim de um tributo fiscal com efeitos financeiros sobre a proteção do meio ambiente, mediante a destinação da receita arrecadada para financiar o exercício do poder de polícia ambiental do IBAMA e dos entes federativos que a instituíram.

Quanto à **“taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora, não pode ser considerada um tributo ambiental**, na medida que nem tributo é, mas é importante instrumento econômico para garantir a sustentabilidade econômica da unidade de conservação, em harmonia com o contexto em que prevista na lei do SUNUC. Não se pode esquecer que a mais importante política pública ambiental no contexto SNUC é a instituição da própria unidade de conservação. A visitação a essas unidades, associada a um programa de educação ambiental, é o que despertará no visitante a consciência da importância de se preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A “taxa” de visitação é apenas uma das formas de garantir a sustentabilidade econômica desse processo. Portanto, contribui de forma indireta para a preservação ambiental.

A Taxa de Preservação Ambiental (TPA): controvérsias na definição da finalidade

A Taxa de Preservação Ambiental (TPA) de Bombinhas foi instituída pela Lei Complementar nº 185/2013. Seu fato gerador e base de cálculo estão definidos nos arts. 2º e 3º, respectivamente.

Lei Complementar nº 185/2013:

Art. 2º: A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL – TPA tem como fato gerador o ingresso de visitantes por meio do seu único acesso pela Avenida Governador Celso Ramos em altíssima escala durante os meses de novembro a abril em um território de apenas 36km² e de extrema sensibilidade ambiental, colocando em risco os ecossistemas naturais da cidade de Bombinhas, considerando A UTILIZAÇÃO, EFETIVA OU POTENCIAL DA INFRA-ESTRUTURA FÍSICA, DO ACESSO E FRUIÇÃO AO PATRIMÔNIO NATURAL, AMBIENTAL E HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS, INCIDENTE SOBRE O TRÂNSITO DE VEÍCULOS UTILIZANDO INFRAESTRUTURA FÍSICA ambiental, durante o período de incidência dessa visitação.

[...]

Art. 3º: [...] tem como base de cálculo o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e do impacto ambiental causado ao município de Bombinhas, no período de 15 de novembro e 15 de abril do exercício seguinte, e será obtida em razão da permanência do visitante ou turista.

A TPA de Bombinhas possui algumas peculiaridades, a saber: sua incidência é sazonal, com vigência somente no período compreendido entre o dia 15 de novembro e o dia 15 de abril do ano seguinte, período considerado de alta temporada no município, que possui vocação turística em razão de suas atrações cênicas naturais; incide apenas sobre o trânsito de veículos de visitantes/turistas, e não de pedestres/moradores. Diferente da TPA de Fernando de Noronha, possui valor fixo, dentro de cada categoria de veículo, abrangendo da motocicleta ao ônibus, conforme tabela 4. Não há graduação do valor da taxa em função da quantidade de dias que o veículo licenciado em outro município⁵¹ permanece no Município de Bombinhas. A cobrança é realizada de acordo com o ingresso do veículo na jurisdição do município, sendo que cada pagamento garante ao contribuinte/veículo o direito de sair e voltar ao município por um período de 24 horas sem ter que pagar outra taxa, nos termos do disposto nos artigos 2º ao 6º da Lei nº 1.407/2014.

⁵¹ Exceção se fez a veículos licenciados no Município vizinho de Porto Belo, veículos que realizam abastecimento no comércio e prestadores de serviços, veículos transportando artistas e aparelhagem para espetáculos, feiras, convenções, veículos de empresas concessionárias de serviços públicos, veículos de trabalhadores no município e de proprietários de imóveis prediais, que, assim como os veículos licenciados em Bombinhas, estão isentos da incidência da TPA (BOMBINHAS, 2015; 2021).

Tabela 4 - Valores atualizados (2021) da TPA de Bombinhas/SC

Categoria de veículo	Valor (R\$)
Motocicleta, motoneta e bicicleta a motor	3,50
Veículos de pequeno porte (passeio, automóvel)	29,50
Veículos de excursão (van), micro-ônibus, motorhome/motor casa	59,00
Caminhões	89,00
Ônibus	148,50

Fonte: Adaptado do site oficial da Prefeitura Municipal de Bombinhas/SC, com base no art. 5º da Lei Complementar nº 185/2013 (BOMBINHAS, 2013)

Sendo assim, não existe, nos elementos estruturantes do tributo, a pretensão de se limitar continuamente o acesso e permanência de pessoas (turistas) ao Município de Bombinhas, como ocorre em Fernando de Noronha, e sim apenas durante os meses de vigência da TPA, pois nesse período o fluxo de turistas é maior que a capacidade de carga, ou suporte, do município, conforme expresso claramente no art. 2º da Lei nº 185/2013. Aliás, percebe-se a preocupação do legislador em descrever com certo grau de detalhes as causas e justificativas para a instituição da TPA, em que pese o caráter prescritivo próprio de qualquer norma tributária, da citada lei. Nesse sentido, é digno de nota o disposto no § 2º do art. 2º, que explica as razões que levaram à instituição do tributo.

Lei nº 185/2013 – Art. 2º, § 2º - A respectiva cobrança tem como nexo de causalidade a necessária proteção ambiental desses espaços em virtude da degradação ambiental que o município de Bombinhas vem sofrendo ao longo dos anos, largamente comprovada em diversos estudos ambientais, sociais e econômicos que precederam a constituição da presente lei, sendo esta a única alternativa de conter os prejuízos ambientais em razão da excessiva visitação de pessoas durante o período de novembro a abril. (Redação dada pela Lei Complementar nº 264/2017).

No entanto, convém que se analise a natureza jurídica da TPA estritamente com base no seu fato gerador e sua base de cálculo. Como método para se identificar a natureza jurídica do tributo, deve-se analisar a norma jurídico-tributária de forma completa, sendo o “[...] nexo lógico decorrente da consistência entre fato gerador e base de cálculo[...]” a chave para a demonstração da espécie tributária analisada (CALIENDO, 2020, p. 511). Dito de outra forma, cabe ao intérprete proceder à verificação combinada da hipótese de incidência, ou fato gerador (art. 4º CTN) e da base de cálculo (arts. 145, § 2º, 154, inciso I da Constituição Federal de 1988), pois a utilização isolada do primeiro critério (hipótese de incidência ou fato gerador) não é suficiente para se caracterizar tal propriedade e poderia resultar na criação de tributos com denominações que sugerem realidades completamente distintas (CARVALHO, 2019, p. 68–69).

O *caput* do art. 2º da Lei nº 185/2013, que descreve o fato gerador da TPA de Bombinhas, causa certa confusão quanto à espécie tributária: se o tributo é uma taxa ou um imposto. A razão para isso é que a primeira parte do referido dispositivo legal parece iniciar a descrição de fato gerador de imposto, de acordo com o art. 16 do CTN (ação do sujeito passivo), e não de uma taxa, haja vista que a instituição desta pressupõe uma atuação estatal, previamente estabelecida.

Na segunda parte do artigo parece que o legislador tenta definir o tributo como taxa. Em outras palavras, percebe-se que o legislador descreve um conjunto de bens e serviços (utilização e fruição de patrimônio natural, ambiental e histórico) do município de Bombinhas referido ao sujeito passivo da TPA. De fato, a referibilidade da atuação estatal, direta e imediata, ao sujeito passivo é pré-requisito fundamental para a definição da natureza jurídica de um tributo enquanto taxa (ATALIBA, 2018, p. 156).

Entretanto, fazendo-se uma análise mais aprofundada, nota-se que não é possível afirmar ser o fato gerador uma atuação estatal (serviço público, específico e divisível ou exercício ou ato de “poder de polícia”). O “patrimônio natural, ambiental e histórico do Município de Bombinhas” não parece refletir essa condição. Antes, parece constituir-se em bem público de natureza ambiental. Sendo assim, estaria configurado fato gerador semelhante ao da TPA de Fernando de Noronha, guardadas as proporções, e estar-se-ia incorrendo na mesma situação de se tributar, através de taxa, o acesso a um bem público, que, conforme já demonstrado em consulta à doutrina, não encontra respaldo constitucional. Por sua vez, o item “infra-estrutura física”, que também compõe a descrição do fato gerador, reflete claramente uma atuação estatal, logo, sua utilização (referibilidade) pelo sujeito passivo pode justificar a cobrança da TPA. Portanto, a previsão da materialidade da hipótese de incidência(fato gerador) da TPA de Bombinhas contida no *Caput* do art. 2º da Lei nº 185/2013 é dúvida, pois contém elementos que indicam uma ação inerente ao particular (incidência de um imposto) e elementos que indicam uma atuação estatal, ainda que parcialmente (incidência de uma taxa), lembrando que a utilização de bens ambientais e do patrimônio histórico (públicos por natureza) não encontram previsão constitucional para serem tributadas através de taxa.

O segundo ponto de confusão identificado na lei está no art. 3º. A identificação, como base de cálculo, do “[...] custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e do impacto ambiental causados ao Município de Bombinhas[...]”, embora faça referência à atuação da Administração Pública municipal, o faz de forma vaga, pois não especifica quais ações administrativas compõem o custo dessa atuação. Ressalta-se que a descrição da base de

cálculo deve refletir fielmente a quantificação do fato gerador; deve referir-se inequivocamente à hipótese de incidência (MOREIRA, 2019, p. 6)”. É a perspectiva dimensível, ou dimensão do aspecto material da hipótese de incidência qualificada na lei, visando estabelecer critério para a definição, em cada obrigação tributária concreta, da quantia devida (*quantum debetur*) ao sujeito ativo (Município de Bombinhas, no caso da TPA) (ATALIBA, 2018, p. 108).

Isso posto, a hipótese de incidência da TPA (materializada no fato gerador), necessariamente precisaria ser confirmada, na lei, pela base de cálculo em seu aspecto material, quantificável. Pelo exame do dispositivo legal, **não é possível constatar tal conformidade**, tanto em razão da vaga descrição legal da base de cálculo, quanto pela discrepância entre esta e o fato gerador, pois enquanto a previsão legal do fato gerador (art. 2º) descreve a incidência da TPA sobre o “trânsito de veículos utilizando infraestrutura física ambiental”, a descrição da base de cálculo (art. 3º) descreve a incidência “em razão da permanência do visitante ou turista”. **Ou seja, não há clara identidade entre base de cálculo e fato gerador.** Afinal, o que se pretende controlar no período de alta temporada no Município de Bombinhas: o trânsito de veículos de turistas que utilizam infraestrutura ambiental ou a permanência do turista? Se é a permanência do turista, então o valor da taxa teria que ser graduado, na proporção da quantidade de dias de permanência, tal como ocorre com a TPA de Fernando de Noronha.

Parece que a Lei nº 1.407/2013, que regulamenta a TPA, tenta solucionar essa confusão, ao estabelecer, em seu art. 2º, que “[...]o lançamento da TPA ocorrerá quando do ingresso do veículo na jurisdição do Município de Bombinhas[...]”. Assim, somente se recorrendo a dispositivo estranho àqueles que descrevem os aspectos materiais da hipótese de incidência da TPA (fato gerador e base de cálculo) é que se compreende plenamente o objetivo imediato da política pública representada pela instituição da TPA, que é o controle de acesso de veículos de turistas, por via terrestre, no Município de Bombinhas. A aplicação do método de análise combinada entre **fato gerador e base de cálculo não permite confirmar a natureza jurídica da TPA como taxa**, em que pese ter sido instituída como tal.

Por esses e outros motivos, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC) moveu Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)⁵², com pedido de medida cautelar, junto ao Tribunal de Justiça daquele estado (TJSC), em desfavor dos artigos 3º, 6º e 7º da Lei Complementar nº 185/2013 e dos artigos 2º, 3º e 6º da Lei nº 1.407/201, na qual argumenta

⁵²ADI: 2014.073543-6 (número antigo) ou 9153854-27.2014.8.24.0000 (número novo). Trata-se do mesmo processo, que foi originado em 2014 e que posteriormente teve a numeração atualizada no sistema de acompanhamento de processos do TJSC (SANTA CATARINA, 2014).

que: a TPA contraria os artigos 125, II e 128, II e V, da Constituição Estadual⁵³(SANTA CATARINA, 1989), por não se enquadrar na natureza jurídica legal de taxa; por conferir tratamento desigual a contribuintes na mesma situação (violação do princípio da isonomia); e por limitar o tráfego de pessoas e bens. Segundo o MPSC, o não enquadramento da TPA na natureza jurídica legal de taxa ocorre pela inexistência, na descrição do fato gerador e base de cálculo, dos atos estatais que dariam causa à sua cobrança, que a lei se referiu “[...] a serviços genéricos, cujo custeio puder ser efetuado por meio da arrecadação de impostos” (SANTA CATARINA, 2018, p. 3). O pedido do MPSC foi indeferido pelo TJSC, tanto no âmbito da medida cautelar quanto no julgamento definitivo da questão, sendo a tese vencedora a que interpretou a constitucionalidade da instituição da TPA predominantemente pelo prisma do Direito Ambiental, com foco no art. 225 da Constituição Federal de 1988 e as peculiaridades da tutela ao meio ambiente, resultando em uma **interpretação menos ortodoxa** dos aspectos tributários envolvidos, ressaltando-se o considerável número de votos vencidos que apresentaram interpretação diferente.

Nesse sentido, o voto do Rel. Des. Cid Goulart⁵⁴ coloca em evidência a atual crise ecológica e elege o Direito como instituição capaz de “[...] inverter o descompasso entre a preservação ambiental e os incansáveis avanços do capitalismo predatório”, reconhecendo “forte diretriz ambientalista” na Constituição Federal de 1988. A partir dessas premissas, o relator concebe a tributação ambiental, de caráter extrafiscal, como “[...] importante ferramenta de auxílio ao Poder Público”. Argumenta que, embora a TPA de Bombinhas “[...] não se enquadra em concepção ortodoxa de taxa, tida como retribuição direta do contribuinte ao serviço público ou às diligências que levam ao ato de polícia que o alcança”, a sua função enquanto instrumento de tutela jurídica do meio ambiente deve ser interpretada de forma ampla, a partir do reconhecimento da “[...] vastidão da aplicabilidade de recurso no combate à degradação do meio ambiente[...]” e refuta a necessidade de se enquadrar a ampla atuação administrativa ambiental dentro de um conceito fechado de atividade estatal específica; afirma que é “[...] melhor pecar pela falta de qualidade técnica do que reduzir a esfera de proteção ambiental”. Sendo assim, o relator elege a TPA de Bombinhas como importante instrumento jurídico capaz de contribuir para resguardar o direito intergeracional ao meio ambiente sadio, frente às peculiaridades do município de Bombinhas/SC, que possui forte vocação turística em

⁵³ Correspondentes aos artigos 145, II, e 150, II e V da Constituição Federal de 1988.

⁵⁴ Voto consignado no julgamento definitivo, pelo TJSC, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9153854-27.2014.8.24.0000, requerida pelo MPSC (SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA (ÓRGÃO ESPECIAL), 2017).

razão de suas belezas naturais, contando com três Unidades de Conservação em um espaço de apenas 36km²; porém, posiciona-se de forma contrária à tributação da fruição de toda e qualquer parcela do bem meio ambiente.

Quanto ao possível tratamento desigual a contribuintes na mesma situação, em razão da cobrança sazonal e das hipóteses de incidência/não-incidência da TPA descritas na Lei (apenas turistas transitando em veículos por via terrestre estão sujeitos à incidência do tributo), que estaria em desacordo com o art. 128, II e V da Constituição catarinense, destaca-se o voto do Rel. Des. João Henrique Blasi⁵⁵, no julgamento preliminar (medida cautelar) do TJSC:

Há um tratamento anti-isonômico dos turistas com os autóctones de Bombinhas? Num primeiro momento pode-se até entender que sim. Mas [...] o princípio da isonomia consiste em tratar desigualmente os desiguais na justa medida das suas desigualdades. O que desigualava essas pessoas no caso concreto? Os moradores permanentes de Bombinhas contribuem com o erário municipal com o minguado pagamento de IPTU, com as taxas adjetas, com o ISS, enfim, pagam os seus tributos. Quem não os paga são aqueles que visitam o Município sazonalmente, na época do verão. Por isso entendo que essa invocação de tratamento anti-isonômico não se aplica *in casu*, porque se está tratando de duas situações diferentes de maneira adequada.
(SANTA CATARINA, 2014, p. 6).

Como se pode depreender do fragmento do voto, o TJSC entendeu que houve tratamento desigual na incidência da TPA de Bombinhas, porém, entre pessoas em situação diferente (turistas e moradores), numa interpretação do princípio da isonomia segundo a qual deve-se conceder tratamento desigual aos desiguais na justa medida de suas desigualdades. Assim, a sazonalidade da cobrança (alta temporada) e as hipóteses de incidência/não incidência previstas na legislação da TPA não ferem o princípio da isonomia, segundo interpretação do TJSC, na medida em que estaria condizente com aumento em grande escala do número de turistas durante o período de veraneio, desproporcional à capacidade de suporte da infraestrutura municipal, exigindo “[...] nível muito maior de recursos e trabalhos por parte do executivo para efetivar a devida proteção ambiental”(SANTA CATARINA, 2017, p. 15).

Nesse contexto, constata-se que a TPA de Bombinhas pode ser classificada como uma exação sobre o turismo, com fins majoritariamente arrecadatários, a pretexto de se estar preservando o meio ambiente, uma vez que sua lei de criação elegeu apenas o turista como sujeito passivo da relação jurídico-tributária. Entretanto, pela análise do aspecto material da

⁵⁵ Voto consignado no julgamento, pelo TJSC, do pedido de medida cautelar na ADI nº 2014.073543-6, requerido pelo MPSC.

hipótese de incidência, também não há uma prestação de um serviço específico e divisível, com referibilidade ao turista, capaz de confirmar a exação como uma legítima taxa de turismo (BASSANI; SOUZA NETO, 2016, p. 119, 126 e 127).

Não convencido, o MPSC interpôs, ao Supremo Tribunal Federal, recurso extraordinário⁵⁶ contra as decisões do TJSC, nos termos do art. 102, III, alínea “a” da Constituição Federal de 1988, reiterando os argumentos defendidos na ação originária requerida ao TJSC⁵⁷ e acrescentando contestação ao acórdão do órgão Especial do TJSC que julgou improcedente a referida ação. A Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal julgou o referido recurso sob a relatoria da Min. Cármen Lúcia⁵⁸, que, reproduzindo parcialmente o conteúdo do acórdão do TJSC, ratificou o entendimento ali firmado sob o argumento de que “[...] guarda perfeita harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada no sentido da constitucionalidade da cobrança de taxas de controle e fiscalização ambiental em razão do exercício do poder de polícia” (BRASIL, 2019, p. 3). A jurisprudência do STF referenciada pela Min. Rel. Cármen Lúcia⁵⁹ em seu voto é toda no entendimento de que é constitucional a instituição de taxa de preservação ambiental, incluída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), tendo como fato gerador o regular exercício de poder de polícia, sendo que o STF, ao tempo em que não reconheceu um poder de polícia em potencial, também afastou a necessidade de exigência de atuação *in loco* por parte do Estado como critério único de comprovação do efetivo exercício do poder de polícia ambiental, admitindo a existência de órgão administrativo na área ambiental como critério de satisfação de tal exigência. Nos casos de Fernando de Noronha/PE, Ilhabela/SP e Bombinhas/SC, a peculiaridade ambiental dessas localidades autoriza o exercício de poder de polícia ambiental, que fundamenta a instituição da TPA, sendo reconhecida a constitucionalidade da legislação nesse sentido (BRASIL, 2019, p. 7).

Em suma, a instituição da TPA de Bombinhas/SC foi declarada constitucional e legal pela maioria do TJSC e pelo STF, apesar dos esforços do MPSC em ver reconhecida sua inconstitucionalidade com base em sólidos argumentos do ponto de vista do Direito Tributário tradicional, aos quais fizeram coro os votos vencidos dos membros da corte catarinense. O STF

⁵⁶ Recurso Extraordinário nº 9153854-27.2014.8.24.0000/50000.

⁵⁷ ADI nº 2014.073543-6.

⁵⁸ Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 1.160.175 Santa Catarina.

⁵⁹ Além do RE nº 416601/DF, que trata da constitucionalidade da TCFA, já analisado neste capítulo, a Min. Relatora Cármen Lúcia relacionou em voto a seguinte jurisprudência do STF: AI nº 638.092-AgR; ARE-AgR nº 738.944/MG; AI nº 860.067-AgR; e RE nº 795.463 (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2009, 2014, 2015, 2018).

possui jurisprudência formada em favor da instituição dessa espécie tributária, com base no poder de polícia ambiental. Constatou-se que o Poder Público de Bombinhas já aprovou todo um conjunto de leis e decretos relacionados, direta ou indiretamente, à TPA, e já introduziu várias alterações na Lei nº 185/2013, que a instituiu, fato que pode denotar o reflexo do processo juridicamente conflitante pelo qual vem passando desde sua criação. Ademais, percebe-se relativo nível de transparência no processo de que envolve a arrecadação e a destinação dos recursos arrecadados com a TPA, como se verá.

As “taxas ambientais” e a destinação da receita

A destinação da receita não faz parte do regime jurídico do tributo; um tributo pode ser constitucional, sendo que a destinação da sua receita por não ser, e vice-versa (ATALIBA, 2018, p. 158 e 159). Ainda que a norma tributária contenha dispositivo que trate da destinação da receita de forma expressa, não poderá descuidar de definir com clareza e objetividade seu fato gerador e base de cálculo, pois estes são os únicos critérios seguros para se aferir a legitimidade de um tributo. A exceção é identificada nos casos das contribuições especiais e do empréstimo compulsório. Mas esse fato não deve induzir a se pensar ser desprezível a previsão da destinação da receita na norma. Ainda que não expressa na norma tributária, estará (ou deverá estar) exposto nos instrumentos de gestão previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual etc.).

Em se tratando de um tributo com fins ambientais, a destinação da receita em benefício do meio ambiente é ainda mais importante, pois, geralmente, a dotação orçamentária ordinária (orçamento geral) historicamente não é suficiente para fazer frente às despesas de preservação e gestão ambiental. Nesse sentido, o Direito Tributário Ambiental posiciona-se como instrumento de proteção do meio ambiente, quer seja através da previsão da arrecadação de recursos para o financiamento de políticas públicas ambientais (função de fiscalidade), quer seja através da previsão de normas indutoras ou inibidoras de condutas (função de extrafiscalidade), de modo que trabalha com finalidades para além do tributo propriamente dito; trabalha-se com a ideia de tributação, concebida como política pública de proteção ao meio ambiente (RICCI, 2015, p. 36).

Pelo exposto, torna-se fundamental que se analise a destinação da receita das denominadas “taxas ambientais”⁶⁰.

A arrecadação e destinação da receita da TCFA federal (IBAMA)

A TCFA federal foi instituída com a finalidade de arrecadar recurso para financiar as atividades de controle e fiscalização ambiental sob responsabilidade do IBAMA. Visando verificar a devida destinação da receita arrecadada nessas atividades, buscou-se demonstrar o total da receita arrecadada nos anos de 2018 e 2020, bem como as despesas executadas com gestão ambiental (tabela 5), função relacionada ao exercício do poder de polícia ambiental do IBAMA. A escolha pelos referidos exercícios financeiros foi motivada pelo fato do primeiro (2018) ter precedido e o segundo (2020) ter ocorrido em plena a pandemia da COVID-19. Essa comparação é importante, pois permite se avaliar, ainda que sem profundidade, o impacto da pandemia no processo de arrecadação e execução da receita da TCFA.

Tabela 5 – Demonstrativo de receitas totais arrecadadas com a TCFA e despesas orçadas e empenhadas com a função gestão ambiental pelo IBAMA, exercícios 2018 e 2020

Receitas		Despesas com gestão ambiental	
Exercício	Total arrecadado (R\$)	Valor orçado (R\$)	Valor empenhado (R\$)
2018	190.020.487,00	155.747.722,00	149.326.738,80
2020	464.382.956,00	177.240.384,00	151.303.635,92

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados orçamentários disponíveis no Portal da Transparência do governo federal (BRASIL, 2022)

Da análise da tabela 5 é possível compreender que nem toda a receita arrecadada com a TCFA é investida em gestão ambiental. Parte da receita arrecadada está sendo destinada a outras funções, como ocorre também com a TPA de Bombinhas e de Fernando de Noronha. Constatase, ainda que o valor orçado não foi completamente executado (empenhado) nos dois exercícios analisados. Percebe-se que a arrecadação de 2020, em plena pandemia, superou em muito a arrecadação de 2018. Não é possível se fazer qualquer ilação sobre essa constatação, pois era de se esperar que a arrecadação diminuísse durante a pandemia, como ocorreu com a TPA de Fernando de Noronha, no mesmo ano. Entretanto, a diferença entre valor orçado e valor

⁶⁰ Não foi possível a obtenção de dados da destinação da receita para todos os casos estudados. A destinação da receita da “Taxa” de Visitação do PNMM do Recife de Fora será um dos objetos de estudo do Capítulo III.

empenhado, de mais R\$ 25 milhões, pode ser reflexo dos problemas causados pela Pandemia da Covid-19 na atividade econômica.

A não destinação de todo (ou quase todo) o recurso arrecadado para ações relacionadas à gestão ambiental, bem como a inexecução total do recurso orçado, comprovam que, em que pese ser a TCFA uma exação de caráter eminentemente fiscal, ainda há mudanças que precisam ser implementadas visando aumentar a eficiência do gasto público com ações relacionadas ao meio ambiente. O problema nem sempre está relacionada à falta de recurso financeiro, mas sim à falta de capacidade de execução do orçamento público.

Em suma, essas constatações reforçam ainda mais o argumento de que a TCFA federal não está plenamente adequada aos preceitos do princípio do poluidor-pagador, pois nem mesmo a receita arrecadada está tendo o impacto necessário na mitigação da crise ambiental brasileira.

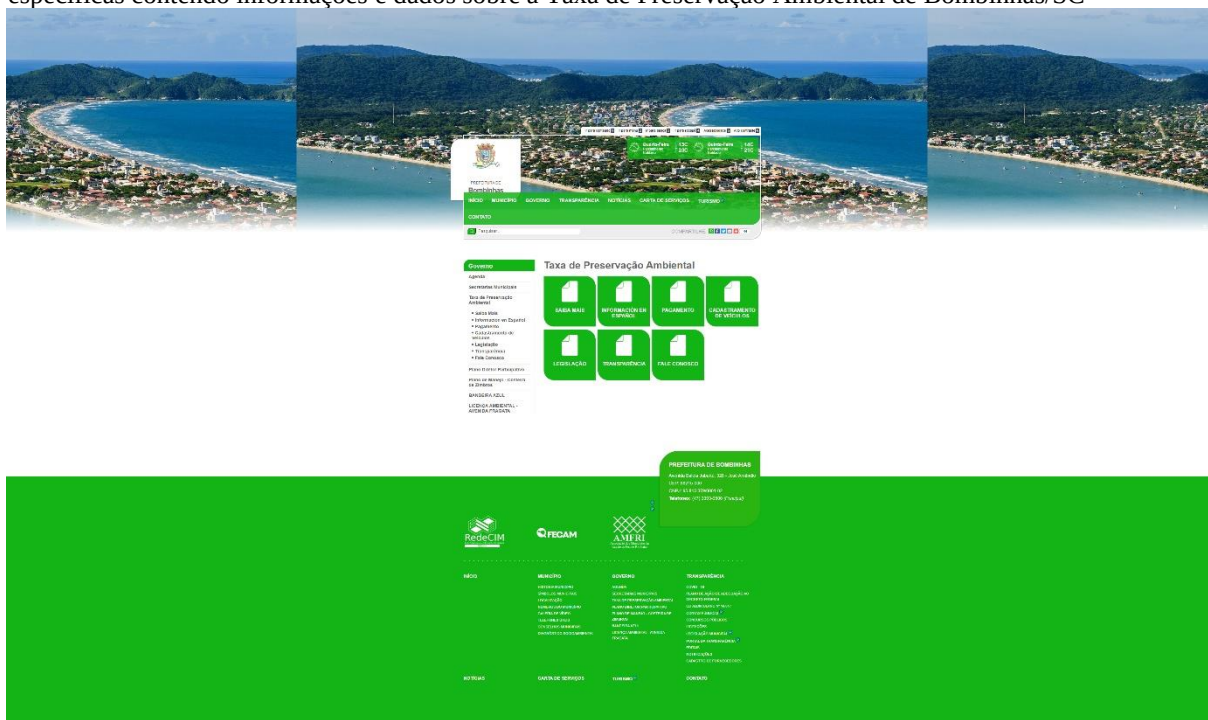
A arrecadação e destinação da receita da TPA de Bombinhas

O processo de arrecadação e de destinação da receita da TPA do Município de Bombinhas/SC apresenta considerável nível de transparência, possibilitando determinado grau de controle social. Além de estarem devidamente previstas na legislação, as etapas desse processo estão detalhadas em instrumentos e canais de transparência. O art. 7º da Lei nº 185/2013, em consonância com disposto no art. 3º (que trata da base de cálculo) cuidou de elencar uma extensiva lista de despesas com serviços e ações de políticas públicas socioambientais a serem custeados com os recursos arrecadados com a TPA, abrangendo desde o custeio administrativo, à limpeza pública e ações de saneamento. O art. 7º avança nesse sentido ao tornar obrigatório que os equipamentos adquiridos com recursos da TPA sejam identificados com inscrição que remeta, de forma clara e transparente, à origem desses recursos (§ 1º); que as obras custeadas com recurso da TPA, da mesma forma, contenham placas informativas da origem dos recursos, valor, forma de contratação e responsável pela execução (§ 2º). Outrossim, o § 4º do art. 7º prevê, como meio de promover a transparência e o controle social, o encaminhamento quinzenal para a Câmara Municipal de Vereadores de relatório dos valores arrecadados com a cobrança da TPA, além da criação de um conselho gestor com a participação da sociedade civil em sua composição, bem como a realização de audiência pública para prestação de conta ao final de cada temporada de cobrança da TPA.

Um dos instrumentos que materializam esse processo de transparência na gestão dos recursos da TPA é o site oficial da Prefeitura Municipal de Bombinhas, que dedica uma página

exclusiva para a TPA, com um *menu* de opções que direcionam para seções específicas contendo informações, tais como: perguntas e respostas (seção “saiba mais”); informações sobre pagamento (seção “pagamento”); informações sobre cadastro de veículos isentos (seção “cadastramento de veículos”); relatórios de prestação de contas contendo demonstrativo das despesas pagas com recursos da TPA por período (seção “transparência”); informações de canais para tirar dúvidas sobre a TPA (seção “fale conosco”), dentre outras (figura 1).

Figura 1 – Página eletrônica da Prefeitura Municipal dedicada, com *menu* de opções que direcionam para seções específicas contendo informações e dados sobre a Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas/SC



Fontes: Site Oficial da Prefeitura Municipal de Bombinhas/SC Disponível em: [https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/diretorio/index/codMapaItem/44790\(BOMBINHAS, 2021\)](https://www.bombinhas.sc.gov.br/cms/diretorio/index/codMapaItem/44790(BOMBINHAS, 2021))

Ademais, o site oficial da Prefeitura Municipal de Bombinhas disponibiliza uma página exclusiva para pagamento antecipado (*online*) da TPA⁶¹, contendo todas as informações necessárias sobre a taxa e seu pagamento. Acessando-se o portal de transparência da Prefeitura Municipal é possível ter acesso a todas as receitas, por período de arrecadação, provenientes da TPA (figura 2).

⁶¹ Disponível em: [https://sistema.tpabombinhas.com.br/site/#/\(BOMBINHAS, 2021\)](https://sistema.tpabombinhas.com.br/site/#/(BOMBINHAS, 2021)).

Figura 2 – Tela de consulta às receitas arrecadadas com a TPA Bombinhas no período de 01/01 a 15/04/2015

Município de Bombinhas - SC Transparência Fly
Mapa do site | Manual de Navegação

[Informações sobre a entidade](#) | [Selecionar outro](#)

[Página inicial](#) > [Ingressos de receitas](#)

Para pesquisar digite a descrição da consulta

Ingressos de receitas

[Fazer nova consulta](#)

Última atualização: 05/01/2022 23:06:34

Ingressos de receitas [Imprimir](#)

Filtros utilizados para elaboração da consulta:
Entidade: Todas | Data inicial: 01/01/2015 | Data final: 15/04/2015 | Descrição da receita: TPA

Rubrica	Descrição da receita	Finalidade	Valor orçado (R\$)	Valor arrecadado (R\$)
4.1.1.2.1.99.04.00.00.00	Tx de Preservação Ambiental - TPA		4.130.000,00	3.283.188,72
4.1.3.2.5.02.99.05.00.00	Rem. de Dep. Banc. Rec. Não Vinculados - TPA		20.000,00	11.323,45

Fontes: Portal de transparência da Prefeitura Municipal de Bombinhas/SC. Disponível em: https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-131/con_ingressosreceitas.faces (BOMBINHAS, 2021b)

A consulta ao portal de transparência permitiu constatar que a arrecadação de recursos com a TPA vem ocorrendo a partir de 01/01/2015, aproximadamente um ano após a aprovação da Lei Complementar nº 185/2013. A média de arrecadação por temporada (período de 15 de novembro a 15 de abril do ano posterior) tem sido de aproximadamente 6,8 milhões de reais, sendo que no período 2015-2020 já foi arrecadado um total aproximado de 41 milhões de reais, considerando-se apenas o valor efetivamente arrecadado, deixando-se de contabilizar a correção monetária, a cobrança de multas e juros por atraso no pagamento, a remuneração proveniente de aplicações bancárias e os valores inscritos em dívida ativa do município. Pelo lado da despesa, a análise do relatório de prestação de conta da temporada 2018/2019, disponibilizado no portal de transparência, permitiu identificar que o recurso arrecadado com a TPA foi utilizado para fazer frente a um amplo rol de despesas, incluindo aquelas exclusivamente relacionadas e as que estão apenas parcialmente relacionadas a políticas públicas ambientais (tabela 6).

Tabela 6 – Demonstrativo de comprometimento (em percentual) da receita da TPA com despesas e investimentos, discriminados em exclusivamente relacionados (atividades-fim e atividades-meio) e não relacionados exclusivamente a políticas públicas ambientais: período de 15/11/2018 a 15/04/2019.

Despesas/investimentos			
Relacionadas exclusivamente a políticas públicas ambientais		Não relacionadas exclusivamente a políticas públicas ambientais	
Atividades-fim	% receita		% receit
Monitoramento marinho costeiro embarcado; diagnóstico socioambiental; revisão, adaptação e complementação da proposta do plano de manejo de unidade de conservação municipal; aquisição de materiais e equipamentos para utilização em ações de programa de educação ambiental e de ecoturismo, aquisição de equipamentos e materiais para programas de proteção a vegetação e restinga, pagamento de salários e encargos dos agentes de TPA, monitoramento da qualidade da água das praias do município etc.	20%	Serviço de limpeza urbana e praias; aquisição de lixeiras urbanas para o município de Bombinhas	48%
Atividades-meio	% receita		
Transporte e custódia de valores arrecadados com TPA, serviço de gestão da TPA, serviços de soluções eletrônicas comerciais (processamento e liquidação financeira com cartões de crédito e débito na TPA), encargos financeiros (tarifas bancárias), etc.	24%		

Fonte: Elaboração próprias com base em dados e informações da TPA disponibilizados no portal da transparência da Prefeitura Municipal de Bombinhas.

O demonstrativo (tabela 6) deixa evidente que a receita arrecada com a TPA de Bombinhas não está sendo aplicada exclusivamente em políticas públicas ambientais. Demonstrou-se que apenas 44% (quarenta e quatro por cento) do total arrecado com a TPA na temporada de 15/11/2018 a 15/04/2019 foi aplicado em despesas/investimentos exclusivamente relacionados a políticas públicas ambientais, sendo que mais da metade desse percentual foi aplicado no custeio de atividades-meio, isto é, atividades indiretas (procedimentos burocráticos, manutenção e funcionamento da estrutura de gestão administrativa/financeira da TPA etc.) que não necessariamente resultam em benefícios ao meio ambiente e/ou ao visitante/turista. Sob outra ótica, apenas 20% (vinte por cento) do total arrecadado com a TPA no referido período foi aplicado diretamente em atividades-fim, que resultam diretamente em benefício sobre o meio ambiente e, consequentemente, sobre a qualidade de vida dos moradores e visitantes. A outra parcela de 48% (quarenta e oito por cento) da receita arrecada no período foi aplicado em despesas com limpeza urbana e aquisição de lixeiras urbanas para o município. Obviamente que essas ações também causam um reflexo positivo sobre o meio ambiente e sobre a qualidade de vida das pessoas. Mas a discussão que se traz aqui é que o serviço de limpeza urbana, incluindo de praias, e a disponibilização de lixeiras nas áreas públicas do município, já devem estar contempladas na política de limpeza pública do município, por ser um serviço que abrange

toda a coletividade; logo, não é um serviço exclusivamente ambiental nem beneficia exclusivamente os turistas (sujeitos passivos do tributo). Sendo assim, pode ser financiada com recursos provenientes da arrecadação de impostos.

Portanto, do ponto de vista da aplicação dos recursos da TPA do Município de Bombinhas, é possível afirmar que a legislação pertinente prevê várias possibilidades, algumas não necessariamente afetas à gestão ambiental e em favor dos turistas, especificamente. Tem-se a impressão de que a ampla previsão legal de destinação da receita desse tributo foi uma das formas encontradas pelo município para tentar justificar sua cobrança, embora o art. 4º, II, do CTN seja transparente ao afirmar **que a natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo seu fato gerador, sendo a destinação legal da receita arrecadada irrelevante para qualificá-la.**

Mas as decisões do TJSC e do STF em reconhecer a constitucionalidade da TPA autorizam a continuidade de sua cobrança, em que pese ter função predominante fiscal e não ficar claro o seu caráter contraprestacional dentro de políticas públicas específicas de gestão ambiental, tampouco de prestação de serviços específicos para o visitante/turista. Pela análise da destinação da receita no portal da transparência é possível concluir que se trata de um tributo com tímidos efeitos financeiros sobre a proteção do meio ambiente. É possível até afirmar que contribui para a internalização, em grau moderado, dos custos sociais da atividade turística no Município de Bombinhas, ao onerar parcela dos usuários (potenciais poluidores), mas as especificidades da materialidade de sua hipótese de incidência (sujeito passivo, fato gerador e base de cálculo), aliadas ao fato de ser um tributo de viés predominantemente fiscal, impedem com que seja alçado à categoria de tributo ambiental em sentido estrito.

A arrecadação e destinação da receita das “exações ambientais” de Fernando de Noronha

Quanto aos efeitos financeiros da TPA de Fernando de Noronha (destinação dos recursos arrecadados), o art. 88 da Lei nº 10.403/1989 determina expressamente que a receita proveniente de sua cobrança deverá ser aplicada

[...] nas despesas realizadas pela Administração Geral à manutenção das condições gerais de acesso e preservação dos locais turísticos e dos ecossistemas naturais, existentes no Arquipélago de Fernando de Noronha, e para a execução geral de obras e benfeitorias em benefício da população local e dos visitantes, inclusive para remuneração de pessoas com exercício de função na execução das mencionadas atividades (PERNAMBUCO, 1989).

Como se pode depreender da clareza do texto da lei, o produto da arrecadação da TPA de Fernando de Noronha possui destinação não apenas para fazer frente às despesas estritamente relacionadas à preservação dos locais turísticos e dos ecossistemas naturais, mas também para fazer frente a despesas com outras ações em benefício do arquipélago, inclusive remuneração de pessoal que atuam na execução dessas ações. Sendo assim, percebe-se que a TPA é um tributo de caráter predominantemente fiscal.

A análise dos instrumentos de transparência da gestão fiscal do Estado de Pernambuco, especificamente a análise do ingresso da receita arrecadada pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha não permite identificar com exatidão o montante arrecadado com a Taxa de Preservação Ambiental, em virtude dessa fonte de receita não estar detalhada nos referidos instrumentos. Mas a análise demonstrou que entre os anos de 2015 e 2019 a receita arrecadada diretamente pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha tem sido suficiente para fazer frentes às despesas previstas na LOA. A exceção ocorreu no ano de 2018, quando a arrecadação ficou ligeiramente abaixo do previsto. Embora essas informações não sejam suficientes para se chegar a uma conclusão acerca do montante arrecadado especificamente com a TPA, é possível inferir que essa fonte possui participação importante no montante arrecadado, uma vez que as taxas (todas as taxas do distrito) são a principal fonte de arrecadação (PAIXÃO; CORDEIRO; KÖRÖSSY, 2021; PERNAMBUCO, 2022). Registre-se que, a partir de 2020, a arrecadação do distrito teve redução brusca, em virtude do impacto da Pandemia da Covid-19 na atividade turística no arquipélago.

Quanto à arrecadação e destinação da receita proveniente especificamente da “Taxa” de Visitação/Ingresso do PARNAMAR de Fernando de Noronha, constatou-se a existência de concessão de prestação dos serviços de apoio à visitação pública do parque, cobrança de ingresso, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes, trilhas etc. (BRASIL, 2010, p. 3), nos termos do art. 33 da Lei nº 9.985/2000 e dos arts. 25 a 30 do Decreto Federal nº 4.340/2002 (BRASIL, 2002). A arrecadação da receita do ingresso é feita pela empresa concessionária dos serviços, sendo o montante arrecadado mensalmente dividido da seguinte maneira: I) parte é destinada à sua remuneração pela prestação do serviço; II) parte é destinada ao ICMBio; e III) parte é destinada à execução dos serviços estabelecidos no contrato de concessão, como contrapartidas (BRASIL, 2010, p. 34). A parte destinada ao ICMBio é no percentual mínimo de 14,6% (catorze inteiros e 6 décimos por cento) sobre a venda do valor de cada ingresso. Ou seja, a maior parte do recurso é investido pela própria concessionária dos serviços, que não disponibiliza instrumentos de prestação de contas à sociedade em sua página

eletrônica⁶² com informações sobre a arrecadação específica dessa fonte de receita nas páginas eletrônicas. Tampouco há informações na página eletrônica do parque⁶³ e do ICMBio⁶⁴. Quanto à parte do recurso arrecado repassado ao ICMBio, que é a menor parte, esta acaba sendo rateada para a gestão de outras unidades de conservação do grupo de proteção integral, nos termos do art. 35 da Lei nº 9.985/2000, de modo que não é possível se determinar o valor exato proveniente de cada unidade de conservação que cobra a “taxa” de visitação/ingresso, o caso do PARNAMAR de Fernando de Noronha.

Discussão

A realização do estudo proposto permitiu comparar conceitos, a exemplo das diferentes concepções das espécies e fontes de receita, das diferentes concepções do conceito de tributo, de suas espécies e em especial, das diferentes concepções acerca da espécie tributária taxa. A apropriação desses conhecimentos é importante para o entendimento mais aprofundado da tributação ambiental. A comparação e a distinção entre receita originária e receita derivada é de fundamental importância para se compreender as diversas formas de atuação do Estado. Embora a receita derivada, proveniente dos tributos, constituam-se na maior fatia da arrecadação dos Estados democráticos, não se pode desprezar a importância das receitas originárias (aquelas provenientes da exploração do patrimônio do Estado) (SCHOUERI, 2021, p. 76-77). Nesse contexto, também é muito importante que se conheça e se aplique a distinção entre prestações pecuniárias coativas tributárias e não tributárias. Há o entendimento na doutrina de que nem todas as transferências de riqueza do particular para o Estado ocorrem através de tributo, haja vista que o Estado também pode atuar sem a imposição da soberania propriamente dita, atuação essa mais ajustada aos regimes jurídicos do Direito Privado (BRITO, 2015, p. 54-57, 59-62). Esse conhecimento de que essas prestações pecuniárias coativas, porém, não necessariamente tributárias, podem coexistir é fundamental para se compreender que políticas públicas ambientais podem ser financiadas por outras fontes de receita, além do tributo.

A partir daí entende-se que a definição dogmática de tributo não é suficiente para distingui-lo de outras prestações coativas. Tal definição, explicitada pelo CTN, não deve ser

⁶² Disponível em: <https://grupocataratas.com/econoronha/>

⁶³ Disponível em: <https://www.parnanoronha.com.br/>

⁶⁴ Disponível em:

http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true

interpretada de forma isolada, mas sim em conjunto com a definição implícita da Constituição, levando-se em conta também as circunstâncias. Mas a compreensão das opiniões doutrinárias diversas permite entender o verdadeiro sentido do legislador quando tenta estabelecer um referencial ainda importante nos dias atuais, especialmente o conteúdo do art. 4º do CTN (CARVALHO, 2019, p. 68-71; BRITO, 2015, p. 58; CALIENDO, 2020, p. 511).

A questão da destinação da receita é particularmente sensível, porque a sociedade tem o direito de saber previamente em quais políticas, programas e ações os recursos provenientes dos tributos serão aplicados. Assim, uma norma tributária que explicita a destinação da receita, estando tal destinação dentro da legalidade e sendo “bem-vista” pela sociedade, certamente será aceita com mais facilidade. Prever a destinação da receita em qualquer ato do Poder Público, inclusive em uma norma tributária, é até mesmo uma obrigação, relacionada ao dever de transparência com a coisa pública. Dessa forma, à primeira vista, pode parecer que o legislador tratou essa questão com menos importância do que devia, ao desqualificar no art. 4º, II, do CTN a destinação do produto da arrecadação como critério para se determinar a natureza jurídica tributária.

Entretanto, mesmo para quem não está tão familiarizado com a ciência jurídica, uma leitura mais atenta ao citado artigo e seu contexto, bem como às considerações doutrinárias sobre o assunto, permitirá perceber que o legislador não desprezou a previsão legal da destinação da receita; apenas deixou claro que a previsão exata, clara e precisa do fato gerador em uma norma tributária é fundamental para que não se crie tributos sem os devidos fundamentos constitucionais e legais ou para que não se crie uma espécie tributária com fato gerador de outra, incidindo em **bitributação**. Conforme visto, parte da doutrina defende a interpretação do citado artigo do CTN em conjunto com os artigos 145, II e 154, I, da Constituição Federal, devendo-se exigir da norma, a um só tempo, fato gerador que corresponda à atividade que dê origem ao tributo e base de cálculo condizente com o fato gerador, não relacionada a outra espécie tributária. Assim, a utilização do critério do fato gerador e da base de cálculo para a determinação da natureza do tributo é um instrumento com que conta a sociedade para limitar, *a priori*, o poder tributário do Estado, condição que a mera e única previsão da destinação do produto arrecadado não pode alcançar (ATALIBA, 2018, p. 156).

Nesse sentido, percebe-se que a Lei nº 185/2013, que criou a Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas contém em seu texto um amplo rol de ações para as quais há previsão de destinação da receita (art. 7º), como se fosse justificativa para a criação do tributo. Porém, a lei não definiu fato gerador e base de cálculo de forma clara, ensejando a manifestação do

MPSC no ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade junto aos tribunais superiores. O fato de o MPSC não ter obtido êxito junto ao TJSC e ao Supremo Tribunal Federal levanta outra questão importante: a colisão de regras do Direito Tributário tradicional com o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, do Direito Ambiental. Isso porque a emergência do Direito Ambiental conduz a outros paradigmas em relação ao fato gerador, à base de cálculo, ao serviço público divisível, ao poder de polícia, ao custo de atividade estatal etc. Certamente, quando se definiu esses padrões no âmbito do Direito Tributário não ou pouco se pensou no meio ambiente e a crise pela qual passa. Esse conflito fica explícito nos três acórdãos resultantes da ADI requerida pelo MPSC. O exame dos votos dos relatores do TJSC e da relatora do STF leva a entender que essas cortes estão dispostas a deixar de lado uma interpretação mais tradicional do Direito Tributário, quando este entra em colisão com o Direito Ambiental, em favor de uma interpretação comprometida com a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, desapegada dos dogmas das normas tributária. Por um lado, isso é positivo, em razão da necessidade de tutela do meio ambiente e pelo fato das normas tributárias, não raro, desconsiderarem o valor superior do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por outro lado, tem-se o risco de anuência a uma norma tributária inconstitucional e ilegal, com caráter eminentemente fiscal e direcionada exclusivamente a uma categoria de contribuintes (turistas), porém, disfarçada de norma ambiental, como é o caso da TPA de Bombinhas e outras Brasil afora (BASSANI; SOUZA NETO, 2016, p. 124–131). **Ademais, ficou comprovado que a receita arrecada com a TPA de Bombinhas está sendo majoritariamente consumida na própria estrutura administrativa (pessoal, equipamentos e instalações, burocracia etc.), fato que põe em dúvida a verdadeira finalidade do tributo.**

A Constituição Federal prevê duas espécies tributárias cujo critério de validade não é dado pelo fato gerador e base de cálculo, mas exatamente pela finalidade e pela destinação do produto arrecadado, sejam eles: a espécie “contribuições especiais” e suas subespécies (de intervenção no domínio econômico, para financiamento da seguridade social, de interesse de categorias econômicas e de iluminação pública) e empréstimo compulsório. Nesses casos, especialmente no tocante às contribuições sociais, o fato gerador e a base de cálculo não são referência para sua instituição, podendo incidir inclusive sobre fato gerador de outro tributo, como já ocorre (BALEEIRO; DERZI, 2018, p. 47; DE SANTI; CANADO, 2008, p. 615 e 616).

Para o nível de compatibilidade em que se encontra a atual legislação tributária brasileira com o meio ambiente, a espécie contribuição parece ser a mais adequada para subsumir um fato tributário ambiental, pois sua estrutura em nada obsta a inserção de elementos próprios de um

tributo ambiental, a exemplo de fato gerador e base de cálculo peculiares e necessidade de destinar o recurso em fundo para utilização em benefício do meio ambiente. Entretanto, a adoção dessa espécie como padrão para o tributo ambiental esbarra em no mínimo duas dificuldades, a saber: I) a competência para sua instituição é majoritariamente da União, restando aos entes subnacionais apenas a possibilidade de instituí-la para o custeio da previdências dos seus servidores e para a iluminação pública (competência exclusiva do município); e II) por gerar a obrigação tributária não a partir da ocorrência de fato gerador, mas para financiamento da política para a qual foi criada. Nesse contexto, haveria a necessidade de se fazer alteração na constituição para prever possibilidade de outra subespécie, com a finalidade de financiamento ambiental. Mas o que se espera é que o Brasil avance ainda mais na reforma tributária e insira de uma vez por todas o meio ambiente como objeto de todas as espécies tributárias. Só assim será possível falar em impostos ambientais, contribuições para financiamento do meio ambiente, contribuição de melhoria do meio ambiente, imposto compulsório para combater as crises ambientais, além de taxas ambientais. **Enfim, poder-se-á falar em um orçamento ambiental.**

A análise da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) do IBAMA, considerando todo o processo dialético pelo qual sua instituição passou, proporcionou oportunidade ímpar de se compreender que, por um lado não se deve ignorar os elementos básicos com os quais a espécie tributária taxa deve ser estruturada, ainda que contenha algum elemento ambiental em sua estrutura; por outro lado, viu-se uma das primeiras, senão a primeira, manifestações do STF, no sentido de que não aceitaria que o excesso de precisão de alguns setores do meio jurídico impedisse a instituição de um tributo com a finalidade de financiar, ainda que parcialmente, a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como ficou evidenciado no julgamento (BRASIL, 2005, p. 507 e 510; SOUZA, 2017, p. 239, 240). Mas a caracterização do tributo como estritamente ambiental não é possível, em que pese possuir elementos que indique uma mudança tímida de comportamento por parte do sujeito passivo. A ausência, na base de cálculo da TCFA, de graduação do valor em função da adoção de um comportamento sustentável prévio, por parte das empresas, ainda que de porte econômico maior, impede que esse importante tributo seja alçado ao nível de tributo ambiental em sentido estrito. Ademais, ficou evidenciado que a destinação da receita arrecadada não está sendo totalmente aplicada nas atividades relacionadas ao poder de polícia ambiental do IBAMA (BORGES, 2017, p. 124 e 126; DOMINGUES, 2006, p. 25–28, 36–39).

O estudo da Taxa de Preservação Ambiental de Fernando de Noronha é exemplo de um tributo com clara direção fiscal, prevista em sua base de cálculo e na descrição da destinação da receita, mas que não deixa de cumprir papel importante no controle do fluxo de visitantes/turistas que pretendam permanecer no arquipélago de Fernando de Noronha, dada sua extrema sensibilidade e importância ecológica, fato comprovado através de estudos científicos (BRASIL, 2017, p. 12; 2009, p. 73–76; BENTES, p. 92). Nesse tributo o conflito entre o direito constitucional de ir vir e o não menos constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está posto, como também foi questionado a constitucionalidade de se instituir tributos sobre a fruição de bens públicos ambientais (SEBASTIÃO, 2011, p. 282; MONTERO, 2014, p. 312; CARRAZZA, 2013, p. 609). Ficou evidenciado que esse tributo pode ser denominado também de “taxa de turismo”, devido ao fato de ter como sujeitos passivos da relação tributária apenas turistas, sem que esses tenham em contrapartida a prestação ou disponibilidade de serviços específicos e divisíveis. Entretanto, trata-se de uma das únicas taxas ambientais que ainda não tiveram sua constitucionalidade contestada, sendo citada, inclusive, na jurisprudência como exemplo de tributo exitoso na manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (SANTA CATARINA, 2014; SÃO PAULO, 2013).

Por fim, o estudo da “taxa” de visitação em unidades de conservação integrantes do grupo de proteção integral do SNUC permitiu a diferenciação da natureza jurídica dessa exação em relação às demais aqui estudadas: trata-se de um preço público como contraprestação à fruição das atrações ecoturísticas disponíveis na respectiva unidade de conservação e pela infraestrutura de apoio ofertada ao visitante, inexistindo elementos que a identifique como tributo, possuindo a função principal de prover a sustentabilidade econômica da respectiva unidade de conservação a que está vinculada.

Pontua-se que a exação para ingresso no PARNAMAR de Fernando de Noronha incide apenas sobre o turista, de modo que também pode ser denominada de exação sobre o turismo, sendo que não se pode negar a existência da contrapartida, específica e divisível, do serviço, que é o próprio ingresso e fruição das atrações da unidade de conservação. A ausência de dados e informações da destinação da receita arrecadada com a exação indica que ainda é preciso avançar na transparência da gestão de recursos provenientes do uso público da unidade de conservação, ainda que haja contrato de concessão de exploração de serviços para o setor privado. O próprio ICMBio possui a obrigação de divulgar essas informações.

Já o estudo da “Taxa” de Visitação do PNMM do Recife de Fora demonstrou que, embora tenha sido instituída por lei, inexistem os elementos que possam identificá-la como

tributo. Esse fato fica ainda mais evidente diante da constatação de que o seu processo de contabilização a coloca como um dos tipos de receita da TCFA municipal, numa lógica contábil que a invisibiliza no seu processo de arrecadação. Não fosse pelo Fundo Municipal do PNMM do Recife de Fora, que recebe os recursos arrecadados da “taxa” de visitação, seria praticamente impossível para a sociedade rastrear a destinação desse recurso.

Esse processo de imbricamento da “taxa” de visitação com a TCFA municipal, resultando na transformação de uma receita originária (“taxa” de visitação como preço público), cobrado de cada visitante, e apropriada transitoriamente pelas operadoras de turismo) em receita derivada (TCFA, transferida das operadoras de turismo para o setor público como pagamento de tributo) **faz com que se levante dúvida do caráter ético, e talvez legal, desse procedimento.** Ao que tudo indica, o que está ocorrendo é a cobrança apenas da “taxa” de visitação, sendo esta convertida na TCFA no momento que os empreendimentos a recolhem aos cofres públicos. Diferente da exação do PARNMAR de Fernando de Noronha, a “Taxa” de Visitação do PNMM do Recife de Fora não pode ser considerada uma exação sobre o turismo, haja vista que é cobrada de todas as pessoas que desejarem fruir de uma das atividades disponíveis no parque, sejam turistas ou não.

Considerações finais

Os resultados das análises propostas demonstram que as denominadas taxas ambientais existentes no Brasil possuem caráter predominantemente fiscal, suprimindo o erário público com recursos financeiros para fazer frente a despesas que nem sempre se constatarem estarem diretamente relacionadas ao meio ambiente. A dificuldade em se encontrar uma clara identidade de cada uma das taxas e o respectivo exercício do poder de polícia ou correspondente serviço estatal, nos termos como está definido no CTN, na Constituição Federal e ratificado pela doutrina, é sinal de que as hipóteses de incidência dessa espécie tributária nem sempre consideram as peculiaridades dos bens e serviços ambientais, a começar pelo fato de que tais bens e serviços não estariam sujeitos à taxação, segundo a lógica tributária tradicional.

No entanto, os resultados de julgamentos de ações diretas de inconstitucionalidades em desfavor de leis instituidoras de algumas dessas taxas evidenciam que as cortes superiores, em especial o Supremo Tribunal Federal, estão consolidando entendimento em prol da afirmação de um Direito Tributário Ambiental com base na emergência do art. 225 da Constituição Federal de 1988 sobre outros dispositivos constitucionais que tratam das regras tributárias tradicionais.

É de fato notável como o meio ambiente ecologicamente equilibrado vem se transformando na ordem do dia no âmbito dos tribunais superiores, numa clara demonstração de consciência de seus membros de que se vive uma crise ambiental sem precedentes na história moderna. No entanto, não se pode negar o risco dos entes federativos, no uso de suas competências na proteção ambiental e tributária, sob a desculpa da preservação ambiental, virem a instituir normas tributárias em descompasso com a Constituição Federal e com o CTN, ferindo outros princípios constitucionais, tributários e não tributários, como a isonomia tributária e o direito de ir e vir.

Nesse sentido, questiona-se a forma como se instituiu algumas das taxas aqui estudadas. No caso Bombinhas/SC, questiona-se se haveria a necessidade de se definir o cruzamento dos limites do município, por veículos procedentes de outros municípios, como fato gerador de tributo. O Município possui duas unidades de conservação do grupo de proteção integral e poderia instituir regras rígidas de restrição de acesso no plano de manejo, com cobrança de ingresso para arrecadar recursos para financiamento de ações de preservação dessas unidades, como é o caso da “Taxa” de Visitação do PARNAMAR de Fernando de Noronha e do PNMM do Recife de Fora. A forma como a TPA de Bombinhas foi instituída, tendo como sujeitos passivos apenas os visitantes com veículos terrestres, remete, ao mesmo tempo, à cobrança de uma “taxa de turismo” e de um pedágio, ambos sem amparo constitucional e legal, pois não ficou caracterizado a prestação de um serviço específico e divisível em favor dos turistas, e o destino da arrecadação não está sendo utilizado para a conservação de vias, contrariando as normas tributárias e o disposto no art. 150, V, da Constituição Federal de 1988. A análise da destinação da receita demonstrou que parte considerável das despesas pagas com a TPA de Bombinhas refere-se à grande estrutura que precisou ser montada para gerir a cobrança da taxa. **Assim, questiona-se até que ponto vale a pena se instituir um tributo pretensamente ambiental cuja receita será majoritariamente consumida na própria estrutura administrativa (pessoal, equipamentos e instalações, burocracia etc.).**

No que tange à Taxa de Preservação Ambiental de Fernando de Noronha, da mesma forma que a exação de Bombinhas, possui características de uma “taxa” de turismo, à medida que é cobrada apenas dos turistas/visitantes, sem que estes tenham uma prestação de serviço específica e divisível. Todos os benefícios inscritos no fato gerador da taxa são fruídos também pelos moradores, que estão isentos do tributo. Mas, diferente do caso de Bombinhas, a instituição da TPA de Fernando de Noronha é amparada por estudos de determinação de capacidade de suporte, que apontam para a necessidade de se estabelecer um limite de

visitantes/turistas no arquipélago. Ademais, o arquipélago é um mosaico de unidades de conservação, sendo uma de proteção integral, que já foram contempladas com plano de manejo. Assim, a limitação do número de pessoas que permanecem ao mesmo tempo no arquipélago parecer ser um critério adequado, frente à extrema importância ecológica que possui. Mas não se pode deixar de registrar que tal critério acaba por privilegiar, na fruição dos benefícios inscritos no fato gerador da taxa, os visitantes/turistas com maior poder econômico.

Embora o estudo da gestão do arquipélago não faça parte do escopo do presente capítulo, entende-se que a Administração Geral do Distrito de Fernando de Noronha deve adotar medidas para assegurar a obediência ao princípio da isonomia tributária da TPA aos contribuintes em potencial, haja vista que tal princípio já foi reconhecido pelo STF como afeto também à espécie tributária taxa. Nesse caso, a isonomia tributária também significaria mais igualdade de oportunidade de acesso e de apreciação da incomensurável beleza cênica do arquipélago, respeitando-se sua capacidade de carga, sob pena desse santuário ecológico continuar sendo um destino turístico predominantemente de uma elite econômica.

Por fim, faz-se necessário tecer alguns comentários a respeito da TCFA e da “taxa” de visitação (PARNAMAR de Fernando de Noronha e do PNMM do Recife de Fora). Os recursos arrecadados com a TCFA federal devem ser mais bem investidos em ações (de comando e controle) exclusivas do poder de polícia ambiental do IBAMA. Os valores investidos ainda estão aquém dos valores arrecadados e da real necessidade de fiscalização e controle ambiental em áreas estratégicas para o meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil. São exações de importância fundamental em seus respectivos setores, a exemplo das áreas foco de desmatamento e/ou incêndios criminosos na Amazônia Legal. A gestão do PARNAMAR de Fernando de Noronha (ICMBio e concessionária) devem adotar medidas para tornar o processo de gestão dos recursos arrecadados exclusivamente na unidade de conservação mais transparente, divulgando essas informações nos seus respectivos endereços eletrônicos. Quanto à TCFA municipal (Porto Seguro/BA) e “Taxa” de Visitação do PNMM do Recife de Fora, não devem ser mutuamente excludentes. Mas, ao que tudo indica, o que está ocorrendo é a cobrança apenas da “taxa” de visitação, sendo esta convertida na TCFA no momento que os empreendimentos a recolhem aos cofres públicos. É possível que ambas as exações sejam cobradas e contabilizadas de forma independente, nas operações envolvendo o PNMM do Recife de Fora: a “taxa” de visitação deve ser cobrada dos visitantes e a TCFA deve ser cobrada das operadoras que operam o passeio. No âmbito do orçamento público, os recursos da “taxa” de visitação devem garantir a sustentabilidade econômica do PNMM do Recife de Fora, ao

passo que os recursos da TCFA podem ser utilizados no financiamento do exercício do poder de polícia ambiental da SMMA de Porto Seguro/Ba.

No Capítulo III será dada ênfase ao estudo da destinação no orçamento público da receita arrecadada com a “Taxa” de Visitação do PNMM do Recife Fora, a partir da análise dos instrumentos legais de gestão fiscal, de forma a verificar se o recurso arrecadado está sendo devidamente aplicado, e se é suficiente, em ações voltadas para a garantia da sustentabilidade econômica do parque.

Referências

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555592993/>. Acesso em: 2 jul. 2021.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BAHIA. Tribunal de Justiça (Segunda Câmara Cível). **Agravo de Instrumento: AI 0002038-77.2017.8.05.0000**. Direito tributário. Preliminares de ilegitimidade e inadequação da via eleita. Rejeitadas. Taxa de Turismo Sustentável. Cobrança. Inexistência de serviço específico e divisível prestado ou posto à disposição do contribuinte[...]. Relator: Des. Jatahy Júnior. Agravante Prefeitura Municipal de Porto Seguro e outros. Agravado: Kijemi Travel Hotéis Ltda. Salvador. Disponível em: <https://tj-ba.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1119718345/agravo-de-instrumento-ai-20387720178050000/inteiro-teor-1119718354>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel. **Direito tributário brasileiro**: CTN Comentado. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980726/>. Acesso em: 9 jul. 2021.

BARRETO, Paulo Ayres. Tributos. In: **Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo: Direito Tributário**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019.

BASSANI, Carolina Poltronieri; SOUZA NETO, Nelson. Taxas: aspectos controvertidos sobre a instituição de sua cobrança e destinação do produto da arrecadação. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 36, p. 118–132, 2016. Disponível em: <https://ibdt.org.br/RDTA/taxas-aspectos-controvertidos-sobre-a-instituicao-de-sua-cobranca-e-destinacao-do-produto-da-arrecadacao/>. Acesso em: 14 set. 2021.

BENTES, Isaac Ramiro. Competência tributária do município na constituição federal de 1988 e o exercício do poder de polícia na proteção ambiental. In: **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. 1. ed. Belém-PA: CESUPA, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530968434/>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BERTOLIN, Camila Magri. Gestão financeira de unidades de conservação: perspectiva teórica sobre turismo e uso público em Minas Gerais, Brasil. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, [S. l.], n. 7, p. 373–386, 2020. DOI:

10.21438/rbgas(2020)071527. Disponível em: <https://doi.org/10.21438/rbgas>. Acesso em: 14 maio. 2021.

BOMBINHAS. **Lei Complementar nº 185, de 19 de novembro de 2013**. Institui a taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Bombinhas, SC: Leis Municipais, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/bombinhas/lei-complementar/2013/18/185/lei-complementar-n-185-2013-institui-a-taxa-de-preservacao-ambiental-tpa-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 19 maio. 2021.

BOMBINHAS. **Decreto nº 2119, de 04 de novembro de 2015**. Dispõe sobre o cadastramento de veículos para isenção da cobrança da taxa de preservação ambiental - TPA, instituída pela lei complementar nº 185/2013. Bombinhas, SC: Leis Municipais, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/bombinhas/decreto/2015/211/2119/decreto-n-2119-2015-dispoe-sobre-o-castramento-de-veiculos-para-isencao-da-cobranca-da-taxa-de-preservacao-ambiental-tpa-instituida-pela-lei-complementar-n-185-de-19-de-dezembro-de-2013>. Acesso em: 19 maio. 2021.

BORGES, Felipe Garcia Lisboa. **Tributação ambiental**: um estudo das taxas verdes no Brasil. Curitiba: Juruá, 2017.

BRAGA, Alice Serpa. **Viabilização do uso público de parques nacionais e a disponibilização por particulares de serviços de apoio à visitação**. 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/5914/1/61000415.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atualizada**. Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4350-6-julho-1964-376592-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 13 set. 2020

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531492/codigo_tributario_nacional_3ed.pdf. Acesso em: 1 nov. 2020.

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: 4 mar. 2021.

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: Câmara dos Deputados. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-9985-18-julho-2000-359708-norma-pl.html>. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...]. Brasília, Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Orcamento anual**. Brasília, DF: CGU, 2022. Disponível em: <https://www.portalttransparencia.gov.br/orcamento>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Portaria 113, de 25 de setembro de 1997**. Brasília, DF: IBAMA, 2022 Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=98173>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação Da Biodiversidade. **Portaria nº 1.005, 8 de outubro de 2020**. Brasília, DF: ICMBio, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.005-de-8-de-outubro-de-2020-282664087>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação Da Biodiversidade. **Estudo e determinação da capacidade de suporte e seus indicadores de sustentabilidade com vistas à implantação do plano de manejo da área de proteção ambiental do Arquipélago de Fernando de Noronha**. Brasília, DF: ICMBio. Disponível em: <http://saf.avaliacao.org.br/content/files-xmils/pjs/331/publicacoes/187/Capacidade%20de%20Suporte%20-%20Estudo%20e%20Determina%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Plano de manejo da área de proteção ambiental de Fernando de Noronha - Rocas - São Pedro e São Paulo**. Brasília, DF: ICMBio, 2017. p. 1–156. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/plano-de-manejo/plano_de_manejo_parna_ferando-de-noronha.pdf. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Edital de Concorrência nº 01/2010**. A presente Licitação tem por objeto a concessão de prestação de serviços de apoio à visitação pública do Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha/PE, cobrança de ingresso, exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes, trilhas etc.[...]. Brasília, DF: ICMBio, 2010. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/licitacoes/2010/52.Edital%20de%20CC%20N%C2%BA%2001.2010%20Ingressos%20%20FERNANDO%20DE%20NORONHA%20final.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria MMA nº 366 de, 07 de outubro de 2009**. Define os preços para a cobrança de ingressos, serviços administrativos, técnicos e outros, prestados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Brasília, DF: ICMBio, 2009. Disponível em:

https://www.icmbio.gov.br/parnaabrollhos/images/stories/guia_do_visitante/Portaria_MMA_366_2009.pdf. Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 92.755, de 5 de junho de 1986**. Declara Área de Proteção Ambiental o Território Federal de Fernando de Noronha, o Atol das Rocas e os Penedos de São Pedro e São Paulo, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D92755.htm. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 96.693, de 14 de setembro de 1988**. Cria o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96693.htm. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 416601/DF**. Constitucional. Tributário. IBAMA: Taxa de Fiscalização. Lei 6.938/81, com a redação da Lei 10.165/2000, artigos 17-B, 17-C, 17-D, 17-G. C.F., art. 145, II. I. - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA - do IBAMA: Lei 6.938, com a redação da Lei 10.165/2000: constitucionalidade. II. - R.E. conhecido, em parte, e não provido”. Recorrente: Associação Gaúcha de Empresas Florestais - AGEFLOR. Recorrido: IBAMA. Relator: Carlos Velloso, 10 de agosto de 2005. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur10094/false>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Súmula vinculante 29**. É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula778/false>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Ag. Reg. no Recurso Extraordinário 1.160.175/SC**. Agravo regimental do recurso. Constitucional e tributário. Taxa de Preservação Ambiental (TPA): Constitucionalidade. Agravante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Agravado: Município de Bombinhas. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 08 de novembro de 2011. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur415789/false>. Acesso em: 1 ago. 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.178-8/DF (Julgamento)**. Artigo 8º da Lei nº 9.960, de 28.01.2000, que introduziu novos artigos na Lei nº 6.938/81, criando a Taxa de Fiscalização Ambiental (TFA). Alegada incompatibilidade com os artigos 145, II; 167, IV; 154, I; e 150, III, b, da Constituição Federal. Requerente: Confederação Nacional da Indústria - CNI. Requerido: Presidente da República [...]. Relator: Ministro Ilmar Galvão, 29 de março de 2000. Brasília, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347469>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário nº 138284-8/CE**. Constitucional. Tributário. Contribuições sociais. Contribuições incidentes sobre o lucro das pessoas jurídicas. Lei nº 7.689, de 15.12.1988. Recorrente União Federal. Recorrida. Petróleo Dois Irmãos Ltda. Relator: Ministro Carlos Mário Velloso, 01 de julho de 1992. Brasília, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208091>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário nº 166772-9/RS**. Contribuição Social. Tomador de serviços. Pagamentos a administradores e autônomos. Regência. Recorrente: Abastecedora Tonolli Ltda. e Outros. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Relator: Ministro Marco Aurélio, 12 de maio de 1994. Brasília, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=216095>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário nº 138284-8/CE**. Constitucional. Tributário. Contribuições Sociais. Contribuições incidentes sobre o lucro das pessoas jurídicas. Lei nº 7.689, de 15/12/1989. Recorrente: União Federal. Recorrida: Petróleo Dois Irmãos Ltda. Relator: Min. Carlos Velloso, 01 de julho de 1992, Brasília, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=208091>. Acesso em: 12 jul 2021.

BRITO, Edvaldo. **Direito tributário**: imposto, tributos sinalagmáticos, contribuições, preços e tarifas, empréstimo compulsório. São Paulo: Atlas, 2015.

BRITO, Edvaldo. **Direito tributário e constituição**: estudos e pareceres. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CALIENDO, Paulo. **Curso de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988357/>. Acesso em: 2 jul. 2021.

DOMINGUES, J. M. Taxas Ambientais no Direito brasileiro. Especial referência à taxa federal de controle e fiscalização ambiental. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, [S. l.], v. 1, n. 2, 2006. DOI: 10.18838/2318-8529/rdiet.v1n2p32-75.

DOMINGUES, José Marcos. Direitos fundamentais, federalismo fiscal e emendas constitucionais tributárias. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, [S. l.], n. 29, p. 197–212, 2014. DOI: 10.17808/des.29.294.

FIORAVANSO, Aline Guzenski. **Conflitos socioambientais em áreas marinhas protegidas**: o contexto da gestão ambiental pública no arquipélago de Fernando de Noronha. 177 f. Dissertação (Mestrado em Gerenciamento Costeiro) – Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2017. Disponível em: <https://gerenciamentocosteiro.furg.br/images/dissertacoes/056-Aline-Guzenski-Fioravanso.pdf>. Acesso em: 14 set. 2021.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. São Paulo/SP: Atlas, 2018.

MARQUES, Euvaldo. **Finanças públicas**: administração financeira e orçamentária. São Paulo: Saraiva, 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597012972/>. Acesso em: 25 maio. 2021.

MONTERO, Carlos Eduardo Peralta. **Tributação ambiental**: reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502216358/>. Acesso em: 26 jul. 2021.

MOREIRA, André Mendes. Base de cálculo. *In: Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo: Direito Tributário*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019.

ORLANDO, Breno Ladeira Kingma; GUCIÑO, Daniel Mariz. Instrumentos tributários e financeiros utilizados no Brasil para a proteção do meio ambiente: uma análise crítica. *In: Direito tributário ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 122–154.

PAIXÃO, Wilma; CORDEIRO, Itamar; KÖRÖSSY, Nathália. Efeitos da pandemia do COVID-19 sobre o turismo em Fernando de Noronha ao longo do primeiro semestre de 2020. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, [S. l.], v. 15, n. 1, 2021. DOI: 10.7784/rbtur.v15i1.2128.

PERNAMBUCO. **Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989**. Institui os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, dispõe sobre a sua competência tributária e dá outras providências. Recife, PE: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=3311&tipo=TEXTTOATUALIZADO>. Acesso em: 18 maio. 2021.

PERNAMBUCO. **Lei nº 11.304, de 28 de dezembro de 1995**. Institui o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, aprova a sua Lei Orgânica, dispõe sobre medidas de natureza administrativa e dá outras providências. Recife, PE: Assembleia Legislativa, 1995. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=2249&tipo=TEXTTOATUALIZADO>. Acesso em: 13 set. 2021.

PERNAMBUCO. Distrito Estadual de Fernando de Noronha. **Meio ambiente e proteção legal**. Fernando de Noronha, PE, 2021. Disponível em: https://www.noronha.pe.gov.br/instMeioAmbiente_1.php. Acesso em: 14 set. 2021.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 13.553, de 07 de abril de 1989**. Declara Área de Proteção Ambiental o Arquipélago de Fernando de Noronha e dá outras providências. Recife, PE:

1989. Disponível em: <http://www.prpe.mpf.mp.br/internet/index.php/internet/Revista-Eletronica/Meio-Ambiente-e-Urbanismo/Decretos/DECRETO-ESTADUAL-N1-13.553-DE-07-DE-ABRIL-DE-1989>. Acesso em: 14 set. 2021.

PERNAMUBCO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Pernambuco**. Recife, PE: Assembleia Estadual Constituinte, 1989. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=&url=>. Acesso em: 13 set. 2021.

PERNAMBUCO. Poder Executivo. **Receitas**. Recife, PE, 2022. Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/receitas/>. Acesso em: 17 jan. 2022.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Direito tributário ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988395>. Acesso em: 16 jul. 2021.

PORTO SEGURO. **Lei Municipal nº 975, de 30 de setembro de 2011**. Altera dispositivos da Lei Municipal nº 925, de 17 de dezembro de 2010, que institui o Código Tributário M e de Renda do Município, da Lei Municipal nº 919, de 10 de dezembro de 2010, e dá outras providências. Porto Seguro, BA: Câmara de Vereadores, 2011. Disponível em: http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/documentos/?_s=975&tipo=lei. Acesso em: 10 set. 2021.

PORTO SEGURO. **Lei nº 619, de 30 de dezembro de 2005**. Institui o Código Municipal de Meio Ambiente, e dá outras providências. Porto Seguro, BA: Câmara de Vereadores, 2005. Disponível em: http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/documentos/?_s=619/2005&tipo=lei

PORTO SEGURO. **Lei Municipal nº 925, de 17 de dezembro de 2010**. Institui o Código Tributário e de Renda do Município de Porto Seguro. Porto Seguro, Ba: Câmara de Vereadores, 2010. Disponível em: http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/documentos/?_s=925/2010&tipo=lei Acesso em: 13 ago. 2021.

PORTO SEGURO. **Lei municipal nº 260, de 15 de dezembro de 1997**. Porto Seguro, Ba: Câmara de Vereadores, 1997. Disponível em: <http://acessoinformacao.org.br/licitacoes/arquivos/download/33e936aff35270f8b84a1b2f0cb1e9d734df6c57.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

PORTO SEGURO. **Lei Municipal nº 1.341, de 21 de dezembro de 2016**. Acresce dispositivos na Lei 925/2010 e cria Taxa de Turismo Sustentável - TTS no Município de Porto Seguro e dá outras providências. Porto Seguro, BA: Câmara de Vereadores, 2016. Disponível em: http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/documentos/?_s=turismo%20sustent%C3%A1vel&tipo=lei. Acesso em: 17 jan. 2022.

PORTO SEGURO. Gabinete da Prefeitura. Plano de manejo: Parque Natural Municipal Recife de Fora. **Diário Oficial do Município**, Porto Seguro, 15 jan. 2016. Seção 1330, p. 2–209. Disponível em: www.portoseguro.ba.io.org.br. Acesso em: 4 nov. 2019.

PORTO SEGURO. Prefeitura Municipal. **Portal do cidadão**. Porto Seguro, 2021. Disponível em: <https://www.municipioonline.com.br/ba/prefeitura/portoseguro/cidadao>. Acesso em: 28 set. 2021.

RICCI, Henrique Cavalheiro. **Direito tributário ambiental e isonomia fiscal**: extrafiscalidade, limitações, capacidade contributiva, proporcionalidade e seletividade. Curitiba: Juruá, 2015

ROSA, Íris Vânia Santos. Preço público. In: **Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo: Direito Tributário**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2019.

SANTA CATARINA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, SC: Assembleia Estadual Constituinte, 1989. Disponível em: http://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/CESC_2021_-_81_emds.pdf. Acesso em: 3 ago. 2021.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça (Órgão Especial). **Ação direta de inconstitucionalidade nº 2014.073543-6**. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Taxa de preservação ambiental (TPA). Base de cálculo equivalente ao custo da atividade administrativa para fazer face ao impacto ambiental. Impetrante: Ministério Público de Santa Catarina. Impetrado: Município de Bombinhas/SC. Relator: Des.: João Henrique Blasi, 30 de junho de 2015. Florianópolis, SC. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/#resultado_ancora. Acesso em: 1 ago. 2021.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça (Segunda Vice-Presidência). **Recurso Extraordinário nº 9153854-27.2014.8.24.0000/50000**. Instituição e regulação de Taxa de Preservação Ambiental (TPA). Inadequação da espécie tributária. Tese insubsistente. Exação recolhida para viabilizar a adequada atuação administrativa na salvaguarda do meio ambiente[...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorridos: Prefeitura e Câmara Municipais de Bombinhas. Relator: Des. Carlos Adilson Silva, 23 de agosto de 2018. Florianópolis, SC. Disponível em: https://esaj.tjsc.jus.br/cposgtj/show.do?processo.codigo=P0000C02X12KW&uuidCaptcha=sajcaptcha_0fb8a9f3f2f942ea8f70ae1c41b50324#?cdDocumento=30. Acesso em: 1 ago. 2021.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça (Órgão Especial). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9153854-27.2014.8.24.0000**. LC. nº 185/2013 e LO nº 1.047/2014, ambas do Município de Bombinhas - instituição e regulamentação de taxa de preservação ambiental (TPA). Requerente: Ministério Público de Santa Catarina. Requerido: Prefeitura Municipal de Bombinhas/SC. Relator. Des. Cid Goulart, 15 de fevereiro de 2017. Florianópolis, SC. Disponível em: https://esaj.tjsc.jus.br/cposgtj/search.do?jsessionid=https://esaj.tjsc.jus.br/cposgtj/show.do?processo.foro=900&processo.codigo=P0000C02X0000&uuidCaptcha=sajcaptcha_24e87432acb3418b85bdb9d68edc2c30. Acesso em: 1 ago. 2021.

SANTI, Eurico Marcos Diniz; CANADO, Vanessa Rahal. Direito tributário e direito financeiro: reconstruindo o conceito de tributo e resgatando o controle da destinação. In: **Curso de direito tributário e finanças públicas**: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. São Paulo Saraiva, 2008, p. 608-625.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça (Órgão Especial). **Ação direta de inconstitucionalidade nº 0067959-37.2013/SP**. Lei nº 547/2007, do Município de Ilhabela, que criou a taxa de preservação ambiental. Vulneração dos arts. 160, II e 163, II, da Constituição Bandeirante. Desconformidade do regramento municipal com a disciplina tributária pátria, em especial no que tange ao conceito de taxa. Requerente: Procuradoria Geral da Justiça/SP. Requerido: Câmara Municipal de Vereadores e Prefeitura Municipal de Ilhabela. Relator: Renato Nalini (designado), São Paulo. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=7067157&cdForo=0>. Acesso em: 4 ago. 2021.

SCAFF, Fernando Facury. Notas sobre a extrafiscalidade ambiental no Brasil. *In*: **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. Belém: CESUPA, 2016. p. 15–26. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530968434/>. Acesso em: 17 jul. 2021.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SEBASTIÃO, Simone Martins. **Tributo ambiental**: extrafiscalidade e função promocional do direito. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

SOUZA, Sarah Maria Linhares de Araújo Paes De. **Políticas públicas na tributação ambiental**: instrumentos para o desenvolvimento da sociedade. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. v. 1

CAPÍTULO 3

A GESTÃO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL MARINHO DO RECIFE DE FORA EM PORTO SEGURO – BA⁶⁵

Resumo

Neste capítulo faz-se a descrição e a interpretação do processo de gestão e a função do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora, enquanto unidade de conservação da natureza, abordando os principais eventos ocorridos na trajetória do parque até os dias atuais, com foco na destinação do recurso arrecadado com a sua “taxa” de visitação. Realizou-se entrevistas com servidores que atuam na gestão e com ex-gestores do parque e aplicou-se questionário a representantes de empreendimentos privados que atuam na atividade econômica (visitação) relacionada ao parque. Os resultados demonstraram que a criação do PNMM do Recife de Fora, em 1997, representou a interrupção de uma trajetória de extrema degradação em razão das atividades antrópicas sem qualquer controle e fiscalização. Após sua criação, o parque continuou sendo objeto de degradação, provocando a intervenção do MPF, em 2002, num processo longo que se encerrou oficialmente apenas em 2018. Mas a trajetória de degradação começou a mudar a partir de 2013, quando houve o fortalecimento do seu processo de governança e iniciou-se a elaboração do seu plano de manejo, que foi publicado em 2016. A partir de então o parque passou por períodos de instabilidade na gestão, mas tem mantido uma trajetória ascendente de sustentabilidade, com o início da implementação do plano de manejo, a regularidade de ingresso de receita e a criação do seu fundo financeiro.

Palavras chaves: Recife de Coral; Ecossistema Marinho; Sustentabilidade; Atividades Antrópicas; “Taxa” de Visitação;

Abstract

This chapter describes and interprets the management process and the function of the Marine Municipal Natural Park of Recife de Fora, as a nature conservation unit, addressing the main events that have occurred in the park's trajectory until today. A questionnaire was applied to representatives of private enterprises that operate in the economic activity (visitation) related to the park. The results showed that the creation of the Recife de Fora Municipal Park, in 1997, represented the interruption of a trajectory of extreme degradation due to anthropic activities without any control or inspection. After its creation, the park continued to be subject to degradation, prompting the intervention of the MPF in 2002, in a lengthy process that officially ended only in 2018. But the trajectory of degradation began to change from 2013, when its governance process was strengthened and the preparation of its management plan began, which was published in 2016. Since then, the park has gone through periods of management instability, but has maintained an upward trajectory of sustainability, with the beginning of the implementation of the management plan, the regularity of revenue inflow, and the creation of its financial fund.

⁶⁵ Capítulo a ser publicado no periódico Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade. ISSN: 2316-9834. Autores: Jilton de Sant’Ana, Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani, Allivia Rouse Carregosa Rabbani, Alexandre Schiavetti. Sítio web do periódico: <http://www.revistageas.org.br/ojs/index.php/geas>

Keywords: Coral Reef; Sustainability; Anthropic Activities; Visitation "Fee"; Marine Ecosystem.

Introdução

Em todas as unidades da federação a definição de espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos é uma das incumbências do Poder Público, prevista no art. 225, § 1º, III, como forma de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988). Tais espaços são também conhecidos como unidades de conservação da natureza e já estavam previstos no art. 5º da Lei nº 4.771/1965⁶⁶, denominados de “Parque Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais na natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos” (BRASIL, 1965).

O Poder Público do município de Porto Seguro/BA em 1997 criou a unidade de conservação atualmente conhecida como Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora (PNMM do Recife de Fora), com finalidade idêntica à prevista na Lei nº 4.771/1965, em regime de proteção integral, num contexto em que a cidade passava por processo de expansão turística com fortes impactos nesse ecossistema marinho.

Com a promulgação da Lei nº 9.985/2000, que regulamentou o dispositivo constitucional e criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o PNMM do Recife de Fora precisaria passar pelas devidas adequações e adotar o respectivo regime de gestão de uma unidade de conservação da natureza de proteção integral. O primeiro ato do Poder Público municipal com amparo na lei do SNUC foi a criação da “taxa” de visitação, a ser cobrada por cada pessoa que visita o parque, sem, contudo, promover as demais adequações requeridas para a adequação do parque ao referido sistema.

Assim, o objetivo do presente estudo é descrever e interpretar o processo de gestão e a função do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora como unidade de conservação da natureza, abordando os principais eventos ocorridos na trajetória do parque até os dias atuais, com foco na destinação do recurso arrecadado com a sua “taxa” de visitação. Para tanto, está subdividido em três partes: I) caracterização do parque; II) abordagem do contexto e dos eventos que marcaram sua criação como unidade de conservação, bem como sua adequação ao SNUC,

⁶⁶ Lei conhecida à época como Novo Código Florestal (revogada pela Lei nº 12.651/2012).

destacando os eventos ocorridos no âmbito de Inquérito Civil Público (ICP) do Ministério Público Federal; e III) a estrutura administrativa do parque e seus desafios e o processo de gestão dos recursos financeiros arrecadados com a “taxa” de visitação, que é o principal meio de sustentação econômica da unidade de conservação. Será analisado se o processo de cobrança da “taxa” é transparente o suficiente para informar os usuários da sua finalidade, de forma a despertar neles a consciência da crise ambiental e de como é feita a destinação do recurso arrecado no orçamento público.

Fontes e dados da pesquisa

No delineamento da pesquisa, utilizou-se as técnicas de pesquisa documental, observação de campo, observação sistemática, entrevista e questionário, com o apoio da pesquisa bibliográfica, conforme descrito a seguir.

A pesquisa documental foi realizada no site oficial e portal da transparência da⁶⁷ Prefeitura Municipal de Porto Seguro. No site oficial e portal da transparência da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Seguro⁶⁸. No portal da transparência da Prefeitura Municipal foram levantados dados relativos ao ingresso da receita e à execução da despesa pública relacionadas a projetos e ações vinculados ao fundo financeiro do PNMM do Recife de Fora, para o qual flui o recurso arrecadado com a “taxa” de visitação. Para tanto, inseriu-se no campo de busca dos referidos portais descritores tais como: “parque marinho”, “fundo financeiro”, “plano de manejo”, “recife de fora”. Para a busca dos dados, delimitou-se os exercícios financeiro de 2016 a 2021. Para o exercício financeiro de 2021 foram pesquisadas as despesas empenhadas com recurso do fundo no período de janeiro a agosto⁶⁹, tendo-se obtido resultados com a inserção do descritor “parque marinho” no campo de busca do portal de transparência da Prefeitura Municipal de Porto Seguro⁷⁰. Já no período de 2016 a 2020 (gestão anterior) não se obteve resultado de nenhuma despesa executada com recurso do fundo financeiro do parque. Outrossim, não foi possível identificar o ingresso da receita nos referidos períodos, pois a receita da “taxa” de visitação é contabilizada pela Secretaria de Finanças do município como Taxa de Controle de Fiscalização Ambiental. Assim, todo o ingresso de receita com a “taxa” de visitação consta nos portais como receita da TCFA, que contém uma série de outras receitas

⁶⁷ <https://portoseguro.ba.gov.br/> e <https://www.municipioonline.com.br/ba/prefeitura/portoseguro/cidadao>

⁶⁸ <https://www.cmps.ba.gov.br/> e <http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/>

⁶⁹ Disponíveis em: <https://www.municipioonline.com.br/ba/prefeitura/portoseguro/cidadao/despesa>

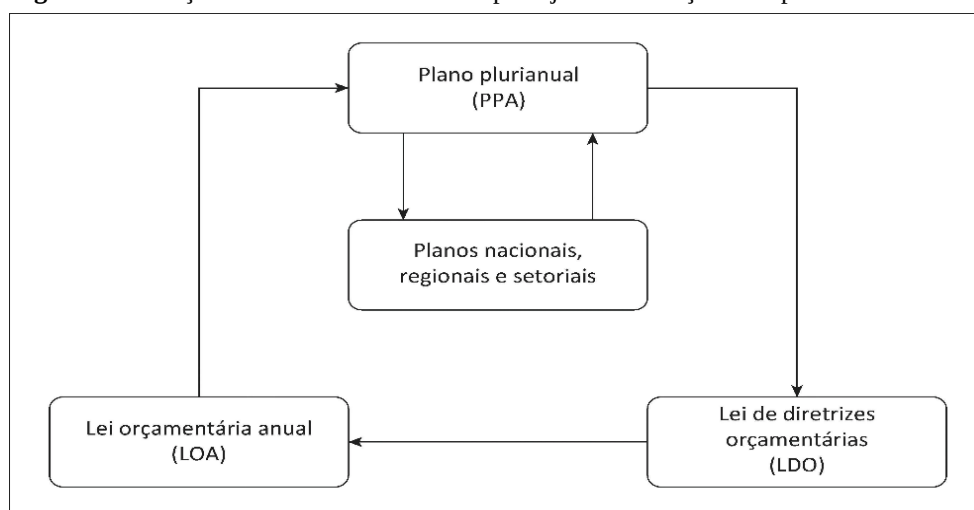
⁷⁰ <https://www.municipioonline.com.br/ba/prefeitura/portoseguro/cidadao/despesa>

vinculadas, não sendo possível saber, pela simples análise desse demonstrativo, quais os montantes ingressados especificamente com a “taxa” de visitação.

Diante da insuficiência de dados e informações nos demonstrativos de receitas e despesas disponíveis, recorreu-se aos instrumentos previstos nos arts. 165 a 169 da Constituição Federal de 1988, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como no art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que elenca como instrumentos de transparência da gestão fiscal, de ampla divulgação obrigatória, inclusive em meios eletrônicos, “[...] os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo que abrange um período de quatro anos; a LDO é um instrumento de planejamento de curto prazo que fixa as metas e prioridades da Administração e estabelece diretrizes para a elaboração da LOA; e a LOA é instrumento de orçamento propriamente dito, que aloca os recursos necessários (estima a receita e fixa a despesa) para a execução das ações previstas no PPA e priorizadas na LDO; esses três instrumentos devem manter estrita ligação (figura 1), ou correspondência entre si, de forma que o aumento de despesa na LOA para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental deve guardar compatibilidade com o PPA e com a LDO (GARSON, 2016, p. 472).

Figura 1 – Relação entre os instrumentos de planejamento e orçamento públicos



Fonte: GIACOMONI (2019)

No âmbito do Município de Porto Seguro, a ligação entre o PPA (atual e o seu sucessor) e as respectivas LDO's e LOA's constam do quadro 1. O prazo de vigência do PPA é igual ao mandado do prefeito (4 anos), porém, não coincidente com este.

Quadro 1– Governo municipal de Porto Seguro/BA: ligação entre os instrumentos de planejamento e orçamento públicos e os mandatos (atual e próximo) da gestão municipal

Administração A – 2017-2020				Administração B – 2021-2024				
2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	PPA 2018-2021				PPA 2022-2025			
	LOA 2018, com base na LDO 2018	LOA 2019, com base na LDO 2019	LOA 2020, com base na LDO 2020	LOA 2021, com base na LDO 2021	LOA 2022, com base na LDO 2022	LOA 2023, com base na LDO 2023	LOA 2024, com base na LDO 2024	LOA 2025, com base na LDO 2025

Fonte: Adaptado de GARSON (2019), com base na Constituição Federal de 1988

O PPA é composto por programas e ações e a LOA por programa de trabalho. A LDO define quais ações constantes do PPA receberão dotação orçamentária na LOA. Os programas de trabalho da LOA são codificados através de um sistema de classificações orçamentárias, sendo possível a identificação de cada unidade administrativa responsável pela despesa (classificação institucional), de cada função e subfunção a que se destina a despesa (classificação funcional), e de cada programa e ação do PPA priorizada pela LDO (classificação programática) (GARSON, p. 487).

Seguindo essa metodologia, buscou-se na LOA programa de trabalho cujas despesas estejam vinculadas à unidade Fundo do PNMM do Recife de Fora, bem como suas funções/subfunções e sua relação com o PPA e com a LDO. Os exercícios considerados foram os de 2016 a 2021. Na localização, inseriu-se no campo de busca do portal de transparência os descritores “PPA”, “LDO” e “LOA”. Os referidos instrumentos não estavam disponíveis para todo o período delimitado, tendo sido localizado o PPA do quadriênio 2018-2021, a LDO dos exercícios 2017, 2018, 2020 e 2021 e a LOA dos exercícios 2016, 2017, 2018, 2020 e 2021. Foi identificada a existência de programa de trabalho relacionado ao Fundo do PNMM do Recife de Fora, conforme classificação codificada (quadro 2):

Informações sobre o processo de controle de visitantes e arrecadação da “taxa” de visitação foram obtidos de forma presencial na Prefeitura Municipal, bem como através da observação participante na Câmara Técnica de Conservação Marinha. Os dados sobre número de visitantes do PNMM do Recife de Fora no período de 2012 a 2020 foram obtidos em planilha eletrônica (Excel) Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro. Os dados da

planilha foram submetidos a tratamento estatístico, possibilitando a elaboração de tabelas e gráficos representativos das médias diária e mensal de visitantes na “alta” e na “baixa” temporadas, bem como da média de dias visitados por mês e por ano.

Quadro 2 – Modelo para identificação do programa de trabalho vinculado ao Fundo do PNMM do Recife de Fora na LOA (exercícios de 2018, 2020 e 2021) do Município de Porto Seguro/BA

Classificação das despesas na LOA			
Codificação de programa de trabalho		Descrição	Natureza das despesas identificadas na LOA
Classificação institucional (unidade orçamentaria)	1901002	Fundo Municipal – Parque Marinho Recife de Fora	
Classificação funcional (função da despesa)	18	Gestão Ambiental	
Classificação funcional (subfunção da despesa)	541	Preservação e Conservação Ambiental	
Classificação programática (programa do PPA priorizado pela LDO)	003	Extensão rural para o desenvolvimento sustentável e preservação do patrimônio ambiental	
Classificação programática (ações do PPA priorizadas pela LDO)	1.027	Implantação do plano de manejo do Parque Natural Mun. do R. Fora	33 – Outras despesas correntes 44 – Investimentos
	2.140	Ordenamento da orla municipal	33 – Outras despesas correntes 44 – Investimentos
	2.141	Centro de visitante e informações ambientais	31 – Pessoal e encargos sociais 33 – Outras despesas correntes 44 – Investimentos
	2.142	Educação ambiental – Parque Marinho Recife de Fora	31 – Pessoal e encargos sociais 33 – Outras despesas correntes 44 – Investimentos

Fonte: Elaboração própria com base no PPA (2018-2021), na LDO e na LOA (2018, 2020 e 2021) (PORTO SEGURO, 2018, 2020, 2021 e na Portaria MOG nº 42/1999 (BRASIL, 1999)

Cópia do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público Federal (MPF), a Prefeitura Municipal de Porto Seguro e outras instituições públicas e privadas foi obtida junto à Prefeitura Municipal de Porto Seguro. O acesso à cópia da Recomendação MPF 06/2011 foi obtida na página eletrônica de acesso à informação do próprio MPF ⁷¹. Já a cópia do Relatório de Vistoria IBAMA nº 01/2010 foi obtida através do serviço eletrônico de informação ao cidadão (e-SIC) da Controladoria Geral da União (CGU), Pedido de Informação nº 18361/2019. Esses documentos, originados no âmbito Inquérito Civil Público do MPF/PR Ilhéus/BA e PR/Eunápolis, foram analisados e interpretados, e foram

⁷¹ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/migracao/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/201110071407250200-mpf-recomenda-a-suspensao-de-visitas-ao-parque>

aplicados na descrição do processo de gestão do parque, juntamente com dados e informações obtidos de outras fontes.

Foram realizadas visitas exploratórias ao PNMM do Recife de Fora, Foram duas visitas ao PNMM do Recife de Fora pelo pesquisador, nos dias 15 de dezembro de 2018 e 19 de setembro de 2021, visando a observação e registro fotográfico da atividade de visitação e de eventuais ações visíveis (que possam ser observadas no píer de embarque, no interior da embarcação, na superfície das águas marinhas percorridas durante o passeio e na piscina de visitação), bem como a observação dos procedimentos de controle de visitantes e cobrança da “taxa” de visitação. Essas visitas foram essenciais para o cotejamento das observações com os dados e informações obtidos na pesquisa a documentos impressos/eletrônicos, nos questionários ao grupo do setor privado e nas entrevistas ao grupo do setor público.

Foram realizadas duas visitas ao PNMM do Recife de Fora para observação de campo, pelo pesquisador, nos dias 15 de dezembro de 2018 e 19 de setembro de 2021. Em razão das medidas adotadas pelo Poder Público para combate e controle da pandemia da COVID-19, o passeio para PNMM do Recife de Fora, que está diretamente relacionado com a observação de campo, foi suspenso na primeira onda da pandemia, no período de 19/03 a 30/09/2020. Os principais decretos expedidos no âmbito do Poder Executivo Municipal estabelecendo as citadas medidas são os seguintes: Decreto Municipal nº 10.672, de 17 de março de 2020; Decreto Municipal nº 10.684, de 19 de março de 2020; Decreto Municipal nº 10.687, de 21 de março de 2020; Decreto Municipal nº 10.688, de 23 de março de 2020, Decreto Municipal nº 10.714, de 03 de abril de 2020; Decreto Municipal nº 10.749, de abril de 2020; Decreto Municipal nº 10.802, de 15 de maio de 2020; Decreto Municipal nº 10.823, de 29 de maio de 2020; Decreto Municipal nº 10.853, de 12 de junho; Decreto Municipal nº 10.904, de 14 de julho de 2020; Decreto Municipal nº 10.652, de 29 de julho de 2020; Decreto Municipal nº 10.965, de 04 de agosto de 2020; Decreto Municipal nº 10.970, de 06 de agosto de 2020; Decreto Municipal nº 11.063, de 20 de agosto de 2020; Decreto Municipal nº 11.078, de 31 de agosto de 2020; e Decreto Municipal nº 11.105, de 11 de setembro de 2020.

O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Sul da Bahia (CEP/UFSB) através da Plataforma Brasil pela primeira vez no dia 18/02/2020, com CAAE 29239020.6.0000.8467, haja vista que havia a previsão de pesquisa com seres humanos de maneira indireta (questionários e entrevistas). Também em razão das medidas de combate e controle da Pandemia da COVID-19, houve atraso no atendimento às exigências do CEP a ajustes no projeto, os quais requeriam, à época, o contato direto com

potenciais participantes da pesquisa, solução impossibilitada pelas medidas de isolamento adotadas. Outrossim, houve atraso provocado em razão da demora do próprio CEP em analisar as versões submetidas posteriormente, sob alegação de que havia um grande número de projetos para ser analisados. Foi necessária a submissão de três versões do projeto, além das rejeições ocorrida em cada versão, para que o CEP finalmente liberasse a realização da pesquisa, fato que ocorreu em 21/06/2021, conforme Parecer Consubstanciado número 4.795.396, disponível na Plataforma Brasil (BRASI, 2021). Sendo assim, o cronograma inicial proposto para execução das observações de campo, aplicação de questionários e entrevistas ficaram comprometidas, sendo o projeto ajustado várias vezes.

- Entrevistas

As entrevistas foram aplicadas a um grupo de servidores e ex-servidores públicos (grupo do setor público) lotados, atualmente ou no passado, na Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) e que exercem ou exerceram atividades relacionadas à gestão do PNMM do Recife de Fora. Todas as entrevistas foram precedidas pela entrega e assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido-TCLE e, no caso dos servidores públicos, houve a anuência prévia de forma expressa e escrita do superior imediato (Secretário Municipal de Meio Ambiente), de acordo com as exigências do CEP, o qual concedeu prazo de trinta dias, a contar do dia 17/06/2021, para a realização da pesquisa no âmbito daquela secretaria. Entretanto, considerando que o CEP emitiu parecer favorável apenas no dia 21/06/2021, as entrevistas tiveram início no dia 22/06/2021. O objetivo das entrevistas foi complementar, confirmar ou negar dados e informações obtidos através de documentos públicos (pesquisa documental) que davam margem a dúvidas, estavam incompletas ou, ainda, obter dados e informações que ainda não haviam passado pelo processo de documentação.

Para tanto, buscou-se previamente o embasamento teórico a respeito dos temas aos quais as questões se relacionavam. Essa fase da pesquisa não se confunde com uma pesquisa experimental, pois não houve a necessidade de obedecer aos ritos, técnicas e procedimentos próprias desta (MARCONI; LAKATOS, 2017, p. 203). Logo, o número de participantes é indiferente para a validação e para o resultado da pesquisa.

O critério de inclusão dos entrevistados está relacionado aos cargos e funções que desempenham ou desempenharam, nas áreas jurídica, financeira e de gestão na SMMA/PNMM do Recife de Fora. Foram entrevistados, de forma presencial, três servidores públicos com

atuação nas áreas jurídica, financeira e na gestão do PNMM do Recife de Fora, lotados na SMMA, com o objetivo de se obter informações complementares relativas à legalidade, legitimidade e natureza jurídica da “taxa” de visitação, bem como da arrecadação, gestão e destinação da sua receita; e das políticas públicas e projetos que estão sendo implementados no PNMM do Recife de Fora. Foram entrevistados também, através de videoconferência, três ex-servidores públicos⁷² que atuaram diretamente na gestão do parque, objetivando-se obter informações complementares a respeito das políticas executadas e desafios encontrados durante o período em que estiveram no cargo. No quadro 3 estão relacionadas as questões norteadoras aplicadas nas entrevistas.

Quadro 3 – Relação exemplificativa de questões norteadoras para servidores e ex-servidores públicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro

SERVIDORES PÚBLICOS NA SMMA/PNMRF

- Quantas pessoas atuam exclusivamente na gestão do PNMM do Recife de Fora?
- Existe, na estrutura administrativa da SMMA, o cargo de gestor do PNMM do Recife de Fora?
- O PNMM do Recife de Fora já está cadastrado no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)? Se não está cadastrado, qual a razão?
- Existe outra Unidade de Conservação do Grupo de Proteção Integral no município já cadastrada no SNUC?
- Qual a natureza jurídica da “taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora?
- Se é um tributo, qual é o fato gerador e o critério para a definição da base de cálculo do valor da taxa de visitação?
- O valor da “taxa” é discriminado dos demais valores cobrados para a visita?
- Como se procede a transferência dos valores arrecadados com a taxa do setor privado para o setor público?
- Existe (m) fundo (s) para destinação dos valores da taxa de visitação?
- Se existe, qual o total médio dos valores da taxa que entra no fundo mensalmente, qual o montante acumulado no fundo atualmente e qual setor da Prefeitura Municipal/SMMA administra esse fundo?
- Qual o valor da “taxa” de visitação cobrado por cada pessoa que visita o PNMM do Recife de Fora?
- Como se concretiza a transferência dos valores arrecadados com a “taxa” do setor privado para o setor público?
- Existe outra fonte de recurso que financia as atividades relacionadas ao PNMM do Recife de Fora? Se existe, qual é?
- Existe sistema informatizado na Prefeitura Municipal/SMMA, integrado a eventuais sistemas informatizados das operadoras de turismo, que registra, em tempo real, os valores arrecadados com a “taxa” de visitação, com emissão de relatórios periódicos (diário, semanal, mensal etc.)?
- Se existe, tal sistema permite o acesso e acompanhamento da sociedade e dos órgãos de controle (internos e externos)?
- Qual percentual dos recursos da receita da taxa é destinado à proteção e recuperação do PNMRF?

⁷² Para os objetivos desse estudo entende-se como ex-servidores públicos pessoas que exerceram de forma não efetiva função pública na Prefeitura Municipal de Porto Seguro, nomeadas pelo gestor municipal da época.

- Quais os projetos, programas e ações vinculados ao PNMRF já foram e estão sendo financiados com recurso proveniente da “taxa” de visitação?
- Existe um programa de Educação Ambiental no PNMRF financiado com recurso da “taxa” de visitação?
- Os recursos orçamentários cuja fonte da receita seja a “taxa” de visitação possuem destinação específica nos instrumentos de planejamento e orçamento públicos (PPA, LDO e LOA)?

EX-FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS SMMA/ PNMRF

- Qual o motivo de ter sido criado o PNMM do Recife de Fora?
- No início da criação do parque existiam fiscalização e controle de visitantes?
- Qual o motivo da demora em ter sido instituído o plano de manejo do parque, mesmo após a Recomendação nº 06/2011 do MPF?
- Tinha/tem conhecimento da “taxa” de visitação?
- Conheceu/conhece algum programa/projeto de proteção/recuperação do PNMRF financiado com recurso da “taxa” de visitação?
- Quais os principais desafios/dificuldades percebidos para a aplicação dos recursos da “taxa” de visitação durante sua gestão na SMMA/PNRF?

Fonte: Elaboração própria

As entrevistas foram agendadas e cada participante foi avisado previamente sobre a duração da entrevista, que seria de 45 a 60 minutos. As questões relacionadas no quadro foram distribuídas entre os participantes, levando-se em conta a relação entre a área de atuação de cada um e o teor da respectiva questão. Ou seja, as questões norteadoras relacionadas no quadro 3 não foram aplicadas para todos os participantes indiscriminadamente. Cuidou-se, porém, de não se indicar quais questões foram direcionadas para cada área de atuação em virtude da necessidade de se manter a identidade do participante em sigilo. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) possui na maioria dos casos apenas um servidor para cada departamento, de modo que indicar quais questões foram direcionadas a cada um implicaria na sua identificação automática. O mesmo cuidado foi adotado com relação aos ex-servidores públicos.

Os servidores públicos da SMMA foram entrevistados na própria secretaria, por livre escolha deles, em dia e horário escolhido por cada um, tendo sido facultado a eles, de forma expressa do TCLE, a escolha de outro local e horário, presencial ou por videoconferência. O mesmo critério foi adotado para os ex-servidores. As entrevistas foram conduzidas de tal forma que os participantes se sentiram confortáveis para responder aos questionamentos. Buscou-se prioritariamente ouvir os participantes, anotando-se as respostas à medida que estes se pronunciavam. Tomou-se apenas o cuidado para as respostas não se desviarem demasiadamente do tema.

Nem todas as questões formuladas obtiveram respostas, em razão de, eventualmente, o servidor não ter vivenciado o fato relacionado a determinada questão, ou pelo fato ter ocorrido

em tempo diferente do tempo de atuação do ex-servidor, ou ainda em razão do tema relacionado à questão ser especialidade de outra secretaria. Por exemplo, as questões relacionadas à natureza jurídica da “taxa” de visitação ou à destinação da receita arrecadada estão mais relacionadas às funções exercidas no âmbito da Secretaria Municipal de Finanças. Entretanto, não foi concedida anuência para se entrevistar servidores no âmbito daquela secretaria, embora tenha havido várias tentativas para a obtenção da autorização, e em que pese o objeto das entrevistas ser de caráter público. Registre-se que a falta de respostas a determinadas questões não resultou em maiores prejuízos à pesquisa, pois as entrevistas, assim como os questionários, foram elaboradas/aplicadas como fontes complementares da obtenção de dados e informações, e não as fontes principais. Em muitos casos, considerando as várias fontes de dados e informações de que se utilizou a presente pesquisa, houve confirmação na obtenção dos resultados.

Mas as entrevistas aplicadas no âmbito da SMMA foram fundamentais para a compreensão do processo de controle de visitantes, cobrança, e arrecadação da receita da “taxa” de visitação, uma vez que esse processo não está descrito em nenhum documento. Também foram fundamentais para a obtenção dos dados da receita pública acumulada no Fundo do PNMM do Recife de Fora, haja vista que a Secretaria Municipal de Finanças, que administra o fundo, não autorizou a realização da pesquisa em suas dependências.

A análise e interpretação dos resultados obtidos foram realizadas em conjunto com os resultados de outras fontes, em especial das fontes documentais, da observação participante e da observação de campo (visitas ao PNMM do Recife de Fora).

- Questionários

O questionário (modelo no anexo III) foi elaborado no modelo semiestruturado através da ferramenta *Google Forms*, contendo 35 questões, de múltipla escolha e discursivas, com opção de respostas não obrigatórias, com exceção da marcação do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) no cabeçalho de forma expressa, que foi de resposta obrigatória. O questionário foi aplicado aos proprietários de operadoras de turismo locais que exploram a atividade econômica no PNMM do Recife de Fora. A aplicação do questionário a esse público teve como principal objetivo coletar informações e dados que permitissem entender e registrar a operacionalização do passeio para o PNMM do Recife de Fora, a partir da perspectiva do setor privado, especialmente no que concerne à cobrança da “taxa” de visitação e ao repasse do recurso arrecadado para o setor público. As questões foram formuladas de forma a permitir a

confirmação, ou negação, de quem de fato paga a “taxa” de visitação, se o visitante ou as operadoras de turismo. Essa é uma das questões que norteiam o presente estudo, que pretende não deixar dúvida quanto ao sujeito passivo da “taxa” de visitação. Assim, questões mais diretas foram aplicadas, tais como: “Na visitação turística ao PNMM do Recife de Fora realizadas por operadoras de turismo, de 2016 a 2020, o recolhimento da “taxa” de visitação diretamente do visitante, era de responsabilidade de quem?” seguida de uma série de outras questões atinentes à cobrança da “taxa” de visitação, com o objetivo de se determinar de forma clara quem realmente é o sujeito passivo da exação, mediante a conjunção das demais técnicas de pesquisas aplicadas (pesquisa bibliográfica, documental, observação direta, ou de campo, e participante). Ademais, pretendeu-se verificar se há algum tipo de compensação em razão de eventual pagamento da TCFA federal e a TCFA municipal pela mesma atividade, conforme previsto no art. 17-P da Lei nº 6.938/1981. Adicionalmente, de forma suplementar, busca-se registrar a percepção desses agentes econômicos quanto à gestão ambiental do PNMM do Recife de Fora. O critério de inclusão das operadoras se deu pelo fato de comercializarem o passeio para o PNMM do Recife de Fora, com a cobrança do valor da “taxa” de visitação embutido no valor do passeio. A Portaria SMMA/Porto Seguro-BA nº 007/2021(PORTO SEGURO, 2021) lista sete operadoras de turismo autorizadas a operar o passeio para a piscina de visitação do parque, contudo apenas três delas manifestaram interesse em participar da pesquisa. O delineamento da pesquisa foi realizado no primeiro semestre de 2020, antes do início da pandemia da COVID-19, quando houve a concordância das operadoras de turismo em participar do estudo. Delimitou-se o período de 2016 a 2020 para a solicitação de dados de visitação e relacionados à “taxa”. O questionário foi aplicado mediante o envio de link de e-mail nos dias 13 e 17 de agosto de 2021 aos proprietários de operadoras de turismo locais (grupo do setor privado) que exploram a atividade econômica no PNMM do Recife de Fora e permaneceu recebendo respostas até o dia 12/10/2021. Apenas um dos proprietários das operadoras de turismo respondeu ao questionário. Os demais não responderam, em que pese os constantes lembretes e o fato de terem manifestado anuência prévia (em fevereiro de 2020) em participar da pesquisa.

Entretanto, para os objetivos da pesquisa, o resultado obtido, somados aos demais resultados, foi suficiente pois o objetivo da aplicação dos questionários e das entrevistas foi confirmar, ou negar, e se possível adicionar, dados e informações obtidas através da pesquisa em documentos públicos (pesquisa documental escrita), bem como documentar aqueles dados e informações concernentes ao processo de arrecadação e gestão da “taxa” de visitação que ainda não foram documentados. Não havia a necessidade de se determinar uma amostra que

fosse obrigatoriamente representativa de cada grupo a ser pesquisado como condição para validação da conclusão da pesquisa, pois não se tratou de uma pesquisa experimental, que exige rigor na determinação e controle de amostra representativa do universo pesquisado.

- *Observação sistemática*

O acesso a informações e dados relacionados à cobrança da “taxa” de visitação, à gestão do parque e à arrecadação e gestão dos recursos financeiros foram obtidos também pela aplicação das técnicas da observação sistemática: i) não participante, que consiste na audiência do pesquisador a reuniões (virtuais) do Conselho Municipal de Meio Ambiente CMMA) de Porto Seguro, sempre que lhe foi permitido o acesso, embora tais reuniões possuam caráter público; e ii) participante, na observação e participação das reuniões (virtuais) da Câmara Técnica de Conservação Marinha do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro, órgão de assessoria, do qual é membro desde 2020. Nas duas instituições citadas são discutidas e deliberadas (apenas no CMMA) a implementação de políticas públicas relacionadas ao PNMM do Recife de Fora, a exemplo da regulamentação do seu uso público, plano de manejo, preservação, e destinação dos recursos arrecadados com a “taxa” de visitação. Para tanto, houve anotação sistemática de pontos relacionados ao tema da pesquisa discutidos e deliberados no âmbito da Câmara Técnica de Conservação Marinha, bem como consulta às atas, que possuem caráter público, originadas das reuniões.

Como apoio, a pesquisa bibliográfica consistiu na consulta a artigos científicos, teses e dissertações que tratam da caracterização dos recifes de coral e dos impactos que as atividades antrópicas provocam a esses ecossistemas, com destaque para os impactos sofridos no PNMM do Recife de Fora, disponíveis nas bases eletrônicas google scholar (GOOGLE LLC, 2021), e no portal de periódicos da CAPES. Buscou-se também apoio em obras disponíveis na biblioteca virtual da Universidade Federal do Sul da Bahia, sobre finanças públicas, planejamento e orçamento público, visando o embasamento teórico ao estudo sobre a gestão e a destinação da receita do Fundo do PNMM do Recife de Fora. No estudo específico sobre a caracterização do parque, seu zoneamento e programas de operacionalização, o plano de manejo foi importante fonte de consulta.

O Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora: caracterização e contexto de criação

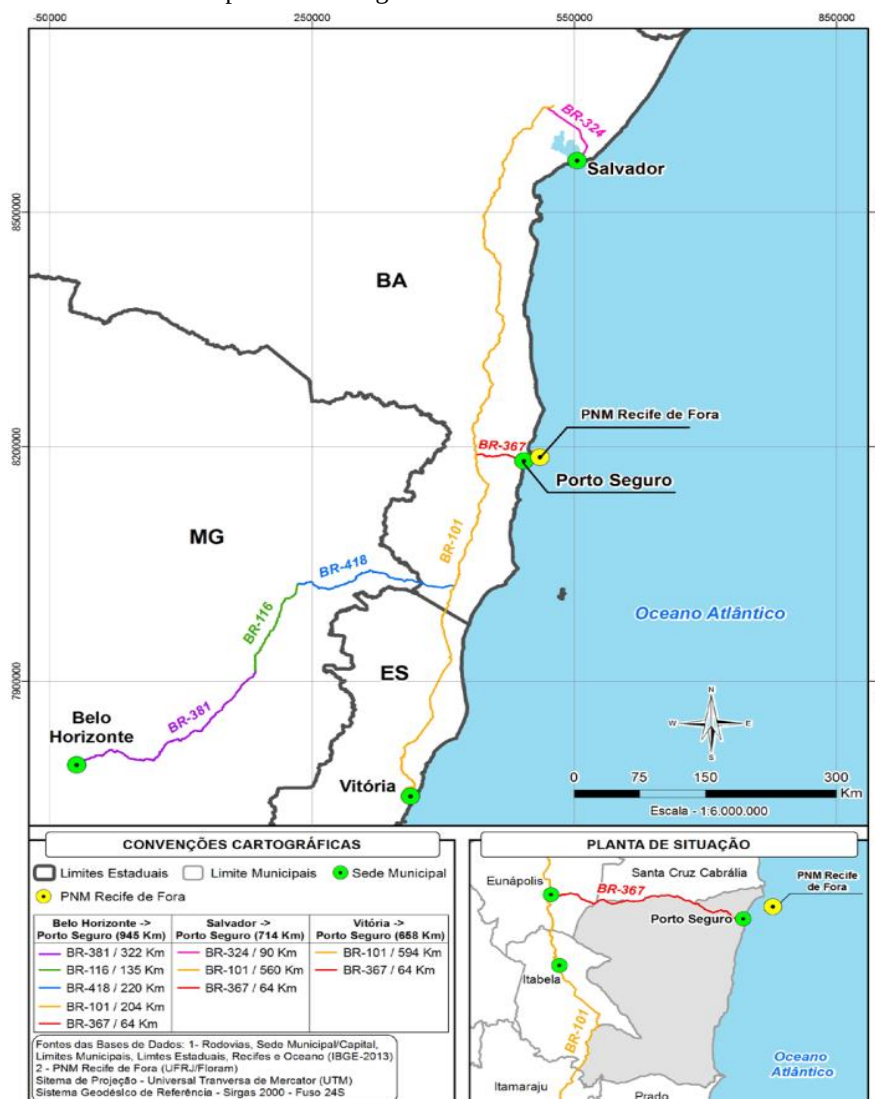
A gestão sustentável do PNMM do Recife de Fora é imprescindível para a garantia de suas funções ecossistêmicas, que, ao agregarem valor ao ser humano, traduzem-se nos serviços ecossistêmicos (ANDRADE; ROMEIRO, 2009a, p. 8–17; 2009b, p. 11-16; ROMEIRO, 2018, p. 62). Dada essa premissa, é preciso tecer algumas considerações sobre a relação entre atividade econômica e proteção ambiental em ambientes recifais, em especial no PNMM do Recife de Fora.

Recifes de coral situam-se entre os ecossistemas com maior diversidade biológica e de maior produção de serviços ecossistêmicos vitais para a humanidade, tais como proteção costeira, produtos da pesca, valores estéticos e culturais e turismo, tendo, portanto, importância econômica (FILGUEIRAS *et al.*, 2017, p. 186; HOEGH-GULDBERG *et al.*, 2007, p. 1737; MOBERG; FOLKE, 1999, p. 215–216) e ecológica, representando os ecossistemas com maior diversidade biológica do reino marinho (SARMENTO *et al.*, 2015, p. 955; SEOANE; ARANTES; CASTRO, 2012, p. 1). Entretanto, atividades antrópicas e seus efeitos, como pesca excessiva (PANDOLFI *et al.*, 2003, p. 957), mudanças climáticas (HUGHES, 2003, p. 929), acidificação oceânica (HOEGH-GULDBERG *et al.*, 2007, p. 1737), atividades e obras de infraestrutura turísticas (WILKINSON, 1999, p. 873) estão causando profundos impactos negativos nesse ecossistema, em alguns casos de forma irreversível, tendo como consequências a redução da diversidade e abundância das espécies de corais e de outros organismos vivos que vivem em associação (FILGUEIRAS *et al.*, 2017, p. 186).

Dentre as perturbações de origem antrópica aos ecossistemas recifais, as atividades relacionadas ao turismo marinho possuem potencial de causar danos ao equilíbrio ecológico no PNMM do Recife de Fora. Práticas de mergulho, caminhadas sobre os recifes e comercialização de animais de recifes como lembrança e para aquários, que vem ocorrendo ao longo do tempo em ambientes recifais como o PNMM do Recife de Fora e têm causado sérios danos a estes ecossistemas, motivo pelo qual o turismo marinho precisa ser controlado (LEÃO; KIKUCHI; OLIVEIRA, 2019, p. 828).

O PNMM do Recife de Fora é uma unidade de conservação marinha, criado pela Lei Municipal nº 260/1997⁷³ no ano de 1997. É composto por ecossistema recifal formado por um mosaico de ambientes, situado no litoral do município de Porto Seguro, estado da Bahia, e está localizado a uma distância de 1,34 km da costa (figura 2), abrangendo uma área de 19,68 km².

Figura 2 – Localização do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora na costa do município e Porto Seguro/BA.



Fonte: Base cartográfica IBGE (2013) e mapa obtido o Plano de Manejo do PNMM do Recife de Fora Santos; (B): Costa Bahia Navegação e Turismo

⁷³ Com a denominação original de Parque Municipal Marinho do Recife de Fora. Na figura 2 o parque está identificado com a denominação de Parque Natural Municipal Recife de Fora (PNM Recife de Fora), que foi a denominação adotada no plano de manejo, cuja elaboração ocorreu no período de 2013 a 2016. À época, essa denominação já representava uma alteração em relação à denominação original e visava a adequação do parque às normas do SNUC, que exige o termo “Natural Municipal” na identificação das unidades de conservação municipais do grupo de proteção integral. Entretanto, durante o processo legislativo do projeto de lei que continha as adequações às regras do SNUC e que culminou na aprovação da Lei Municipal nº 1.670/2021, a unidade passou a ter a denominação atual, adotada nesse trabalho (Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora).

O PNMM do Recife de Fora possui *status* de área marinha protegida equivalente à categoria II da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), dentro do Banco Royal Charlotte, no leste do Brasil, sendo parte de uma área protegida em rede reconhecida pela UNESCO como Área Natural de Patrimônio Natural Mundial (TEDESCO *et al.*, 2018, p. 2724, 2725). Conhecido por sua alta biodiversidade e endemismo, o PNMM do Recife de Fora serve de habitat e abrigo para vários grupos marinhos como algas, gramas marinhas e uma diversidade de fauna (invertebrados e vertebrados).

Possui grande diversidade de corais, com pelo menos três espécies endêmicas do Atlântico Sul (SEOANE; ARANTES; CASTRO, 2012, p. 1). Abriga também algumas espécies endêmicas do próprio parque, raras e ameaçadas de extinção, como por exemplo, seis espécies de corais pétreos ou verdadeiros: o coral-cérebro-da-Bahia (*Mussismilia braziliensis*), o coral vela (*Mussismilia harttii*, *Mussismilia hispida*, *Mussismilia leptophylla*, *Scolymia wellsi* e *Siderastrea stellata*); as espécies de octocorais ou gorgônias: (*Muricea flamma*, *Neospongodes atlantica*, *Phyllogorgia dilatata*, *Plexaurella grandiflora* e *Plexaurella regia*) (PORTO SEGURO, 2016b, p. 134)

O PNMM do Recife de Fora abriga, ainda, aproximadamente 44 espécies registradas de peixe. A proteção que a área do parque oferece, como área de reprodução e crescimento, é essencial para a recuperação dos estoques das espécies, sendo que, no que tange às espécies de interesse econômico, poderá resultar em “[...] exportação de biomassa para áreas adjacentes onde poderão ser pescados” (PORTO SEGURO, 2016b, p. 135). Considerando que apenas uma pequena parcela (1,57%) dos 3,5 milhões de quilômetros quadrados de mar sob jurisdição brasileira está inserida em Áreas Marinhas Protegidas, a importância do PNMM do Recife de Fora na função de conservar o ecossistema marinho e sua biodiversidade associada é irrefutável, pois constitui-se em

[...] um mosaico de ambientes que pode ser compartimentalizado em diferentes feições de acordo com a sua geomorfologia, declividade e profundidade. Esta complexidade estrutural é um ambiente favorável para uma ampla diversidade de organismos coexistirem em diferentes níveis tróficos, com suas respectivas exigências de habitats (PORTO SEGURO, 2016b, p. 134).

A representatividade e o nível de significância do PNMM do Recife de Fora em relação às unidades de conservação existentes no Brasil (PORTO SEGURO, 2016b, p. 134) expressa-se no fato dele estar localizado em uma região considerada pelo Ministério do Meio Ambiente como “Área Prioritária para Conservação da Biodiversidade” e classificada como de “Extrema

Importância Biológica” (região de Mata Atlântica onde se localiza Porto Seguro) e “Prioridade Muito Alta”(zona costeira e marinha do Rio Buranhém) nos termos do Decreto Federal nº 5.092, de 21 de maio de 2004(BRASIL, 2004) e da Portaria MMA nº 463, de 18 de dezembro de 2018 (BRASIL. MMA, 2018).

A criação do Parque Municipal Marinho do Recife de Fora ocorreu no contexto de exploração turística (visitação) de sua área, à época conhecida como “Recife de Fora” (PORTO SEGURO, 1997; 2016, p. 77). A pesquisa apurou (entrevistas a ex-servidores públicos) que a atividade turística de visitação se originou no início da década de 1990, chegando a atingir, no auge de sua exploração, cerca de 3.000 (três mil) visitantes por dia, em períodos de “alta temporada”. Em direção ao “Recife de Fora” partiam embarcações de várias localidades vizinhas e até mesmo de outras unidades da federação, sendo que cada embarcação circulava com lotação entre 70 e 200 pessoas. Devido à grande demanda para visitação, as operadoras de turismo não davam conta de transportar todos os interessados, de modo que muitos ficavam aguardando o retorno das embarcações para poderem fazer a visita.

Essa grande demanda de visitantes causava impactos negativos ao ambiente recifal do “Recife de Fora”, em consequência do pisoteamento e da retirada de animais marinhos para serem levados como recordação, dentre outras práticas ambientalmente indesejadas (LEÃO; KIKUCHI; OLIVEIRA, 2019, p. 828). Nesse cenário, surgiu um movimento para transformar o espaço em área protegida.

Cabe questionar quais os motivos preponderantes que levaram a sociedade organizada a reivindicar, e o Poder Público da época acatar, a instituição do PNMM do Recife de Fora: foram os interesses econômicos de segmentos da sociedade que atuavam na atividade de visitação (donos de embarcação, fotógrafos, guias de turismo etc.) e que passaram a ver risco de não poderem mais exercer, em curto ou médio prazos, suas atividades, em razão da degradação rápida da fauna e da flora locais que proviam os atrativos turísticos do local? Ou foi o segmento de ambientalistas, preocupados precipuamente com a manutenção das funções ecológicas do local, consciente que eram da riqueza natural dos ambientes coralíneos? Essas são questões apenas para reflexão, haja vista ser impossível se ter uma resposta exata, estanque, para cada uma delas.

Para alguns, a criação do parque não levou em conta as opiniões de todas as partes interessadas, num processo decisório “de cima para baixo”, motivado sobretudo por interesses privados de proprietários de embarcações turísticas locais, que queriam assegurar a exclusividade da operação da atividade de visitação no período de “alta temporada”, em virtude

dos riscos ao negócio provocado pelas embarcações de turistas provenientes de outras unidades da federação (LIMA; ZAPELINI; SCHIAVETTI, 2021, p. 4). Mas também há entendimento de que o parque teria sido criado devido à mobilização de setores da sociedade civil ambientalista que havia se fortalecido e se articulado diante da expansão da monocultura de eucalipto na região, época em que foram criados outros instrumentos de gestão ambiental no município de Porto Seguro, como o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Fundo Municipal de Meio Ambiente (PORTO SEGURO, 2014, p. 47).

Entende-se que, embora tenha havido pressão do movimento ambientalista local à época para a criação do parque, outros grupos de interesse (*stakeholders*) exerceram pressão para a criação com motivação relacionada a uma visão utilitarista do parque, segundo a qual a exploração da atividade econômica de visitação deveria ser realizada apenas por empreendimentos locais (reserva de mercado). Quanto ao Poder Público, a quem em última instância compete promover a tutela ambiental do local, por dever de ofício deve indicar, de forma objetiva e expressa, a motivação dos seus atos. Assim, estabeleceu no art. 2º, da Lei Municipal nº 260/1997 como finalidades do parque: “a) resguardar os atributos excepcionais da natureza da região; b) proteção integral da flora, da fauna e demais recursos naturais, com utilização para objetivos educacionais, científicos e recreativos” (PORTO SEGURO, 1997). Posteriormente, a Lei nº 9.985/2000, definiu, no seu artigo 2º, VI e no Artigo 11, proteção integral e Parque Nacional (ou Natural Municipal), respectivamente, acrescentando o turismo ecológico no rol de atividades econômicas permitidas.

art. 2º, VI – proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos atributos naturais;

[...]

art. 11 - O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico (BRASIL, 2000).

Vê-se, portanto, que independentemente dos motivos subjetivos que possam ter influenciado a criação do PNMM do Recife de Fora, o texto legal de sua instituição deixa exposto, de forma objetiva, que a proteção dos atributos ecológicos é função precípua do parque, devendo a dimensão econômica ser contemplada de forma indireta. Uma vez tendo sido criada, a área marinha protegida passou a estar sujeita ao regime jurídico próprio desses

espaços, sendo cabível na sua gestão a aplicação dos princípios e regras do Direito Ambiental, em conformidade com o art. 225 da Constituição Federal de 1988, e com a legislação correlata. Mas os conflitos de interesse em torno do parque persistiram, ora prevalecendo os interesses econômicos, ora os ecológicos. Alcançar o ponto de equilíbrio é o grande desafio da gestão do parque, em um contexto de grande vocação turística na região de sua localização. O quadro 4 sintetiza o processo de consolidação do PNMM do Recife de Fora enquanto unidade de conservação da natureza, do grupo de proteção integral do SNUC, com resumos dos eventos que têm marcado esse processo.

Quadro 4 - Resumo Marco Regulatório do Parque Natural Municipal do Recife de Fora (Porto Seguro - BA).

ANO	EVENTO/ATO/INTERVENÇÃO	FINALIDADE/POLÍTICAS
1997	Aprovação da Lei nº 260/1997	Criação da unidade de conservação com a denominação de “Parque Municipal Marinho do Recife de Fora”, com delimitação da área, limites, finalidade, proibições, regime de proteção e jurisdição.
2000	Aprovação da Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC), com políticas e definições afetas ao PNMM do Recife de Fora	Sistematização das unidades de conservação da natureza em todo o território nacional, com estabelecimentos de conceitos, diretrizes, objetivos e regras para sua criação e gestão.
2002	Instauração do ICP nº 1.14.001.000099/2002-69 pelo MPF/PR em Ilhéus/BA.	Apuração de ameaça à fauna marinha em razão do excesso de visitação no parque e averiguação da legalidade da criação do parque em patrimônio da União.
2004	TAC firmado entre o MPF, o IBAMA, a Prefeitura Municipal de Porto Seguro e órgãos correlatos, a Capitania dos Portos, a OAB e outras instituições.	Definição de políticas públicas para a preservação e conservação do parque, estabelecimento de diretrizes, regras e metas para adequar o parque às normas da legislação ambiental e da Administração Pública, com exigência para elaboração do respectivo plano de manejo.
2005	Aprovação da Lei nº 611/2005	Altera a Lei nº 260, de 16 de dezembro de 1997, autorizando a criação da “taxa” de visitação do parque e disciplinando a destinação da receita arrecadada.
2010	Visita de vistoria do IBAMA no parque, a pedido do MPF.	Constatação de que o TAC estava sendo reiteradamente descumprido e que a forma de utilização do parque estava causando danos possivelmente irreversíveis ao meio ambiente natural.
2011	Recomendação MPF 06/2011 à Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA	Recomendação à Prefeitura Municipal de Porto Seguro da suspensão das visitas do parque até que fossem adotadas as medidas ajustadas no TAC e houvesse a adequação do seu formato às normas do SNUC (Lei 9.985/2000).
2013	Reestruturação do CMMA e criação das Câmaras Técnicas Temáticas de Conservação. Início da elaboração do plano de manejo.	Composição do CMMA tripartite e paritária; assentos específicos para entidades envolvidas com atividades do parque; CNMMA adequado ao SNUC, atuando como conselho consultivo do parque.
2016	Aprovação e publicação do Plano de Manejo do parque, através do Decreto nº 7.369, de 15 de janeiro de 2016.	Aprovação do Plano de Manejo em conformidade com normas do SNUC, do TAC e da Recomendação MPF 06/2011
2018	Arquivamento do ICP nº 1.14.001.000099/2002-69	Após o decurso de 16 anos de sua instauração, o ICP foi arquivado a pedido da PR em Eunápolis/BA.
2020	Reativação da Câmara Técnica de Conservação Marinha do CMMA.	Auxiliar no desenvolvimento e orientação de ações de pesquisa, educação ambiental, planejamento e gestão do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora.
2021	Aprovação da Lei nº 1.670/2021	Alteração do nome e outras alterações para a adequação do parque ao SNUC. Instituição do Conselho Consultivo do parque. Previsão de práticas sustentáveis na atividade de visitação. Recolhimento da “taxa” de visitação exclusiva e diretamente aos cofres do Município e a sua extensão para todas as atividades turísticas do parque.
	Edição do Decreto nº 12.430/2021	Institui “taxa” de pagamento para as atividades de mergulho autônomo e flutuação na área do parque.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados e informações coletados do TAC/MPF, da Recomendação/MPF 06/2011, do Plano de Manejo e da legislação ambiental que rege o PNMM do Recife de Fora.

Conforme constatado nas entrevistas a ex-servidores públicos que atuaram na gestão do parque, no período que sucedeu a sua criação, a cidade de Porto Seguro preparava-se para a

comemoração dos 500 anos da chegada dos portugueses no Brasil, que viria a ocorrer no ano de 2000⁷⁴. A cidade, que já era bastante conhecida e visitada, aumentou sua projeção nacional e ganhou projeção internacional, com ampla divulgação na mídia de seus atrativos naturais, históricos e culturais. Consequentemente, recebeu expressivo investimento para divulgação turística e financiamento de sua infraestrutura e rede de serviços e consolidou-se como polo regional de ofertas de serviços e um dos maiores destinos turísticos do país (TEDESCO, 2017, p. 21).

Os artigos 4º e 5º da Lei nº 260/1997 atribuiu à SMMA e à Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal de Vereadores a jurisdição sobre o PNMM do Recife de Fora, e o art. 6º previu a expedição do regulamento e do plano de manejo do parque, em prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação. Esse prazo não foi cumprido, tampouco seu regulamento foi elaborado. O Poder Público não cumpria seu papel no tocante à proteção do parque, permitindo atividade econômica (visitação) em excesso e pesca predatória, em detrimentos dos atributos ecológicos da unidade. Não existia um fundo financeiro com recurso proveniente de uma contraprestação em razão da visitação, cujo recurso fosse investido em prol da preservação e recuperação ambientais do parque. Essa situação causava pressão sobre a utilização dos seus recursos naturais e de seu entorno, provocando denúncia, por parte da sociedade local, ao Ministério Público Federal (MPF).

O PNMM do Recife de Fora: mudança de trajetória e gestão financeira

Em 2002, o MPF instaurou inquérito civil público, visando apurar ameaça à fauna marinha do parque em razão do excesso de visitação e averiguar a legalidade da criação do parque em patrimônio da União. No âmbito do inquérito civil público, o MPF/Procuradoria da República em Ilhéus/BA firmou um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) vinculando as seguintes instituições (públicas e privadas): IBAMA, Prefeitura Municipal de Porto Seguro, Secretaria de Turismo de Porto Seguro, Secretaria de Meio Ambiente de Porto Seguro, Capitania dos Portos de Porto Seguro, Projeto Amiga da Tartaruga (ONG), Conselho Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro, Movimento de Defesa de Porto Seguro, Comissão de Meio Ambiente da OAB – subseção de Porto Seguro, Sindicato dos Guias de turismo da Bahia – seção Porto Seguro, Associação das Agências de Viagens e

⁷⁴ Acrescente-se que, à época, houve resistência e muitos protestos dos povos originários, que não aceitavam a ideia de comemoração da chegada dos portugueses no Brasil.

Turismo – AAVTUR, Sindicato dos Hotéis Bares e Restaurantes – SINDHSUL, Fundação Souza Jardim e Flora Brasil. No TAC firmou-se o compromisso de se elaborar e implementar “[...] um plano de ações emergenciais e um plano de ações a serem executados em médio prazo”(BRASI *et al.*, 2004, p. 3). As principais ações acordadas, atribuídas à Prefeitura, à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e às operadoras de turismo foram as seguintes:

- Exigência de cadastramento junto à EMBRATUR e credenciamento junto à SMMA para as agências que comercializam ingressos para a visitação do parque;
- Destinação ao Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA) de valor individual por visitação (turista/visitante) de R\$ 5,00 (cinco) reais, com correção monetária anual;
- Limitação do número de visitas ao parque a 400 (quatrocentas) pessoas por dia, em qualquer temporada, até que fosse elaborado o plano de manejo;
- Elaboração de plano de manejo, no prazo de um ano, para conservação e preservação do parque e providenciar treinamento para os fiscais;
- Criação do Conselho Consultivo do parque;
- Disponibilização de barco e mestre para fiscalização do parque;
- Recrutamento de equipe de guardas-parque a serem treinados pelo IBAMA;
- Providenciar a aquisição de um radar para contribuir com a fiscalização do parque;
- Criação do Conselho Consultivo do parque;

Além das ações atribuídas à Prefeitura e à SMMA, houve uma série de outras ações atribuídas às demais instituições vinculadas ao TAC, dentre as quais destaca-se: instalação de poitas para atracamento das embarcações e boias para demarcação do parque, fiscalização das embarcações que visitam o parque, que foram atribuídas à Capitania dos Portos de Porto Seguro; empreender políticas para criação de uma unidade de conservação federal e disponibilizar treinamento para os guarda-parques, de atribuição do IBAMA. Embora não faça parte do escopo do presente estudo avaliar se todas as partes vinculadas ao TAC se desincumbiram ou não de suas atribuições, ficou constatado que algumas das ações ajustadas com a Prefeitura Municipal de Porto Seguro e seus órgãos não foram cumpridas dentro do prazo, conforme Relatório de Vistoria do IBAMA nº 01/2010, em especial a elaboração do

plano de manejo, a limitação do número de visitantes diários no parque e a realização de treinamento específico da equipe de fiscais do parque junto ao IBAMA.

Registre-se que ficou ajustado no TAC a destinação de um valor individual por visitação (turista/visitante) de R\$ 5,00 (cinco) reais, a ser reajustado anualmente por índice oficial de correção monetária (BRASIL, *et al.*, 2004, p. 4). É digno de nota a total omissão, no TAC, de referência às normas do SNUC, que haviam entrado em vigor há 4 anos. Pelo visto, as partes do TAC não tinham conhecimento da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC, ou a ignoraram completamente. Caso contrário, era de se esperar que incluíssem o compromisso de adequação da gestão do parque ao SNUC e a cobrança da “taxa” de visitação (ou ingresso) dos visitantes, com destinação do recurso arrecadado em favor da unidade de conservação. É provável que a previsão no TAC da cobrança de valor em favor do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) tenha motivado o legislativo a editar a Lei Municipal nº 611/2005 que autoriza ao executivo municipal a criar a “taxa” de visitação do parque, com inspiração clara no art. 35, da lei do SNUC. Ou seja, a primeira “adequação” promovida pelo Poder Público Municipal ao SNUC não foi a instituição do plano de manejo nem outro instrumento de gestão, e sim a instituição formal de uma fonte de receita.

Esse ato do Poder Público era necessário, à época, afinal, além das ações de gestão que a unidade de conservação exige (fiscalização, limpeza etc.), a elaboração e implantação do plano de manejo demandam recursos financeiros. A cobrança de um valor para custear essas despesas é o mínimo que se pode exigir de quem utiliza os serviços ecológicos do parque como forma de internalizar parcialmente esses custos. Mas, esperava-se que a instituição e cobrança da “taxa” de visitação fosse sucedida de uma série de ações, por parte do Poder Público, em direção ao cumprimento do TAC, em especial aos estudos preliminares para a elaboração do plano de manejo, independentemente da atuação dos demais atores que foram parte do TAC. Entretanto, o que se pode depreender dos fatos constantes dos eventos que se seguiram (quadro 4), é que a inércia do Poder Público continuou, pois o parque continuava sem plano de manejo e sem o controle do número de visitantes, ensejando mais uma vez a intervenção MPF, no âmbito do inquérito civil público instaurado em 2002.

O IBAMA promoveu visita de vistoria ao PNMM do Recife de Fora no dia 21 de janeiro de 2010, em pleno período de alta estação turística na região (“alta temporada”), a pedido do MPF/Procuradoria da República em Eunápolis (Ofício 092/2009). De acordo com o documento, o número de visitantes no parque naquela data chegou a 1.216 (um mil, duzentas e dezesseis) pessoas a bordo de 12 (doze) embarcações, que embora tenham partido em horários diferentes,

ancoraram no mesmo ponto de desembarque, promovendo o encontro dos visitantes no parque marinho, em determinado momento (BRASIL, 2010, p. 1).

Entretanto, a média diária de visitantes no período de alta estação chegava a 1.500 (um mil e quinhentas pessoas), de acordo com informações passadas pelos tripulantes das embarcações aos fiscais do IBAMA. Caracterizou-se assim o descumprimento do TAC no que tange ao número máximo de visitantes por dia, que é de 400 pessoas, ultrapassando esse número numa proporção de mais de três vezes (BRASIL, 2010, p. 2 e 3). Essa constatação reforça o argumento de que o motivo predominante para a criação do parque, em 1997, não foi a tomada de uma consciência de preservação dos seus atributos ecológicos, pois alguns dos atores econômicos que pediram e se beneficiaram com sua criação (mediante a limitação da operação da visitação a embarcações locais e cadastradas), continuaram a promover o excesso de visitação, descumprindo o TAC e causando danos ambientais ao ecossistema recifal.

A vistoria do IBAMA constatou também deficiência e dificuldade à fiscalização nos mecanismos de controle de visitantes e recolhimento da “taxa” de visitação, por parte do órgão gestor do parque (SMMA), com falhas na informação do número de visitantes fornecida pelo servidor público municipal em relação à informação fornecida pelas operadoras de turismo, e com o fornecimento, por parte da SMMA, de número de bilhetes a serem vendidos superior ao número máximo permitido de visitas diárias. Constatou, ainda, falta de treinamento dos fiscais municipais que atuavam no parque no dia da vistoria, bem como recebeu a informação de que a elaboração do plano de manejo ainda passaria por estudos preliminares, embora já se passara seis anos desde o TAC (BRASIL, 2010, p. 2 e 3).

A vistoria apontou situações com potencial de causar dano ambiental à fauna e à flora marinha, tais como: calçados inadequados utilizados pelos visitantes, causando a quebra das estruturas calcárias; desrespeito ao limite demarcado para pisoteamento, causando danos aos corais e outros animais; atitudes contraditórias dos palestrantes voluntários, que ao mesmo tempo que informavam sobre os cuidados a serem adotados com os animais marinhos, agiam de forma contrária, manuseando e promovendo o manuseio de diferentes espécies entre os visitantes, bem como retirando animais da água, com risco potencial de asfixia ou de morte pela radiação solar; e a utilização, por parte dos visitantes, de filtros/bloqueadores solares, que se dissolvem na água e potencializam a ocorrência de doenças, a exemplo do branqueamento, e até a morte de corais. O relatório destacou a potencialização das atividades que causam impactos negativos em função do grande número de visitantes presentes ao mesmo tempo no ambiente recifal, que também dificulta a fiscalização (BRASIL, 2010, p. 3 e 4). Na figura 3

constam algumas das imagens registradas pelos fiscais do IBAMA e que compõem o Relatório de Vistoria nº 01/2010.

Figura 3 – Impactos da visitação pública no Parque Natural Municipal do Recife de Fora (Porto Seguro - BA): (A) Excesso de embarcações ancoradas. (B, C) Excesso de visitantes na área de acesso à piscina de visitação. (D) Piscina de visitação. (E) Pisoteamento de corais. (F) Crustáceo morto na área de acesso ao parque, apresentando sinais de esmagamento por pisoteamento



Fonte: Relatório de Vistoria IBAMA 01/2010

Após receber do IBAMA o Relatório de Vistoria nº 01/2010 e o Ofício nº 153/2010, o MPF/PR de Eunápolis/Ba expediu à Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA a Recomendação MPF nº 06/2011. Na recomendação, o órgão faz uma retrospectiva sobre os principais eventos e intervenções relacionadas ao PNMM do Recife de Fora, desde sua criação, com consideração especial ao não cumprimento do TAC por parte da gestão municipal, à falta de transparência por parte da SMMA quanto à aplicação dos valores arrecadados a título de “taxa” de visitação, apontando a ausência de “[...] fundo específico para o recolhimento e consequente administração da verba arrecadada[...]”, impedindo a verificação do real número de visitantes, e aos fatos narrados nos referidos documentos do IBAMA, em especial a advertência de que “a forma de uso público, em 2010, do PNMM do Recife de Fora estava causando danos possivelmente irreversíveis ao meio ambiente natural” (BRASIL, 2011, p. 1–3). Face às constatações, o MPF resolveu, em 2011, recomendar à Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA, em caráter de urgência, a suspensão das visitas ao parque até que: I) fosse

elaborado Plano de Manejo da área; II) fosse realizado treinamento específico da equipe de fiscais do parque; III) fosse constituído Fundo Específico, para destinação do recurso arrecadado com a “taxa” de visitação, com a adoção de todas as mediadas de transparência, de forma a facilitar a fiscalização pela sociedade e pelo Poder Público (BRASIL, 2011, p. 3 e 4).

A resposta imediata da SMMA foi a apresentação de um estudo técnico para disciplinar o uso público do PNMM do Recife de Fora, até que fosse elaborado o plano de manejo. Esse estudo foi denominado de Plano Emergencial de Uso Público. A apresentação desse documento pode indicar sua utilização como defesa pela SMMA para não acatar a recomendação do MPF de suspender a atividade de visitação pública, pois a análise nos dados de visitação no período de 2011 a 2020 comprova que não ocorreu suspensão expressiva da atividade de visitação do parque, tendo sido observada apenas no mês de dezembro de 2011. Fato é que a Recomendação MPF nº 06/2011 foi o último ato proferido pelo MPF no âmbito do inquérito civil público que havia sido instaurado ainda em 2002, tendo este sido arquivado em 2018, a pedido o próprio MPF/PR Eunápolis.

De acordo com informações obtidas (respostas às entrevistas) de um dos ex-servidores públicos, as primeiras medidas consistentes para mudar a trajetória de degradação do PNMM do Recife de Fora começaram a ser adotadas pelo Poder Público a partir de 2013, quando a SMMA reuniu em torno da sua gestão uma equipe comprometida, com formação técnica apropriada e visão de gestão participativa, implementando uma série de mudanças para promover o fortalecimento da governança do parque. Nesse contexto, entre 2013 e 2017 houve a reestruturação do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), que passou a ter composição tripartite e paritária, com representação da comunidade indígena, dos setores de pesca e do turismo, da academia, lideranças da sociedade civil e das três esferas de governo, tendo sido adequado às exigências do SNUC e atuando como conselho consultivo e deliberativo da unidade (TEDESCO, 2017, p. 22 e 23).

Houve também a criação das Câmaras Técnicas de Conservação da Mata Atlântica e Marinha, para assessorar as tomadas de decisão, a regularização da destinação da receita da “taxa” de visitação para o fundo próprio do parque (conta bancária), e a elaboração e aprovação do Plano de Manejo do PNMM do Recife de Fora, após a realização de estudos que lhe deram suporte, além da elaboração de outros instrumentos de planejamento (Plano de Conservação e Restauração da Mata Atlântica de Porto Seguro) no âmbito do CMMA, utilizando-se sua estrutura técnica e organizacional (TEDESCO, 2017, p. 143). Essas medidas marcaram uma nova perspectiva para a gestão do PNMM do Recife de Fora. O parque finalmente passou a

contar com uma sólida ferramenta de gestão, seu plano de manejo, uma governança estruturada com o CMMA, as câmaras técnicas de conservação e a destinação de receita regular para custear os projetos e atividades de implementação do plano de manejo.

Há que se destacar a participação essencial da Universidade Federal do Sul da Bahia, da Universidade Estadual de Santa Cruz, do Instituto Coral Vivo e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia no processo de elaboração e implementação do plano de manejo e de participação nas câmaras técnicas e no CMMA.

A partir de então, a gestão do PNMM do Recife de Fora passou a contar com instrumentos sólidos e iniciou-se a implementação do plano de manejo, embora persistam as deficiências de estrutura administrativa e outros entraves já relatados. A linha de gestão comprometida e com perfil técnico foi mantida à frente do parque, embora tenha havido mudanças de ocupantes da função entre 2016 e 2019. A atual gestão municipal manteve o quadro técnico da gestão anterior, além de ter havido a primeira contratação de profissional através de concurso público. A Câmara Técnica de Conservação Marinha foi reativada em 2020, com recondução dos membros, pela nova gestão municipal, em 2021, com reuniões que subsidiam o processo decisório da gestão do parque. Importantes projetos previstos no plano de manejo estão em execução e em fase de elaboração, conforme já relatado. O parque foi contemplado com identidade visual e com website (<https://www.parquedorecifiedefora.com.br/>) contendo informações sobre suas características, sobre visitação, pesquisa e educação ambiental (PORTO SEGURO, 2021). Finalmente, a aprovação da Lei Municipal nº 1.670/2021 consolida o PNMM do Recife de Fora como unidade de conservação do grupo de proteção integral, promovendo as alterações necessárias para sua adequação às normas do SNUC, a criação do cargo de gestor, a criação do Conselho Consultivo (ou Conselho Gestor) e a obrigatoriedade do recolhimento da “taxa” de visitação para todas as atividades turísticas desenvolvidas no parque, e não apenas para o passeio de escuna.

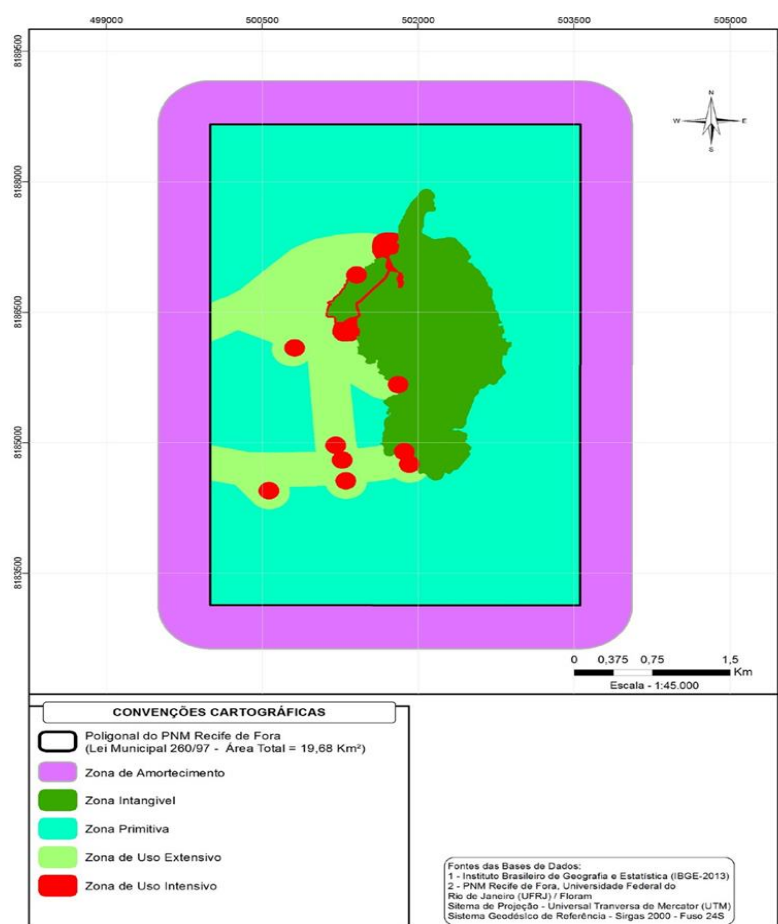
Dentre as medidas adotadas no âmbito do plano de manejo consta o zoneamento do PNMM do Recife de Fora. Foram discriminadas cinco zonas internas de manejo (quadro 5 e figura 4). A zona de amortecimento (zona externa) ainda está em fase de normatização. A finalidade do zoneamento é “[...] orientar o processo de fiscalização e controle das atividades hoje existentes na área, de forma a possibilitar a conservação/recuperação de áreas de grande valor ambiental, concomitantemente à função socioeconômica do PNM do Recife de Fora em gerar emprego e renda com o turismo sustentável[...]” (PORTO SEGURO, 2016, p. 140).

Quadro 5 – Tamanho e representatividade (em percentual) de cada zona interna estabelecida em relação ao tamanho total do Parque Natural Municipal do Recife de Fora (Porto Seguro - BA). Zona Intangível (ZI), Zona Primitiva (ZP), Zona de Uso Extensivo (ZUE), Zona de Uso Intensivo (ZUI), Zona de Uso Conflitante (ZUC).

Zona	Subdivisão	Área (Km²)	Proporção da área total (%)
Intangível	ZI	2.880	14,10
Primitiva	ZP - 1: Externa	12.414	60,90
	ZP - 2: Interna	1.888	9,20
Uso Intensivo	ZUI - 1: Piscina Visitação	0,027	0,14
	ZUI - 2: Mergulho Autônomo	0,276	1,35
	ZUI - 3: Raia Flutuação	0,013	0,06
Uso Extensivo	ZUI - 4: Uso Público Emergencial	0,128	0,62
	ZUE - 1: Norte	1.608	7,90
	ZUE - 2: Sul	0,845	4,10
	ZUE - 3: Interna	0,274	1,34
Total		20.353	100

Fonte: Elaboração própria com base no Quadro 34 do plano de manejo (2016, p. 140, 141)

Figura 4 - Aspecto geral do zoneamento do PNMM do Recife de Fora (Porto Seguro -BA)



Fonte: Plano de Manejo do PNMM do Recife de Fora

Em harmonia com a lei do SNUC e com a lei de criação do parque, o Plano de Manejo do PNMM do Recife de Fora prevê como um dos seus objetivos específicos promover a visitação, lazer e recreação de forma ordenada, voltados para a conscientização ambiental, a

valorização e conservação do patrimônio natural, histórico e cultural (PORTO SEGURO, 2016, p. 138).

A zona onde são permitidas as atividades antrópicas (uso público), além de pesquisa científica, é aquela definida no zoneamento como zona de uso intensivo (ZUI), identificada pela cor vermelha (Figura 4), que é subdividida em piscina de visitação (ZUI-1), mergulho autônomo (ZUI-2) e raia de flutuação (ZUI-3) (PORTO SEGURO, 2016, p. 111–117, 149-156). Essas atividades são realizadas por operadoras de turismo, proprietários de embarcações, operadoras de mergulho recreativo, fotógrafos, cinegrafistas, monitores voluntários, comerciantes, dentre outros.

O passeio de escuna (tipo de embarcação) é a principal atividade turística. Com duração máxima de quatro horas, o passeio consiste na condução de visitantes, com embarque no píer⁷⁵ municipal, até o porto norte do PNMM do Recife de Fora, onde ocorre o desembarque e acesso à piscina natural liberada para visitação. Todos esses prestadores de serviços utilizam o transporte das operadoras de turismo e deslocam-se até o parque juntamente com os visitantes. Atualmente, sete operadoras de turismo, credenciadas pela Capitania dos Portos do Ministério da Marinha e autorizadas junto à SMMA, estão habilitadas a operar o passeio. O número máximo permitido de visitantes/dia para cada uma das atividades da zona de uso intensivo (ZUI) consta na tabela 1. Na atividade da ZUI-1 (piscina de visitação) a variação dos dias de visita é determinada em função das condições de navegação e tábua de maré, pois o platô recifal emerge apenas com determinadas condições de maré.

Tabela 1– Distribuição da quantidade máxima permitida de pessoas/dia na Zona de Uso Intensivo (ZUI) de acordo com o tipo de atividade e o valor da “taxa” de visitação cobrado por pessoa no Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora (Porto Seguro - BA).

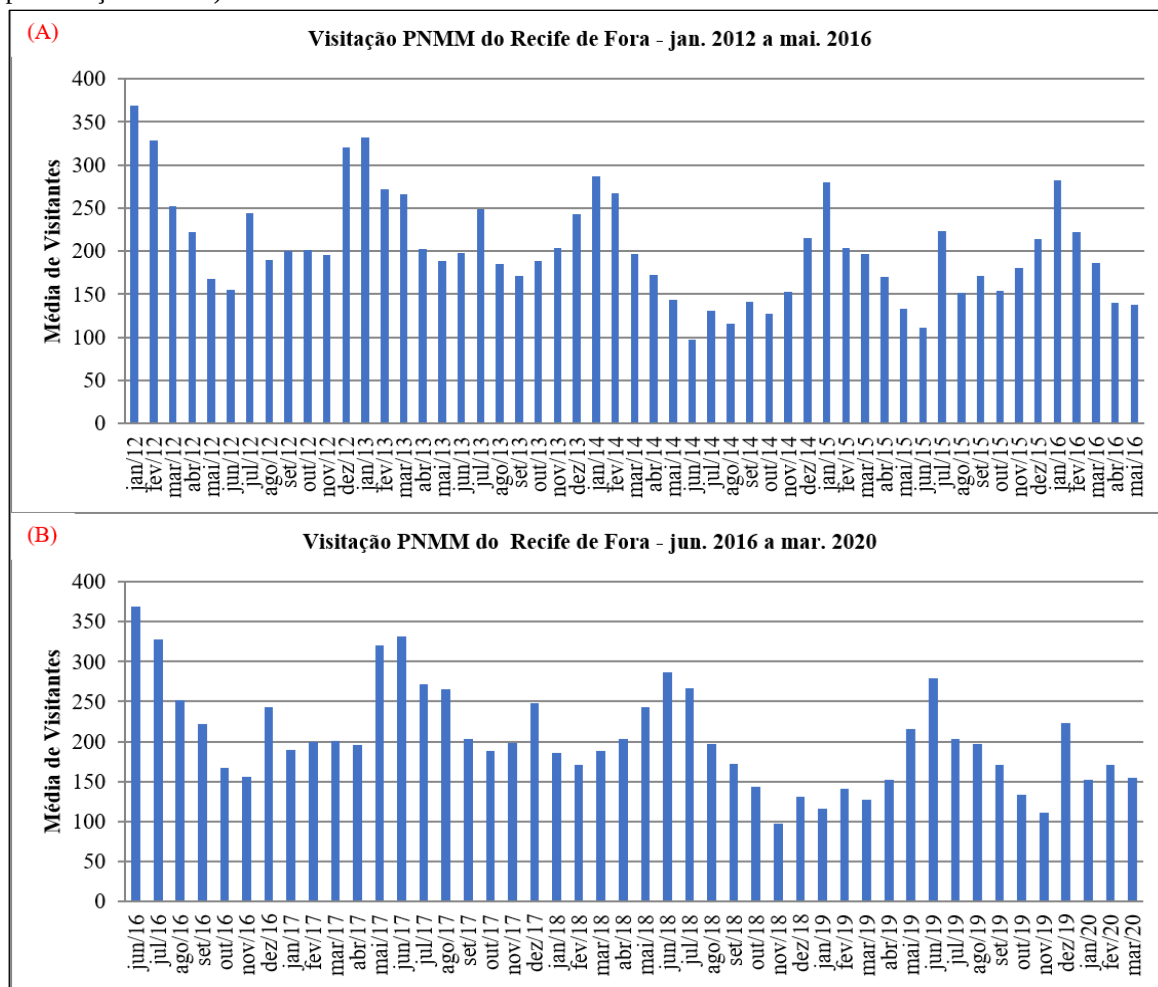
Quantidade permitida de pessoas/dia por cada tipo de atividade					Valor atual da “taxa” de visitação por pessoa
Identificação no zoneamento	Atividade	Número máximo permitido de pessoas/dia simultaneamente			
		Embarcação	Recife	Água	
ZUI-1	Passeio de escuna e recreação na piscina de visitação	100	400	400	R\$ 16,30
ZUI-2	Mergulho autônomo	100	200	50	R\$ 16,30
ZUI-3	Passeio de escuna e flutuação na raia de flutuação	100	150	50	R\$ 16,30

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto Municipal nº 12.430/2021 e Portaria SMMA nº 007/2021

⁷⁵ “Estrutura construída de pedra, madeira ou ferro, que avança para o mar, ligada à terra por uma das extremidades, e que permite a atracação de embarcações por ambos os lados”. (MICHAELIS, 2021).

As médias diárias, apresentadas mensalmente, de visitantes na piscina de visitação (ZUI-1), no período de 2012 a 2019 (sem distinção de temporada) e 2020 (apenas alta temporada) estão representadas na Figura 5 (gráficos A, B). Ainda não há dados sobre os demais tipos de atividade turística no parque (flutuação e mergulho autônomo).

Figura 5 – Distribuição de visitantes por (A) média diária de jan./2012 a mai./2016 e (B) de jun./2016 a mar./2020 (apresentação mensal).



Fonte: Elaboração própria com base em dados da visitação do PNMM do Recife de Fora obtidos junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro/BA

Os resultados apresentados na figura 5 indicam que a média diária de visitantes na piscina de visitação em todos os meses analisados, considerando-se os dias em que o PNMM do Recife de Fora pode receber visitantes, tem se mantido dentro do limite máximo permitido, que é de 400 pessoas/dia, no período de 2012 a 2020. É perceptível a queda da média de visitantes até 2016, ano em que foi concluído e publicado o plano de manejo do parque, a partir de 2016 houve pequena tendência de alta até março/2020, quando a visitação foi interrompida

em virtude da Pandemia da COVID-19. Sendo assim, quando se leva em conta que a média diária de visitantes se refere apenas aos dias em que as condições naturais permitem a atividade de visitação, percebe-se que a gestão tem obtido relativo êxito no que tange ao controle da intensidade da visitação comparativamente com o período em que não havia tal limite.

Salienta-se que o número máximo permitido de visitantes, de 400 pessoas/dia, foi um número arbitrário, decidido no âmbito do Grupo de Acompanhamento de Trabalho Ambiental (GATA), criado para a implementação do TAC. A definição desse número não foi baseada em nenhum estudo científico que subsidiasse tal decisão. Ainda não existem indicadores de sustentabilidade embasados por um estudo científico de determinação de capacidade de suporte, capaz de medir os impactos da atividade turística no ecossistema do parque e seu entorno. A preservação do PNMM do Recife de Fora pressupõe que a gestão considere sua dinâmica biológica, segundo a qual o estoque de recurso renovável de um ecossistema não é fixo e sua expansão está limitada pela capacidade de suporte desse ecossistema; incompatível, portanto, com a dinâmica econômica, cuja lógica é direcionada para o declínio do estoque do recurso natural, mediante sua extração persistente (ENRÍQUEZ, 2018, p. 159).

Para os objetivos desse estudo, entende-se capacidade de suporte como o conceito “[...] aplicado para capturar, calcular e exprimir os limites ambientais causados pelas atividades humanas” (ANDRADE; ROMEIRO, 2009a, p. 14). No caso do PNMM do Recife de Fora, esse conceito encontra aplicação especial na gestão de atividades tais como a pesca e o turismo, porém, merecendo especial atenção a atividade turística (visitação, flutuação e mergulho autônomo), haja vista que é uma atividade permitida no parque, diferente da pesca, que é proibida. O estudo de determinação da capacidade de suporte deveria ter sido realizado no prazo de dois anos após a publicação do plano de manejo como condição para amparar a normatização da atividade de flutuação na raia de flutuação (ZUI-3), estando sua realização prevista no “Programa de Monitoramento e Pesquisa” do plano de manejo, a ser financiado com recurso proveniente da “taxa” de visitação (PORTO SEGURO, 2016, p. 155, 167, 206). Entretanto, essa atividade foi autorizada pela SMMA a partir de 2021 sem que houvesse a realização do estudo.

Pela ausência de estudo de determinação da capacidade de suporte, tal como foi feito no arquipélago de Fernando de Noronha, que embasasse o número máximo de visitantes permitidos ao mesmo tempo no PNMM do recife de Fora, a determinação de um número máximo de 400 pessoas/dia, que é muito inferior ao número observado anteriormente a 2004 (ano em que foi firmado o TAC), pode passar uma falsa impressão de que esse número está

dentro da sua capacidade de suporte. Mas não se pode esquecer que o TAC foi uma medida emergencial de intervenção na gestão do parque, face ao risco imediato ao seu equilíbrio ecológico em função do excesso de visitação. O próprio TAC previu que o número de 400 pessoas/dia deveria ser permitido até que se fizesse o plano de manejo, pressupondo que este instrumento traria estudos mais detalhados relacionados à capacidade de suporte.

Outra questão a se considerar é que o estabelecimento de um número fixo permitido de pessoas/dia não é condizente com a dinâmica natural do parque (maré, clima etc.), que condiciona a frequência de visitação, nem com a dinâmica econômica local (sazonalidade do turismo), que rege a distribuição da quantidade de visitantes no decorrer do ano. Pela dinâmica natural, o período diário de visitação concentra-se entre duas horas e duas horas e meia, possibilitando o encontro concomitante de até 400 pessoas na piscina de visitação nesse curto período. Pela dinâmica econômica, a maior quantidade de pessoas e de dias de visitação ocorre no período considerado de “alta” temporada, concentrando na menor parte do ano maior quantidade de dias em que ocorre a visitação (tabela 2), em função da maior demanda de visitantes.

Tabela 2 – Quantidade (por temporada) e média (mensal) de dias de visita para o PNMM do Recife de Fora – período de 2012 a 2020

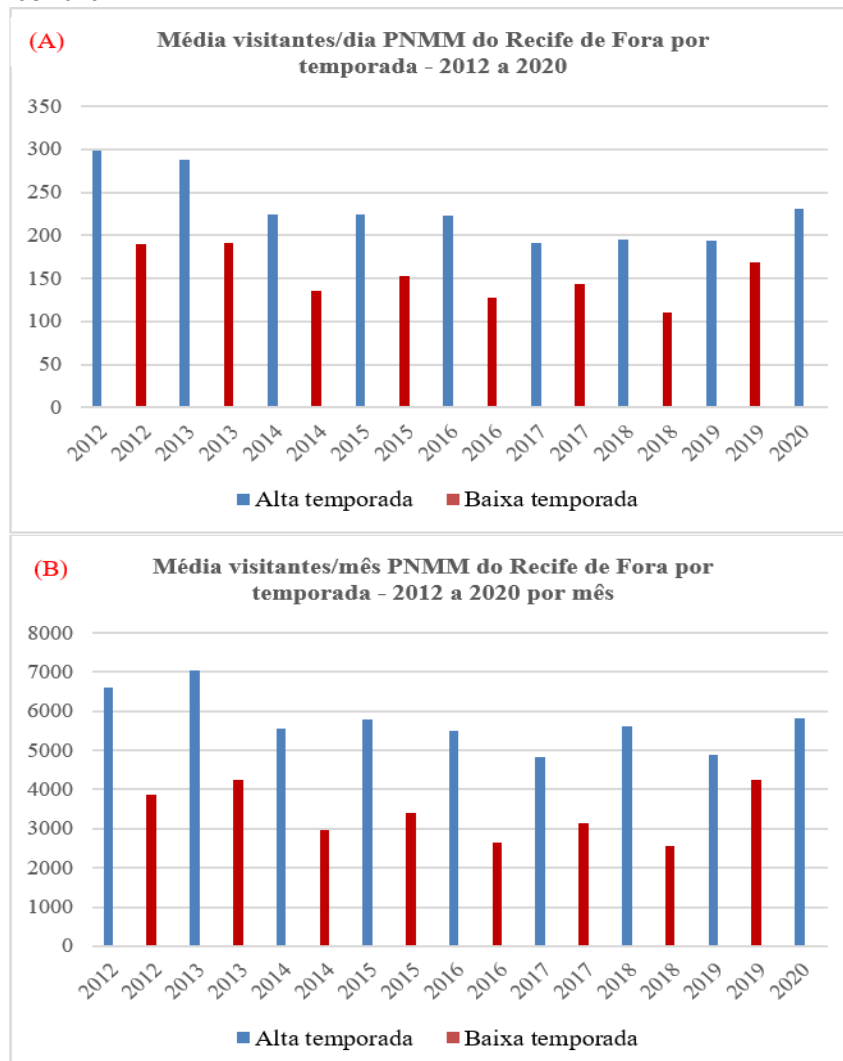
Temporadas (alta e baixa) anuais (2012 a 2020)							
Alta	Meses	Dias Totais	Média dias visita/mês	Baixa	Meses	Dias Totais	Média dias visita/mês
2012	4	88	22	2012	7	142	20
2013	5	123	25	2013	7	155	22
2014	5	122	24	2014	7	151	22
2015	5	129	26	2015	7	154	22
2016	5	123	25	2016	7	144	21
2017	5	120	24	2017	7	153	22
2018	5	142	28	2018	7	162	23
2019	5	126	25	2019	7	176	25
2020	4	100	25	2020	Pandemia COVID-19		

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de visitação do PNMM do Recife de Fora, obtidos junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro.

A combinação dessas duas dinâmicas resulta na distribuição da visitação de forma desproporcional ao longo do dia e ao longo do ano, com alta concentração de pessoas no PNMM do Recife de Fora concomitantemente em poucas horas do dia e em poucos dias e meses do ano, correspondentes ao período de “alta” temporada (figura 6)⁷⁶.

⁷⁶ Período que compreende os meses de janeiro, fevereiro, março, julho e dezembro.

Figura 6 – (A) média de visitante/dia e (B) média de visitantes/mês por temporada no PNMM do Recife de Fora, período de janeiro de 2012 a março de 2020



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de visitação do PNMM do Recife de Fora obtidos junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro/BA

Essas questões devem ser levadas em conta quando da realização do estudo de determinação da capacidade de suporte, pois não basta que se defina um número máximo de visitantes por dia. Deve-se considerar também a distribuição desigual da visitação ao longo do ano e a concentração de pessoas em poucas horas do dia. O número e a frequência de visitantes presentes concomitantemente no PNMM do Recife de Fora são importantes indicadores de potencial de degradação desse ambiente. Estudo recente sobre o impacto da atividade turística no PNMM do Recife de Fora indicou que a concentração de visitantes na única piscina de visitação tem potencial de causar danos à fauna local, principalmente em razão do intenso pisoteio nos recifes, podendo resultar em redução do número de colônias e culminar, no longo

prazo, na redução “[...] do potencial reprodutivo dessas populações, afetando [...] sua sobrevivência[...]”. (FILGUEIRAS *et al.*, 2017, p. 190-192).

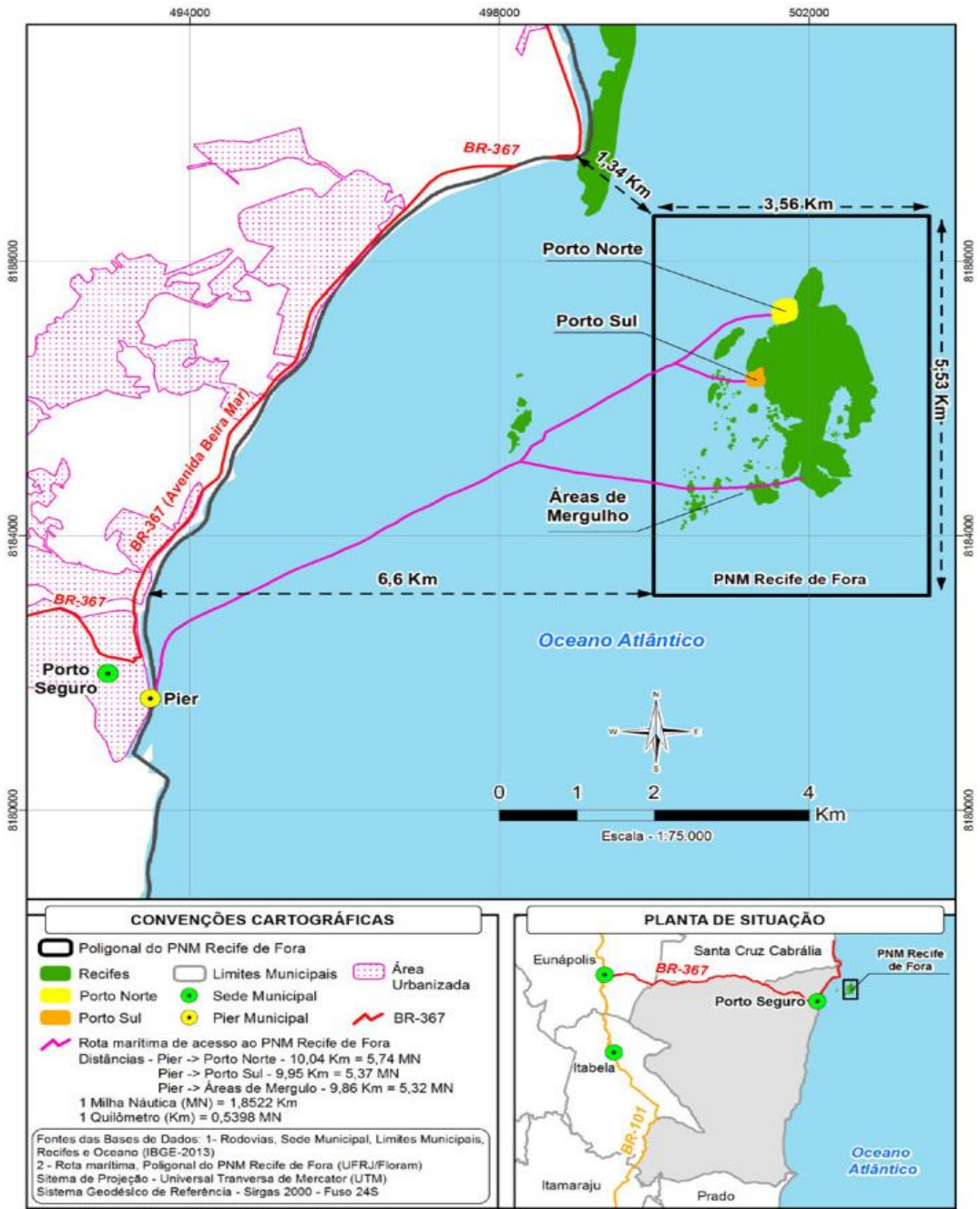
Essa realidade contraria a finalidade e objetivos constantes da legislação que regulamenta a criação das unidades de conservação da natureza, de criação do PNMM do Recife de Fora e do seu próprio plano de manejo, que dispõem que o uso público desses espaços deve estar necessariamente vinculado à indução de uma conscientização ambiental, através de atividades de educação e interpretação ambiental, voltada para a conservação dos recursos naturais (BRASIL, 2000; PORTO SEGURO, 1997; 2021; 2016, p. 138). Nesse contexto, é conveniente lembrar que os princípios do Direito Ambiental da precaução e da prevenção vinculam o Poder Público no sentido de adotar políticas orientadas a evitar o dano ambiental, inibindo comportamentos com potencial ou com ameaça de causarem o dano, haja vista que este, uma vez concretizado, poder ser irreparável (FARIAS; COUTINHO; KARÊNIA, 2016, p. 264–265).

Dentre as falhas na gestão do PNMM do Recife de Fora apontadas pelo IBAMA e pelo MPF, convém destacar aquelas relacionadas ao controle do número de visitantes e à gestão dos recursos arrecadados com a “taxa” de visitação. À época, não se tinha o devido controle sobre sua arrecadação e destinação da receita. O processo de arrecadação era falho, conforme ficou demonstrado no relatório do IBAMA. Não existia uma preocupação por parte da gestão municipal em estabelecer um controle preciso do número de visitantes e, por conseguinte, não se sabia de fato quanto era arrecadado com a “taxa” de visitação por dia, mês ou ano. Não se tinha, portanto, dois parâmetros de extrema importância para uma gestão ambiental eficiente da unidade de conservação: o número diário, exato, de pessoas que adentravam no parque e faziam uso de seus recursos naturais, indicador fundamental para o planejamento e execução de qualquer política pública de ambiental em qualquer unidade de conservação de uso público; e o total de recurso arrecadado com sua principal fonte de sustentabilidade econômica, parâmetro essencial para financiar essas políticas. Esses parâmetros estão intimamente relacionados. Através do controle do número de visitantes é possível se fazer uma previsão da receita arrecadada e, conseqüentemente, o planejamento das despesas a serem pagas. Outrossim, através da receita arrecadada, uma vez estabelecido o valor unitário da “taxa” de visitação, é possível saber o número de visitantes em um determinado período.

Salienta-se que os valores da “taxa” de visitação e do passeio de escuna para o PNMM do Recife de Fora são distintos, embora relacionados. O acesso ao parque (figura 7) é possível apenas por via marítima, partindo-se do píer municipal em direção nordeste por 10,04 km (5,74

milhas náuticas) até o Porto Norte do parque (PORTO SEGURO, 2016, p. 75), com a utilizações de embarcações apropriadas (figura 8), devidamente autorizadas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e credenciadas junto à Capitania dos Portos do Ministério da Marinha. Essa característica do PNMM do Recife de Fora demanda uma logística de transporte naval das operadoras de turismo que operam a visitação, envolvendo custos administrativos e operacionais.

Figura 7 – Acesso ao Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora



Fonte: Plano de Manejo do PNMM do Recife de Fora

Figura 8 –Embarcação com visitantes (A) partindo do píer municipal e (B) em rota para o PNMM do Recife de Fora



Fonte: Registro próprio.

Sendo assim, por estarem exercendo uma atividade econômica devidamente autorizada pelo Poder Público, essas operadoras cobram um valor (dinheiro em espécie ou por meio eletrônico) pelo passeio⁷⁷, por pessoa, independentemente do valor da “taxa” de visitação. O valor do passeio, que além do transporte, inclui a locação de alguns equipamentos (calçados apropriados, respirador, óculos de mergulho etc.) necessários para o deslocamento e fruição dos atrativos do parque, é um preço privado, definido, atualizado e divulgado (figura 9) pelas operadoras de turismo de acordo com as regras de mercado, sem qualquer interferência da Prefeitura Municipal/SMMA, pois o serviço de visitação não é executado mediante contrato de concessão, precedida de licitação pública, como é o caso do serviço da visitação pública no PARNAMAR de Fernando de Noronha. No PNMM do Recife de Fora, a exploração da atividade turística é realizada mediante simples ato administrativo de autorização do Poder Público (Portaria editada pela SMMA)⁷⁸.

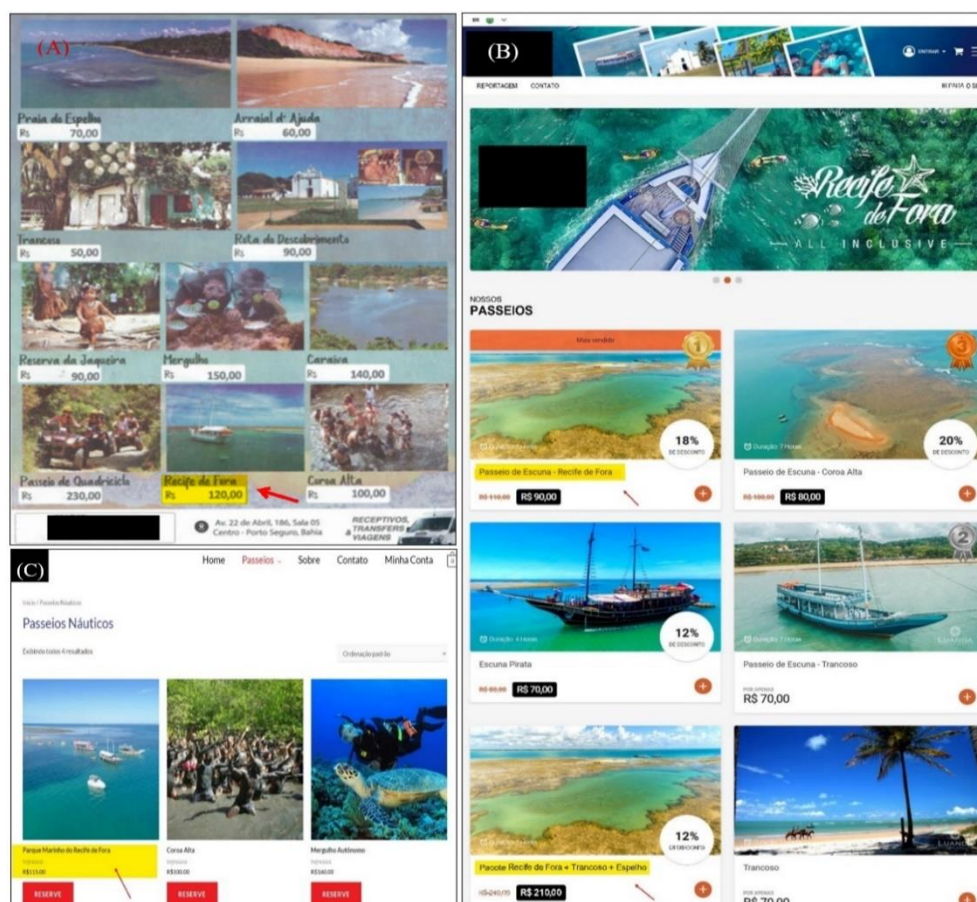
Salienta-se que, embora o passeio para o PNMM do Recife de Fora seja realizado por operadoras de turismo e o público visitante seja majoritariamente proveniente de outras localidades (turistas) (PORTO SEGURO, 2016, p. 111-117), o pagamento pelo valor do passeio e da “taxa” de visitação é requerida também do visitante local (morador), sendo que não existe descontos e isenções de nenhum dos dois preços (preço privado e preço público) para esse tipo de visitante, nem mesmo uma quota de vagas nas escunas com valor acessível. Sendo assim, não se pode afirmar que o pagamento do passeio é exclusivo para turistas, muito menos que a

⁷⁷ Transporte naval na rota: píer municipal/PNMM do Recife de Fora/píer municipal (ida e volta).

⁷⁸ Portaria SMMA 007/2021(PORTO SEGURO, 2021).

“taxa” de visitação é uma exação sobre o turismo, como ocorre com as exações de Fernando de Noronha e a Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas/SC, que são cobradas apenas de turistas⁷⁹.

Figura 9 – Meios utilizados pelas operadoras de turismo para divulgar os valores de passeios turísticos, inclusive para o Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora (Porto Seguro - BA) (marcado em amarelo). (A) Divulgação através de folheto impresso (valores de 2020). (B, C) Divulgação através de página eletrônica na internet (valores de 2021).



Fonte: (A) Obtido na sede de operadora local de turismo. (B) Obtido no site <https://costabahia.com.br/passeios/> (operadora local de turismo). (C) Obtido no site <https://www.luandaturismo.com.br/> (operadora local de turismo).

Cumprе salientar também que esse valor é denominado de ingresso de forma inapropriada, haja vista que o parque é um bem público de natureza ambiental, de proteção integral, de modo que as operadoras de turismo não possuem sobre ele qualquer direito de propriedade ou contrato de concessão com o Poder Público municipal, não cabendo o termo “ingresso” vendido pelas operadoras de turismo. Cabe exclusivamente ao Poder Público, atuando de forma direta ou indireta (contrato de concessão), conceder o acesso ao parque, que

⁷⁹ Esses casos foram objeto de estudo do Capítulo II.

é um bem público. Portanto, é a “taxa” de visitação, definida, atualizada e cobrada pelo Poder Público, que possui natureza de ingresso, porquanto é a SMMA, juntamente com a Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal de Vereadores, o órgão público competente para administrar e promover a tutela ambiental do parque. No entanto, uma vez que a SMMA delegou às operadoras de turismo o recolhimento da “taxa” de visitação, com posterior transferência da arrecadação para o ente público, aquelas acabam divulgando e cobrando o preço do passeio com o valor da “taxa” de visitação incluído. Pelo mesmo motivo, não é correto se denominar de “taxa” de visitação o valor total (soma dos valores do passeio e da “taxa”) cobrado pelas operadoras de turismo a cada visitante.

Os resultados da pesquisa realizada junto à SMMA (entrevista) revelaram que os procedimentos de cobrança da “taxa” de visitação consistem em o visitante pagar o seu valor e receber um *ticket* impresso numerado no momento que compra o passeio junto às operadoras de turismo (figura 10). O controle do número de visitantes é feito por servidores públicos da SMMA, mediante a troca do *ticket* impresso de cada visitante por uma pulseira, momento em que é liberado o embarque através de um equipamento de controle de acesso (catraca).

Figura 10 – (A, B) *Tickets* numerados de controle de pagamento da “taxa” de visitação (valor anterior ao cobrado em 2021) do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora (Porto Seguro - BA) entregue pela operadora de turismo ao visitante no momento da compra do passeio, com cores diferentes para cada operadora. (C) *tickets* de cortesia (*free*) fornecido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) de Porto Seguro para os casos de isenção do pagamento previstos no plano de manejo. (D, E) Pulseira numerada de embarque a ser obtida pelo visitante mediante a entrega do ticket da “taxa” ao servidor público da SMMA.



Fonte: (A, B, C) Dados e informações obtidos junto à SMMA. (D, E) Obtida de operadora de turismo no momento da compra do passeio para o PNMM do Recife de Fora

Após a conclusão do processo de embarque, os servidores públicos da SMMA (fiscais) que atuam no controle de visitantes preenchem, ainda no píer de embarque, um formulário interno de controle diário de visitantes ao PNMM do Recife de Fora (figura 11).

Figura 11 – Formulário de controle diário de visitantes (pagantes e não pagantes) utilizado pelos servidores públicos da SMMA no píer de embarque

CONTROLE DIÁRIO DE VISITAÇÃO AO PMMR - PARQUE MUNICIPAL MARINHO DO RECIFE DE FORA					
FISCAIS :	1-				Nº DE
	2-				CATRACA:
DATA:			HORA DE MARÉ :	HORA DE EMBARQUE :	
			Nº DE VISITANTES :	Nº DE CORTESIAS :	
			Nº DE VISITANTES :	Nº DE CORTESIAS :	
			Nº DE VISITANTES :	Nº DE CORTESIAS :	
			Nº DE VISITANTES :	Nº DE CORTESIAS :	
TOTAL DE VISITANTES PAGANTES E DE CORTESIAS :					
Nº GLOBAL DE VISITANTES/DIA:					
OBS:					
ASSINATURA DO FISCAL Nº 01					
ASSINATURA DO FISCAL Nº 02					

Fonte: Obtido junto à Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA

Esse formulário possui dupla função: controlar o número de visitantes diários ao parque, de forma a mantê-lo dentro do limite estabelecido pelo TAC e apurar o montante diário arrecadado pelas operadoras de turismo com a “taxa” de visitação. Os *tickets* recebidos e as pulseiras não utilizadas são juntados ao referido formulário, com os quais os servidores fazem a prestação de contas no setor responsável pela gestão do parque na SMMA. Este, por sua vez, consolida os dados diários de visitação em relatório mensal (figura 12) e os encaminha ao setor financeiro, que, no final de cada mês de apuração, emite boleto com o montante mensal arrecadado com a “taxa” de visitação para cada uma das operadoras de turismo, com prazo de vencimento variando entre 30 e 45 e cinco dias após a emissão.

O recebimento do valor dos boletos relativos à “taxa” de visitação ocorre através de compensação bancária em conta corrente exclusiva de titularidade do Fundo Municipal do Meio Ambiente, e depois transferida, pela instituição bancária, para conta de aplicação. Cabe à Secretaria de Finanças do Município a movimentação da conta, assim como das demais contas do Fundo Municipal do Meio Ambiente, em favor do PNMM do Recife de Fora. Entretanto, as despesas (compras, contratos de serviços diversos) financiados com o recurso da taxa são planejadas e executadas pelo setor financeiro da SMMA.

Figura 12 – Modelo de relatório mensal com dados de visitação por operadora de turismo autorizada

CONTROLE DE VISITAÇÃO AO PARQUE MARINHO MUNICIPAL DO RECIFE DE FORA/ JANEIRO/2021									
	Nº GERAL DE VISITANTES MÊS		Nº DE CATRACA		Nº DE ENTRADA		Nº DE SAÍDA		
01/jan									
02/jan									
03/jan									
04/jan									
05/jan									
06/jan									
07/jan									
08/jan									
09/jan									
10/jan									
11/jan									
12/jan									
13/jan									
14/jan									
15/jan									
16/jan									
17/jan									
18/jan									
19/jan									
20/jan									
21/jan									
22/jan									
23/jan									
24/jan									
25/jan									
26/jan									
27/jan									
28/jan									
29/jan									
30/jan									
31/jan									
TOTAL:									

Fonte: Obtido na Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA

Por outro lado, nas visitas realizadas ao PNMM do Recife de Fora para observação de campo, verificou-se que os procedimentos informados pela SMMA não são rigorosamente seguidos no momento da compra do passeio. Não houve entrega do *ticket* numerado da “taxa” de visitação. A pulseira foi entregue diretamente pelo funcionário da operadora de turismo, sem nenhuma verificação por parte de um servidor da SMMA que estava presente no momento do embarque, que não exigiu qualquer comprovação de pagamento da “taxa” de visitação. A operadora de turismo cobrou um valor total pelo passeio (R\$ 100,00 por pessoa) e limitou-se a informar que no total estavam embutidos os valores da “taxa” de visitação denominada por ele de “taxa ambiental”, e da locação dos equipamentos necessários para a visitação (calçado de proteção, óculos e respirador). Além da pulseira, o funcionário da operadora forneceu um comprovante pela reserva da vaga (um dia antes da visita) e um *ticket* impresso para ser entregue ao funcionário da operadora, responsável pelo procedimento de embarque, sendo controle interno da própria operadora, haja vista que o embarque de visitantes no píer municipal ocorre simultaneamente para as embarcações de diferentes operadoras. Não se identificou a presença da catraca instalada para controlar o embarque, conforme descrito pela SMMA, fato que pode ser justificado em razão do píer, à época, estar passando por reforma.

Constata-se, assim, que, semelhante ao que foi relatado na vistoria do IBAMA em 2010, o sistema de controle da cobrança da “taxa” continua apresentando falhas sérias, sendo

ineficiente e não oferecendo nível satisfatório de segurança contra eventuais fraudes e evasão de receita. As pulseiras deveriam ser entregues exclusivamente por servidor público da SMMA, mediante o recebimento do *ticket* comprovando pagamento da “taxa” de visitação. Outra questão a ser levada em conta é que o visitante tem o direito de saber todos os preços embutidos dentro do valor total pago pelo passeio, especialmente da “taxa” de visitação, que possui uma vertente ambiental, além dos valores dos equipamentos que está alugando. E não se observou esse fato na prática, pois não há um comprovante que discrimine todos os valores embutidos na cobrança. A realidade é que essa conscientização de que se está pagando um valor para contribuir com a proteção do parque não fica muito clara.

Nesse sentido, faz-se necessário que se melhore a comunicação, tanto por parte do Poder Público, quanto por parte das operadoras de turismo visando informar claramente o visitante dos valores que compõem o total pago pelo passeio, através de informativos afixados em local de fácil visibilidade na sede das operadoras de turismo e SMMA e no centro de convivência do parque, que está em construção, bem como pela emissão de comprovante de pagamento, discriminando tais valores. Ademais, não existe sistema de informação computadorizado que permita um controle mais adequado da quantidade de visitantes pagantes e da receita arrecada, mediante a emissão de relatórios confiáveis. Tampouco existe a disponibilização dos dados e informações sobre a arrecadação para a sociedade. O controle externo é feito apenas através de relatório de atividades enviados periodicamente ao CMMA e ao Tribunal de Contas dos Municípios (TCM). Essa fragilidade do processo de transparência da cobrança, arrecadação e destinação do recurso da “taxa” de visitação dá margem a eventual prática de desvio de valores e de destinação indevida da receita arrecadada, que deve ser investida exclusivamente em políticas relacionadas ao PNMM do Recife de Fora.

Conforme já afirmado, o preço do passeio varia de acordo com as regras do mercado, não se observando uma uniformidade na cobrança entre as operadoras de turismo. Observa-se nos anúncios os preços variando de R\$ 90,00 (noventa reais) a R\$ 120,00 (cento e vinte reais) por pessoa (Figura 3), já incluído o valor da “taxa” de visitação. Verificou-se, porém, em uma das visitas de campo, que uma mesma operadora cobrou até 50% a mais no preço do passeio de um visitante em relação a outro. Ou seja, a falta de uniformidade dos preços não se restringe à concorrência entre duas ou mais operadoras, mas existe desigualdade nos preços cobrados pela mesma operadora. Não resta dúvida que na atividade econômica a concorrência é sempre benéfica para os consumidores, sendo, portanto, desejável.

O contrário da livre concorrência é a formação de cartel, em que os agentes de uma mesma atividade econômica desistem de competir entre si e se juntam para combinar os preços praticados, prejudicando o consumidor e a economia, sendo essa prática indesejável no âmbito da prestação do serviço da visitação para o PNMM do Recife de Fora. Mas em se tratando de um serviço para fruição de um bem público ambiental, indisponível (o particular não pode dele dispor como seu patrimônio), de uso público limitado, cuja tutela cabe ao Estado (SMMA), a diferença expressiva de preços cobrados entre as operadoras, bem como cobrados entre clientes de uma mesma operadora, para o mesmo serviço de visitação, não parece ser razoável, podendo indicar a necessidade de uma maior regulação dessa atividade por parte da SMMA.

A atividade econômica no parque deve ser monitorada e limitada, obedecendo-se rigorosamente o limite diário de visitantes, cabendo a cada empreendimento turístico autorizado operar dentro do seu limite. E o mercado não deve ditar o grau de utilização de um bem público; essa função é do Estado. Esse argumento ganha força principalmente diante do fato de o valor cobrado pela “taxa” de visitação, que atualmente é R\$ 16,30 (dezesesseis reais e trinta centavos) por pessoa, representar apenas 18% (dezoito por cento) do valor médio cobrado pelo passeio, por pessoa, considerando a média aritmética dos valores cobrados nos anúncios das operadoras (Figura 3). Em outras palavras, o Poder Público assume todas as despesas relacionadas à conservação e estrutura de visitação do parque, mas arrecada menos de 1/5 do valor total cobrado para a visitação. A maior parte do faturamento fica com as operadoras de turismo. Em verdade, com exceção do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN)⁸⁰, não há de fato qualquer contrapartida financeira das operadoras de turismo tendo como fator gerador a visitação pública para o PNMM do Recife de Fora.

A importância da sustentabilidade econômica das unidades de conservação recebe tratamento nos art. 34 e 35 da Lei nº 9.985/2000, merecendo consideração a previsão de cobrança da “taxa” de visitação nas unidades de conservação do grupo de proteção integral, com a finalidade de financiar sua gestão. O montante de recurso arrecadado com a “taxa” de visitação é um dos diferenciais do PNMM do Recife de Fora em relação a outras unidades de conservação de uso público, devendo esse montante de recurso ser direcionado a um fundo específico, cuja destinação deve ser aprovada pelo CMMA de Porto Seguro (PORTO SEGURO, 2016, p. 135). Não se deve esquecer que a “taxa” de visitação é paga pelo visitante e não pela operadora de turismo, que apenas transfere o valor arrecado para o tesouro municipal,

⁸⁰ As operadoras de turismo recolhem ao município de Porto Seguro o ISSQN com alíquota reduzida, de apenas 3% sobre a base impositiva.

decorrido algum tempo de sua arrecadação. Essa questão requer uma análise mais aprofundada da destinação do recurso da “taxa” de visitação.

A gestão do fundo financeiro do PNMM do Recife de Fora

As políticas de gestão ambiental do PNMM do Recife de Fora, vinculadas a ações específicas dentro de um programa de governo, foram contempladas pela primeira vez no Planoplurianual (PPA) municipal vigente (2018-2021)⁸¹. Esse detalhe representa avanço na gestão do parque, pois essas políticas passaram a ser priorizadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) correspondentes⁸² e receberam dotações orçamentárias específicas nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOA's)⁸³, vinculadas ao “Fundo Municipal – Parque Marinho Recife de Fora”. Antes, as políticas relacionadas ao parque resumiam-se a atividades de avaliação do seu plano de manejo, que estava prestes a ser publicado, vinculadas à função de governo generalista de “Gestão Ambiental”, financiada com recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente ou da Secretaria Municipal do Meio Ambiente⁸⁴. É importante destacar que nos orçamentos anuais dos exercícios de 2016 e 2017⁸⁵ a dotação orçamentária destinada à função “Gestão Ambiental” era uma das menores de todo o universo das dotações previstas, representando pouco mais de 20% (vinte por cento) da dotação para a mesma função no orçamento de 2018. Uma das razões que pode explicar tal discrepância é o fato de a receita arrecadada com a “taxa” de visitação passar a ser destinada exclusivamente para ações relacionadas ao meio ambiente a partir do exercício de 2018. Dessa forma, as políticas de gestão do PNMM do Recife de Fora, passaram a ser concretizadas de forma específica e contínua nos instrumentos de gestão fiscal municipais a partir do referido exercício financeiro, após dois anos da aprovação do seu plano de manejo, quando o “Fundo Municipal – Parque Marinho Recife de Fora” passou a constar nesses instrumentos com dotação orçamentária própria. O desdobramento das ações/projetos que materializam essas políticas no orçamento fiscal da LOA, com suas respectivas dotações, relativos aos exercícios de 2018, 2020 e 2021, está sintetizado na tabela 3.

⁸¹ Instituído pela Lei Municipal nº 1.398, de 27 de novembro de 2017 (PORTO SEGURO, 2017).

⁸² Leis Municipais números 1.503/2019 e 1.560/2020.

⁸³ Leis Municipais números 1.397, de 27 de novembro de 2017; 1.548/2019; e 1.592/2020 (PORTO SEGURO, 2017; 2019; 2020)

⁸⁴ Conforme consta nas Leis Municipais números 1.274/2015 (exercício financeiro de 2016) e 1.334/2016 (exercício financeiro de 2017)

⁸⁵ As LOA's de exercícios anteriores não estavam disponíveis para consulta.

Tabela 3 – Detalhamento das atividades com despesas fixadas na LOA com dotações orçamentárias vinculadas ao Fundo Municipal do Parque Natural Municipal do Recife de Fora - Exercícios 2018, 2020 e 2021

Programa de trabalho		Valores fixados por natureza de despesa e por exercício financeiro		
1901002	Fundo Municipal – Parque Marinho Recife de Fora			
18	Gestão Ambiental			
541	Preservação e Conservação Ambiental			
003	Extensão rural para o desenvolvimento sustentável e preservação do patrimônio ambiental	2018	2020	2021
1.027	Implantação do plano de manejo do Parque Natural Mun. do R. Fora	33 – R\$ 905.000,00 44 – R\$ 95.000,00	33 – R\$ 905.000,00 44 – R\$ 95.000,00	33 – R\$ 455.000,00 44 – R\$ 95.000,00
	Totais	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.000.000,00	R\$ 550.000,00
2.140	Ordenamento da orla municipal	33 – R\$ 50.000,00 44 – R\$ 50.000,00	33 – R\$ 50.000,00 44 – R\$ 50.000,00	33 – R\$ 80.000,00 44 – R\$ 20.000,00
	Totais	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00
2.141	Centro de visitante e informações ambientais	31 – R\$ 50.000,00 33 – R\$ 50.000,00 44 – R\$ 50.000,00	31 – R\$ 50.000,00 33 – R\$ 50.000,00 44 – R\$ 50.000,00	31 – R\$ 50.000,00 33 – R\$ 50.000,00 44 – R\$ 60.000,00
	Totais	R\$ 150.000,00	R\$ 150.000,00	R\$ 160.000,00
2.142	Educação ambiental – Parque Marinho Recife de Fora	31 – R\$ 10.000,00 33 – R\$ 30.000,00 44 – R\$ 10.000,00	31 – R\$ 10.000,00 33 – R\$ 30.000,00 44 – R\$ 10.000,00	31 – R\$ 10.000,00 33 – R\$ 30.000,00 44 – R\$ 10.000,00
	Totais	R\$ 50.000,00	R\$ 50.000,00	R\$ 50.000,00
Totais das dotações vinculadas ao Fundo Municipal – Parque Marinho Recife de Fora		R\$ 1.300.000,00	R\$ 1.300.000,00	R\$ 860.000,00

Fonte: Elaboração própria, com base na LOA do Município de Porto Seguro/BA.

Observa-se, na tabela 3, que dentre as despesas que recebem dotação do Fundo Municipal do PNMM do Recife de Fora constam algumas não relacionadas exclusivamente ao parque, tais como aquelas vinculadas ao “ordenamento da orla municipal”. A previsão dessas despesas foi repetida nas LOA’s de 2018, 2020 e 2021. Cabe informar que, na ausência de regulamentação oficial, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (CMMA) propõe e o Conselho Municipal de Meio Ambiente delibera a respeito de quais ações e projetos são financiados com recurso do fundo, mesmo já tendo ocorrido a previsão orçamentária de sua aplicação. Sendo assim, no final de 2020, as citadas ações constantes da tabela 3 foram submetidas à apreciação do CNMA, sob o argumento de que a orla compõe área marítima integrada ao PNMM do Recife de Fora. Essa proposta foi debatida em reunião do CNMMA, cuja maioria decidiu pela destinação dos recursos em projetos e ações que guardam estrita relação com o PNMM do Recife de Fora. Da mesma forma, no início da pandemia da COVID-19, a Câmara de Vereadores de Porto Seguro propôs a utilização de recurso do fundo do parque no combate e controle da pandemia, proposta que também foi recusada pelo CMMA. Essa abordagem é importante, pois determinadas proposições de ações e projetos para aplicação do recurso do fundo nem sempre guardam relação direta com o PNMM do Recife de Fora; algumas

não guardam qualquer relação. Esse fato demonstra também a importância do CNMMA, com a composição que ganhou a partir de 2013, no processo decisório da gestão do parque.

Fica demonstrado que, se por um lado a aplicação da receita da “taxa” de visitação do parque vem se adequando, a partir de 2018, aos ritos do planejamento e orçamento públicos (ciclo orçamentário), ao qual deve se submeter a despesa pública, por outro lado houve também a consignação no orçamento de despesas não relacionadas exclusivamente ao parque. Com a previsão orçamentária, passa a ser possível o acompanhamento pela sociedade e pelos órgãos de controle, com relativo nível de transparência, da aplicação do recurso e as políticas implementadas, ainda que não seja possível confirmar a fidedignidade dos fatos registrados nos referidos instrumentos, porque o presente trabalho não tem caráter de auditoria, que é função típica dos órgãos de controle legalmente constituídos.

Não se pode dizer o mesmo, porém, da gestão da transparência do processo de arrecadação da receita da “taxa” de visitação. Não é possível obter a informação exata dos ingressos a título de “taxa” de visitação, em razão da contabilização desta como uma das receitas da TCFA. A lei orçamentária traz apenas uma estimativa de receita. Diferente do que acontece com a despesa, não há nenhum instrumento que detalhe a arrecadação da receita especificamente da “taxa” de visitação, pois todos os ingressos são contabilizados como TCFA.

No que se refere ao ingresso da receita no fundo específico, embora este conste nos instrumentos de transparência da gestão fiscal, como fonte de financiamento das despesas, não existe qualquer regulamentação deste instrumento, apesar de sua criação ter sido colocada como um dos itens a serem cumpridos na Recomendação MPF 06/2011, estar previsto no plano de manejo e, recentemente, sua previsão ter sido incluída também na Lei nº 1.670/2021 como destinatário das receitas provenientes da “taxa” de visitação. Registre-se que numa tentativa de atender a recomendação do MPF foi criada uma conta bancária, vinculada ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, exclusiva para receber a receita da arrecadação da “taxa” de visitação. No âmbito da gestão municipal, é comum se denominar tal conta de fundo. Mas entende-se que para o pleno atendimento da recomendação e ao princípio da transparência na gestão fiscal, a constituição de um fundo financeiro envolve mais do que o simples ato de se criar uma conta bancária.

É preciso que se oficialize tal instrumento através de lei, que se institua um regulamento, com todas as formalidades exigidas para sua criação e manutenção, inclusive uma conta bancária exclusiva para os recebimentos dos recursos objeto de sua criação. Apenas a existência da conta bancária não é suficiente para se constituir um fundo público, pois as informações

bancárias são protegidas por sigilo, não sendo permitido o acesso da sociedade. Ainda que o MPF tenha tido acesso às informações de movimentação da conta bancária que recebe os recursos da “taxa” de visitação, o nível de transparência não é o mesmo possibilitado pela instituição de um fundo, cujos dados e informações de sua gestão ficam disponíveis para a sociedade nos portais de transparência pública na internet e publicadas no Diário Oficial do respectivo ente público, através dos instrumentos de gestão fiscal. Face ao exposto, o fundo do PNMM do Recife de Fora precisa ser oficialmente criado, para que a sociedade possa ter acesso às informações e dados necessários de sua gestão.

Diante da falta de informações completas nos instrumentos de gestão fiscal disponíveis no portal da transparência (portal do cidadão) da Prefeitura Municipal, capaz de certificar o total da receita arrecadada de fato em determinado período (dia, mês ou ano), recorreu-se à estimativa de arrecadação a partir do número de visitantes pagantes da “taxa” de visitação, contabilizados e disponibilizados pela SMMA. Para o cálculo, foi considerado, no período de janeiro de 2012 a março de 2020 (antes da Pandemia da COVID-19), a média diária de visitantes pagantes da “taxa” de visitação e apenas os dias em que efetivamente ocorreu a visitação (média de 193 visitantes/dia). Aplicando o valor atualizado de “taxa” de visitação, corrigido pela Secretaria Municipal de Finanças de Porto Seguro/BA com base em índices oficiais de correção monetária, tem-se os resultados estimados da tabela 4.

Tabela 4 – Estimativa de arrecadação de receita da “taxa” de visitação, com média diária, mensal, anual e total: período de janeiro de 2012 a março de 2020 (99 meses ou 8,25 anos), considerando valor atualizado da “taxa” para o Parque Natural Municipal do Recife de Fora (Porto Seguro - BA).

(A) Média visitantes/dia	(B) Média dias de visitação/ mês	(C) Média dias de visitação/ ano	(D) Valor atual “taxa” de visitação	Médias estimadas de arrecadação (R\$)			
				Dia (A*D)	Mês (A*B*D)	Ano (A*C*D)	Total (2012 a 2020) (R\$ 880.852,00) *8,25)
193	23,33	280	R\$ 16,30	3.145,90	73.393,85	880.852,00	7.267.029,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de visitação do PNMM do Recife de Fora obtidos junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Não é possível confirmar de forma exata o valor estimado anual de receita arrecadada (Tabela 4) pela comparação com os valores estimados da receita constantes da LOA, pois esta fornece apenas uma estimativa de arrecadação. No caso das receitas do fundo do PNMM do Recife de Fora, essa comparação torna-se ainda mais difícil, em virtude do saldo acumulado. Tendo em vista que a receita arrecadada com a “taxa” de visitação não vinha sendo incluída no planejamento orçamentário anterior a 2018, houve formação de considerável saldo financeiro no fundo. A partir do momento que o PPA previu ações a serem financiadas com esse recurso,

a fixação da despesa na LOA não precisou obedecer à estimativa de receita a ser arrecadada estritamente no respectivo ano, pois havia sobra de recurso disponível no fundo/conta bancária. De fato, dados da receita da “taxa” de visitação obtidos diretamente junto à Prefeitura Municipal registra considerável saldo na conta bancária exclusiva, acumulado até 18 de dezembro de 2020. Essa constatação pode explicar a razão dos valores de despesa fixados para os exercícios de 2018 e 2020⁸⁶ serem superiores à média estimada da receita (tabela 4) e ao valor fixado para 2021⁸⁷, este sim, condizente com a estimativa anual de receita.

Portanto, o processo de arrecadação e contabilização da receita da “taxa” de visitação não permite o acompanhamento, pela sociedade, de sua destinação de forma clara e transparente. Por ser contabilizada como fonte de receita TCFA, não é possível distingui-la, na página de acompanhamento da receita no portal do cidadão da Prefeitura Municipal de Porto Seguro⁸⁸ dos demais tipos de receita que são arrecadadas com a mesma denominação. Tampouco estão disponíveis na referida página eletrônica ingressos de receita da TCFA especificamente no Fundo Municipal – Parque Marinho Recife de Fora. Na tabela 5 apresenta-se resumo da receita acumulada do Fundo Municipal – Parque Marinho Recife de Fora até 2020 e despesas executadas em 2021.

Tabela 5 – Demonstrativo de receitas acumuladas (até dezembro de 2020) e despesas empenhadas (janeiro a agosto de 2021) do Fundo do Parque Natural Municipal do Recife de Fora (Porto Seguro - BA).

Receitas		Despesas 2021	
Receita acumulada até 18 dezembro de 2020 (saldo de conta bancária)	Previsão orçamentária	Valor empenhado	Valor a ser ajustado no orçamento
R\$ 4.089.118,00	R\$ 860.000,00	R\$ 941.159,26	R\$ 81.159,26

Fonte: Elaboração própria com base em dados e informações obtidos da Prefeitura Municipal de Porto Seguro

Conforme demonstrado, o Fundo Municipal do PNMM do Recife de Fora possuía importante saldo financeiro até dezembro de 2020. Considerando que a atividade turística sofreu drástica redução em função da pandemia da COVID-19, não há perspectiva de acréscimo importante de receitas em 2021. Atualmente, estão em execução projeto de requalificação do píer municipal e de construção de um centro de convivência e informações ambientais para os visitantes. Consta ainda em fase de planejamento de licitação um projeto de sinalização náutica, que também será executado com financiamento integral com recurso fundo, proveniente da

⁸⁶ R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais) para ambos os exercícios. Não se obteve acesso à LOA do exercício de 2019.

⁸⁷ R\$ R\$ 860.000,00 para o exercício de 2021

⁸⁸ Disponível em: [https://www.municipioonline.com.br/ba/prefeitura/portoseguro/cidadao\(PORTO SEGURO, 2021\)](https://www.municipioonline.com.br/ba/prefeitura/portoseguro/cidadao(PORTO SEGURO, 2021))

“taxa” de visitação. Todas essas ações estão previstas no plano de manejo do parque, algumas das quais também estão previstas nos instrumentos de planejamento e orçamento público, sob a ação “Implantação do Plano de Manejo do Parque Natural Mun. do R. Fora”. Os principais projetos implementados ou a serem implementados com recurso do fundo do PNMM do Recife de Fora já consignado no orçamento público constam no quadro 6.

Quadro 6 -Atividades/projetos financiados com recurso do Fundo do Parque Natural Municipal do Recife de Fora (Porto Seguro - BA) no período de 2020-2021

Atividades/projetos	Previsão no plano de manejo	Implementado	Valor
			Contratado (anual)
Contratação de empresa para requalificação do Píer Municipal e construção do Centro de Convivência do PNMM do Recife de Fora.	X	X	R\$ 1.125.481,08
Contratação de projeto de sinalização do parque	X	X	16.800,00
Segurança Patrimonial e fiscalização ambiental da UC.	X	X	R\$ 418.500,00

Fonte: Elaboração própria a partir de consulta aos instrumentos de transparência na gestão fiscal, no Portal da Transparência Pública do Município de Porto Seguro.

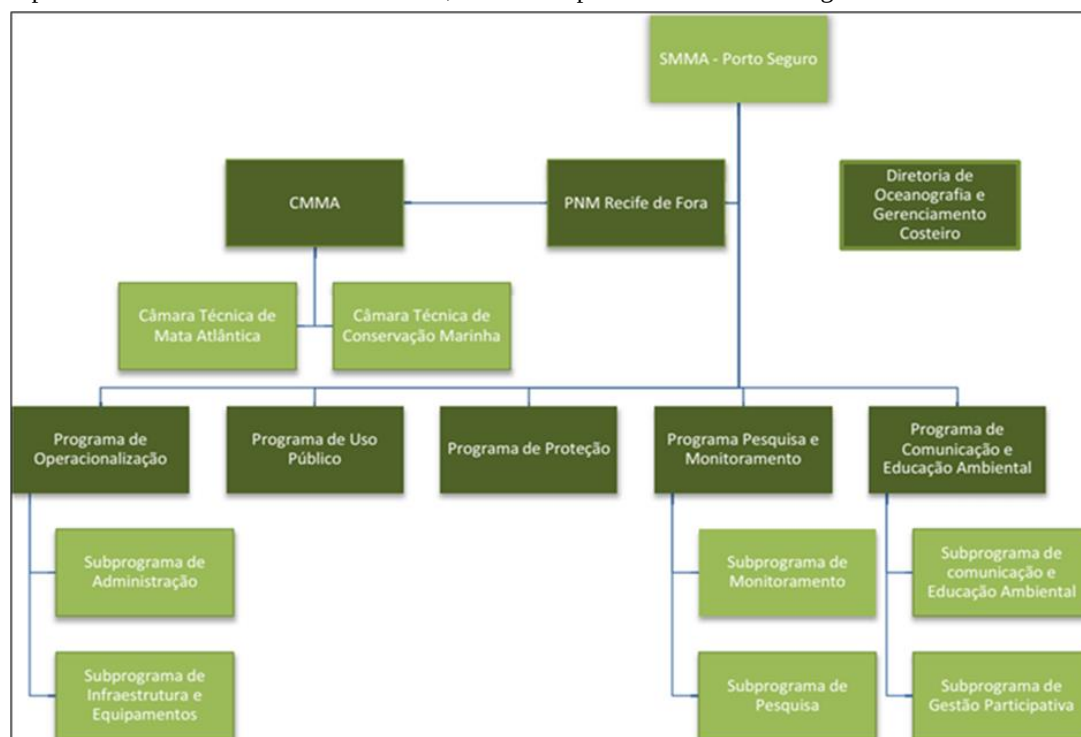
Da análise do quadro 6, percebe-se que o projeto que está demandando a maior quantidade de recurso do fundo do parque (requalificação do píer e construção do Centro de Convivência) irá favorecer majoritariamente as operadoras de turismo que operam as atividades para o parque, que passarão a ter uma excelente estrutura à disposição de seus clientes (visitantes), haja vista que o passeio para o PNMM do Recife de Fora é uma atividade econômica privada. Não se observa, portanto, na execução do referido projeto benefícios para a dimensão ecológica da unidade de conservação.

O saldo financeiro disponível na conta bancária/Fundo do PNMM do Recife de Fora não significa necessariamente que a unidade de conservação é economicamente autossustentável ou que a arrecadação da “taxa” de visitação resulta em *superavit* financeiro. Não é possível chegar a tais conclusões sem que todos os projetos de melhoria do parque tenham sido pelo menos submetidos ao orçamento público.

Após a publicação do plano de manejo, o grande desafio para a gestão passou a ser sua implementação. O plano de manejo contém uma seção identificada como “projetos específicos da unidade de conservação”, na qual consta uma série de programas e atividades específicos a serem implementados no parque, sintetizados no organograma no PNMM do Recife de Fora (figura 13) (PORTO SEGURO, 2016, p. 162–171). Dentre esses projetos, destaca-se a previsão de estabelecimento de: **Programa de Administração e sua Zona de Amortecimento, Programa de Infraestrutura e Equipamentos, Programa de Uso Público, Programa de**

Proteção, Programa de Pesquisa e Monitoramento e Programa de Comunicação e Educação Ambiental.

Figura 13 – Organograma do PNMM do Recife de Fora contendo uma síntese dos programas específicos do PNMM do Recife de Fora, a serem implementados de forma gradativa.



Fonte: Plano de Manejo do PNMM do Recife de Fora

Cada um desses programas desdobra-se em subprogramas, que por sua vez desdobram-se em uma série de medidas a serem adotadas, tais como:

- Estruturação do parque com quadro de pessoal necessário e adequado à sua gestão, em número e competências para as atividades administrativas, de controle, manutenção e orientação ao público;
- Elaboração, implementação execução/atualização periódica do plano de uso público, com atrativos e roteiros de visitação, atividades a serem realizadas, número balizador de visitação para cada roteiro/atrativo, estudo de capacidade de suporte, manejo do impacto da visitação, realização de estudos periódicos para a avaliação do NBV dos atrativos dos parques;
- Elaboração e implementação de plano de monitoramento de impacto da visitação e de outras atividades de uso público;

- Busca e formalização de parcerias para a implantação e gestão da estrutura do parque;
- Provimentos do parque com equipamentos, imóveis, veículos e serviços necessários à gestão e às atividades-fim do parque;
- Elaboração e execução do projeto de reforma do píer municipal e a construção da sede administrativa e centro de visitantes do parque; dentre outras.

Alguns desses projetos/atividades já foram executados ou estão em execução, a exemplo da elaboração do plano de uso público, que deverá ser implementado ainda em 2021, o funcionamento do Conselho Gestor do PNMM do Recife de Fora, estabelecido pela Lei nº 1.670/2021, que também o denomina de Conselho Consultivo, os projetos de reforma do píer e construção da sede administrativa/centro de visitantes do parque, que já estão em fase avançada de execução. Outros estão em fase de elaboração/planejamento, como é o caso do projeto de sinalização náutica do parque. A maioria, porém, ainda precisa ser iniciada. O planejamento, a implementação e a execução de alguns desses projetos e atividades demandam a disponibilidade de recursos financeiros. Portanto, o saldo financeiro disponível na conta bancária/Fundo do PNMM do Recife de Fora deverá ser todo comprometido com tais demandas, ao longo do tempo.

Ressalta-se, ainda, que existem despesas do PNMM do Recife de Fora, exclusivas e não exclusivas, que já estão sendo suportadas pelo orçamento ordinário do município na dotação destinada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Cita-se como exemplo o contrato de aluguel de lanchas que realizam a fiscalização e eventual resgate médico na área do parque, cujo valor de contrato por ano é de R\$ 418.500,00 (valor em 2021, sem aditivo). Apenas esse valor consumiria quase metade da receita estimada anual com a “taxa” de visitação.

Pelo exposto, para que se garanta a sustentabilidade econômica do parque, além dos recursos provenientes das cobranças da “taxa” de visitação, faz-se necessária a destinação de recurso provenientes de outras dotações orçamentárias do município e de outras fontes de financiamento previstas no art. 34 da Lei nº 9.985/2000. Ou, ainda, que se reajuste o valor da “taxa” de visitação com base em estudos estimativos de custos dos projetos e ações a serem implementados no PNMM do Recife de Fora.

Nesse sentido, a Lei Municipal nº 1.670/2021 prevê em seu art. 18 a obrigatoriedade da cobrança da “taxa” de visitação para todas as atividades de uso público permitidas no PNMM do Recife de Fora, a exemplo do mergulho autônomo e a flutuação, e não apenas a atividade recreativa na piscina de visitação. A exceção continua valendo para as atividades de pesquisa

científica devidamente autorizadas. Concomitantemente, o Decreto nº 12.430/2021 (PORTO SEGURO, 2021) regulamentou o referido dispositivo legal e estendeu a cobrança da “taxa” para as atividades de mergulho autônomo e flutuação (raia de flutuação), localizadas nas áreas ZUI-2 e ZUI-3, respectivamente, do parque, com valor idêntico, porém com a alíquota de “taxa” de pagamento, para que se diferencie a atividade de visitação das atividades de mergulho autônomo e flutuação.

Na prática, a regulamentação de outras opções de recreação ampliará o número de visitantes presentes na área do parque para até 750 pessoas/dia, conforme pode-se inferir da análise da tabela 1, lembrando que o limite de 400 pessoas/dia estabelecido pelo TAC é válido apenas para a piscina de visitação. Essas atividades deverão ser exercidas de forma exclusivas entre si, considerando um mesmo dia de visitação. Ou seja, o excursionista não poderá, em uma mesma excursão ao PNMM do Recife de Fora, fruir de mais de um dos três serviços de recreação disponíveis. Terá que escolher previamente ao embarque qual serviço recreativo irá fruir. Consequentemente, haverá o aumento da receita com a “taxa” de visitação, na medida em que haverá aumento da base de usuários/visitantes. Mas, nunca é demais ressaltar que apenas o estudo de determinação da capacidade de suporte irá prever de forma segura o limite máximo de visitantes/dia nas três áreas de uso público, dentro da Zona de Uso Intensivo (ZUI). Logo realização do referido estudo é a chave para as constantes avaliações da implementação do plano de manejo.

A existência de saldo financeiro do fundo do PNMM do Recife de Fora, quando existem tantos projetos para serem implementados, é reflexo também das dificuldades em se estabelecer uma gestão eficiente e continuada desses recursos. Esse aspecto chama a atenção para alguns problemas comuns na Administração Pública de uma forma geral e que acabam afetando negativamente a gestão do PNMM do Recife de Fora: estrutura física e administrativa insuficiente, quadro de pessoal reduzido, dentre outros. A Prefeitura Municipal de Porto Seguro não funciona em um centro administrativo, com todas as secretarias e órgãos funcionando em um mesmo local físico. No entanto, existem funções especializadas, tais como as relacionadas ao planejamento e execução de obras e serviços de engenharia e aos processos administrativos da execução orçamentária (planejamento e realização de compras e licitações públicas, empenho e pagamento) que são centralizados em órgãos ou secretarias específicos. Esses órgãos acabam tendo que atender às demandas dos demais órgãos, cada um com seu nível de prioridade. Da mesma forma, tem-se a dificuldade de interlocução com o Poder Legislativo Municipal, fundamental na proposição e aprovação de projetos de lei em benefício do parque.

Vale citar que a Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal de Vereadores compartilha a jurisdição do parque com a SMMA, conforme dispõe o art. 4º da Lei nº 260/1997.

Nesse contexto, a implementação dos projetos relacionados ao PNMM do Recife de Fora, cujo órgão gestor é a SMMA, nem sempre recebeu a prioridade que merece. Soma-se a isso o fato de a equipe da SMMA que atua na gestão do PNMM do Recife de Fora ser reduzida, contando com apenas 10 servidores, incluindo os que exercem funções técnico-administrativas (bióloga, oceanóloga, gestor financeiro), os fiscais que atuam no píer e os que atuam como guarda-parques. Além do número limitado de servidores, o PNMM do Recife de Fora ainda não conta com uma estrutura de equipamentos, móveis, imóvel e veículo próprios, embora a adequação dessa estrutura esteja prevista nos diversos programas de gestão do plano de manejo (figura 15). Outra questão importante que tem afetado a continuidade da execução das políticas relacionadas ao parque é o processo democrático de alternância do poder, aliada ao fato de não haver um quadro de servidores concursados que atuem diretamente na gestão do parque. A consequência é que a cada quatro anos, com a alternância democrática, legítima e necessária, da gestão municipal, muda-se também os (as) dirigentes da SMMA e toda a equipe do PNMM do Recife de Fora, resultando na descontinuidade das ações administrativas.

De fato, essa realidade foi constatada na observação participante e foram apontadas nas respostas às entrevistas com o público-alvo da pesquisa (servidores e ex-servidores públicos) como sendo o principal motivo pela demora ou falta de execução dos projetos e atividades necessários para sua afirmação como unidade de conservação da natureza. Foi apontada ainda a dificuldade de comunicação com outras secretarias e setores que possuem funções especializadas, essenciais para o andamento dos processos do parque, revelando a dificuldade que encontraram em conseguir encaminhar os processos junto a esses órgãos.

Conclui-se, portanto, que o fundo do PNMM do Recife de Fora, alimentado com a receita da “taxa” de visitação ainda não é suficiente para prover a sustentabilidade econômica do parque enquanto unidade de conservação do grupo de proteção integral do SNUC. Espera-se que as mudanças promovidas pela Lei nº 1.670/2021 contribuam para a melhoria do processo de governança do parque e para o aumento da receita pública proveniente da “taxa” de visitação, que financia esse processo, em razão do maior nível de controle da arrecadação e da cobrança pelas demais atividades econômicas permitidas no parque.

Impactos Esperados do Estudo

Esta pesquisa descreve de forma resumida os principais eventos no contexto da criação do PNMM do Recife de Fora como unidade de conservação marinha, há mais de 20 anos, quando ainda não existia o Sistema Nacional de Conservação da Natureza (SNUC).

A pesquisa avançou sobre a análise do processo histórico e conflituoso de gestão do parque e seus impactos. Evidenciou que a tutela ambiental do Poder Público sobre o parque até a primeira metade da década de 2000 resumiu-se apenas à aprovação da sua lei de criação, pois o ecossistema continuou sendo objeto das atividades antrópicas desreguladas e degradantes, sem nenhum tipo de fiscalização e controle, com a diferença de que o empreendimento dessas atividades passou a ser reservado aos agentes econômicos locais, sem que houvesse nenhuma contrapartida financeira ao município para investimento em ações de preservação do parque.

O PNMM do Recife de Fora é um dos principais atrativos da cidade e a persistência da trajetória de degradação foi potencializada pela projeção da cidade de Porto Seguro/BA em nível nacional e internacional, em razão das comemorações dos 500 anos da chegada dos portugueses no Brasil (com fortes protestos dos povos originários, que não aceitam a ideia de “comemoração da chegada dos portugueses ao Brasil”). Nesse contexto, o tempo mostrou que a excessiva exploração econômica do parque por aqueles que fizeram parte do movimento de pressão para criá-lo pode indicar que a preocupação com a preservação era enviesada por uma concepção utilitarista do meio ambiente, na qual o seu valor era medido em função do retorno econômico que proporcionava e pode indicar também uma reserva de mercado da exploração para empreendimentos locais.

O simples ato legal de transformação da área em unidade de conservação, enquadrando-a no regime jurídico previsto no art. 225, § 1º, III da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, no regulamento da Lei nº 9.985/2000, fez com que a proteção do parque merecesse melhor atenção do Estado, em especial do Ministério Público. A intervenção do Ministério Público Federal em 2002, com a instauração de um inquérito civil público que permaneceu em aberto por 16 anos, provocando o ajustamento de conduta (TAC), em 2004, que não foi cumprido plenamente, e culminando na Recomendação 06/2011, que ainda está em execução, é reflexo da inércia do Poder Público local, em promover a tutela ambiental do bem protegido. Esse é seu dever constitucional, independentemente da intervenção por parte órgão de controle externo.

Para que um TAC funcione deve haver a observância dos termos ajustados e os prazos devem ser respeitados. Nota-se que houve um esforço do Ministério Público em vincular o maior número possível de partes interessadas (*stakeholders*), mas não existiu cumprimento de

importantes pontos ajustados, tanto pela esfera pública quanto pela esfera privada, que vieram a culminar na Recomendação MPF nº 06/2011. A delimitação da área do parque com poitas e boias, por exemplo, está entre as medidas impostas pelo TAC que ficou sob a responsabilidade da Capitania dos Portos do Ministério da Marinha, mas tal demarcação ainda não existe, indicando que aquele órgão, integrante do SISNAMA, não se desincumbiu dessa atribuição ali ajustada. Assim, nota-se que o órgão gestor do parque, para cumprir todos os compromissos, deve assumir a responsabilidade de outros atores do TAC, como é possível constatar na implementação do projeto de sinalização náutica (que inclui a demarcação por poitas e boias) que está prestes a entrar em execução pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Defende-se que a trajetória de degradação ambiental do PNMM do Recife de Fora começou a mudar a partir da conjunção de uma série de fatores positivos, resultado do longo trajeto conflituoso por que passara sua gestão. O ingresso na SMMA, em 2013, de uma equipe técnica, com formação em áreas do conhecimento relacionadas ao parque, com o apoio da sociedade civil organizada e da academia, conseguiu implementar um modelo de gestão participativa, ainda que essa governança tenha sofrido alguns retrocessos nas gestões posteriores. Mas a elaboração e aprovação do plano de manejo, que se pode denominar de “recriação do parque”, é um marco regulatório que aponta para uma nova fase de sua gestão. E a regularidade de receita proveniente da “taxa” de visitação tem permitido financiar, além da elaboração, projetos relacionados à implementação do plano.

Essa trajetória sustentável ainda está em construção, apesar dos desafios próprios da Administração Pública (especialização de funções, descontinuidade administrativa, baixo nível de comunicação entre os órgãos). Estudos de monitoramento que aponte para um diagnóstico das condições ambientais do parque estão previstos no plano de manejo e deverão ser financiados com recurso da “taxa” de visitação. Mas chega-se à conclusão de que houve mitigação da degradação devido ao fato de realmente ter sido estabelecido uma diminuição do número de visitantes em relação ao período anterior à aprovação do plano de manejo. Embora ainda continue existindo falhas no controle do número de visitantes, é possível assegurar que este é menor que os números anteriores devido à limitação de embarcações presentes no parque diariamente (quatro escunas) e ao número máximo permitido de passageiros por cada escuna (100 pessoas), que, por questões de segurança, é determinado também pela Capitania dos Portos.

A instituição da “taxa” de visitação em 2005, foi uma medida necessária, inclusive sugerida no âmbito do TAC, para financiar as despesas com política de preservação que seriam

assumidas pelo órgão gestor do parque. Alguns projetos a serem implementados demandarão uma grande quantidade de recursos, a exemplo do projeto de sinalização náutica do parque. Somam-se a isso as despesas correntes que advirão do estabelecimento de uma estrutura administrativa (necessária) específica para a gestão do parque, que terá sede própria. Ademais, a própria despesa com contratação do serviço das lanchas para fiscalização e serviço de atendimento médico de emergência para visitantes, que é uma despesa contínua, é suficiente para consumir aproximadamente metade da receita anual atualmente arrecadada. Dessa forma, ainda que exista saldo no fundo financeiro do parque, há a possibilidade da necessidade de aporte de maior de receita para fazer frente a essas despesas, ao longo do tempo, situação que poderá ser equacionada com a cobrança da “taxa” de visitação para as novas modalidades de recreação já citadas. Mas não é possível prever com exatidão se será necessário ou não a instituição de novas fontes de receita, uma vez que não há uma estimativa de custo dos novos projetos a serem implementados.

Ressalte-se que se deve distinguir “taxa” de visitação, que é um preço público, instituído, atualizado e arrecadado (por delegação ao setor privado) pelo Município de Porto Seguro, do valor do passeio, definido e cobrado pelas operadoras de turismo que empreendem as atividades de uso público permitidos no parque (visitação na piscina natural, flutuação e mergulho autônomo), e, portanto, é preço privado. Assim, é inapropriado se denominar o valor do passeio (preço privado) de ingresso para visitação ao PNMM do Recife de Fora, uma vez que cabe unicamente ao Poder Público Municipal, diretamente ou por concessão, permitir o ingresso no parque, que é um bem público ambiental. A “taxa” de visitação (preço público) é que possui o caráter de ingresso.

Nessa nova fase, a execução orçamentária do fundo do PNMM do Recife de Fora é fundamental para que as atividades dos programas de operacionalização desenhados no plano de manejo possam ser concretizadas. Os instrumentos de gestão fiscal já possibilitam à sociedade acompanhar as despesas com o recurso do fundo, mas ainda não se observa o mesmo nível de transparência em relação ao ingresso da receita, por um simples detalhe: a “taxa” de visitação, que é uma receita originária e singular, com característica de preço administrativo (ou preço público), não é contabilizada como tal, quando entra nos cofres públicos (conta bancária) pelo processo de arrecadação, mas como Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, que é um tributo, conforme ficou demonstrado no capítulo anterior desta dissertação.

O estudo traz importante contribuição para o registro da trajetória de gestão do PNMM do Recife de Fora até a atualidade, e, mais importante, desvenda o processo de arrecadação e destinação no orçamento público da “taxa” de visitação.

Considerações Finais

Os resultados obtidos permitem fazer algumas ponderações e mostrar alguns caminhos.

O simples ato de se criar uma unidade conservação não é suficiente para que seja assegurada sua preservação, como ficou demonstrado no caso do PNMM do Recife de Fora. A longa trajetória, ainda em curso, de consolidação do parque como unidade de conservação, marcada por conflitos entre os interesses econômicos e a necessidade de preservação ambiental, é reflexo da resistência do sistema econômico em adotar uma postura de sustentabilidade na sua interação com o meio ambiente natural, que possibilite a preservação dos recursos, renováveis e não renováveis, para as gerações futuras. É reflexo também da inércia do Poder Público local em interferir nesse processo e indicativo de que este deve assumir a tutela ambiental do PNMM do Recife de Fora de forma ampla, em razão da competência em matéria de meio ambiente que lhe é delegada pela Constituição Federal de 1988.

No que se refere especificamente ao uso público da unidade de conservação PNMM do Recife de Fora, entende-se que seu plano de manejo representou um grande avanço na governança, mas algumas práticas ainda precisam ser aprimoradas. A começar pela necessidade urgente de estudo da determinação da capacidade de suporte do parque, de forma a adequar as atividades de visitação, flutuação e mergulho autônomo à sua real capacidade. Causa preocupação a liberação das atividades de flutuação e mergulho autônomo, que recentemente foram regulamentadas pela gestão do parque sem que houvesse o referido estudo, previsto no plano de manejo.

Quanto aos procedimentos de cobrança da “taxa” de visitação, aponta-se alguns caminhos no sentido de torná-los mais transparentes e seguros para o visitante e para a sociedade. Por ser um preço público estabelecido pela Prefeitura Municipal de Porto Seguro, sua cobrança deve ser distinta da cobrança do valor do passeio de escuna para o parque, que é um preço privado, determinado pelas regras de mercado. Por esses motivos, e por não ser fonte de receita de natureza tributária, sugere-se que sua denominação seja alterada de “Taxa de Visitação do PNMM do Recife de Fora” para “Ingresso Financeiro de Visitação do PNMM do

Recife de Fora”, inclusive na legislação que tratam da exação (Lei Municipal nº 611/2005, Lei Municipal nº 1.670/2021 e Decreto nº 12.430/2021) e no plano de manejo do parque.

Essa terminologia já é utilizada nas unidades de conservação federais, sob a gestão do ICMBio, a exemplo do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, conforme demonstrado no Capítulo II. Também já ficou demonstrado no Capítulo II a impropriedade do art. 35 da Lei nº 9.985/2000 ao denominar essa exação de “taxa”. Dessa forma, haveria a cobrança de ingresso (não “taxa”) para as três subdivisões da Zona de Uso Intensivo (ZUI) do parque, isto é, para a piscina natural (visitação), para a raia de flutuação (flutuação) e para a área de mergulho (mergulho autônomo). Sugere-se também que se faça uma reavaliação do valor da exação, com base em estudos estimativos de custos de implementação das políticas públicas previstas no plano de manejo para o parque, de forma a garantir-lhe a sustentabilidade econômica.

Pelo fato do ingresso financeiro de visitação (“taxa” de visitação) ser preço público cobrado do visitante, o seu recolhimento deve ser efetivado pelo próprio visitante (sujeito passivo) diretamente ao setor público, através do Documento de Arrecadação Municipal (DAM), nos termos do art. 18 da Lei Municipal nº 1.670/2021, na própria bilheteria do píer com guichê da Prefeitura Municipal e/ou, mediante convênio, nos guichês das operadoras turismo, porém sem a possibilidade de transitoriedade da receita do ingresso financeiro público no caixa da operadoras, como atualmente ocorre. Nesse caso, o visitante poderá receber a pulseira que permite o embarque em direção ao parque como contrapartida ao pagamento do ingresso financeiro.

Quanto ao fundo do PNMM do Recife de Fora, é fundamental que seja formalmente constituído e gerido nos termos dos arts. 71-74 da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964) e da lei que o instituir; que eventuais receitas de fontes diferentes à do ingresso financeiro de visitação (“taxa” de visitação) sejam desta distinguidas, a fim de que se possa identificar origem de cada uma delas; que a (s) conta (s) bancária (s) que atualmente recebem o valores referentes ao pagamento do ingresso financeiro de visitação seja(m) vinculada(s) exclusivamente ao fundo do PNMM do Recife de Fora, e não ao Fundo Municipal de Meio Ambiente ou outro fundo, como atualmente ocorre; que a lei que instituir o fundo preveja regras claras que disciplinem sua gestão, com responsabilidade e transparência na prestação de contas à sociedade através do portal de transparência dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como em página exclusiva do site oficial do PNMM do Recife de Fora.

Aponta-se a necessidade de submissão prévia a parecer do CMMA da pertinência de inclusão de projetos e ações relacionadas ao PNMM do Recife de Fora nas propostas do PPA, da LDO e LOA, de forma a evitar a previsão de projetos/fixação de despesas não relacionadas exclusivamente ao parque. Sugere-se também que, na elaboração das propostas do PPA, da LDO e da LOA, as despesas com projetos e ações a serem financiados com recurso do fundo do parque sejam fixadas nesses instrumentos exclusivamente dentro da respectiva unidade orçamentária vinculada ao fundo, de maneira a permitir que a sociedade, o CMMA e os órgãos de controle possam identificá-las nesses instrumentos disponibilizados nos portais de transparência do Poder Público municipal, no Diário Oficial do Município.

Por fim, sugere-se que a SMMA providencie a criação de uma página eletrônica, hospedada no site do PNMM do Recife de Fora, exclusiva para divulgar, de forma clara e didática, informações e dados da arrecadação do ingresso financeiro de visitação (“taxa” de visitação), da gestão do Fundo do PNMM do Recife de Fora e da implementação dos projetos previstos no plano de manejo, com *link* vinculativo ao portal de transparência dos poderes Legislativo e Executivo Municipais.

Concluindo, espera-se que o Poder Público local consolide de uma vez por todas seu papel, irrenunciável, de guardião do PNMM do Recife de Fora e garanta as condições necessárias para que a trajetória de sustentabilidade desse ecossistema coralíneo essencial se mantenha em curva ascendente, com o aprimoramento e consolidação de sua gestão e dos seus instrumentos de governança (CMMA, câmara técnica, fundo do parque, dentre outros), da valorização e capacitação de sua equipe técnica, de forma a se criar uma cultura de preservação do parque ao longo do tempo. Nesse sentido, além do plano de manejo, faz-se necessária a implementação das inovações trazidas pela lei nº 1.670/2021, especialmente no que tange à concretização da criação do cargo de gestor do parque, da posse dos membros do Conselho Consultivo, ou Conselho Gestor, e da formalização e regularização do fundo do parque e de sua principal fonte de receita, o ingresso financeiro de visitação (“taxa” de visitação).

Referências

ANDRADE, Daniel Caixeta; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Serviços ecossistêmicos e sua importância para o sistema econômico e o bem-estar humano. **IE/UNICAMP**, Campinas, p. 45, 2009a. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1785/texto155.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004.** Define regras para identificação de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade, no âmbito das atribuições do Ministério do Meio Ambiente. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5092.htm. Acesso em: 2 out. 2020

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4350-6-julho-1964-376592-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 13 set. 2020

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Brasília, DF: ICMBio. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Lei/1965/lei_4771_1965_rvkd_ntigocodigoflorestal_rvkd_lei_12.pdf. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Relatório de vistoria no 01/2010.** Eunápolis/BA: Gerência Executiva, 2010. Disponível em: https://sei.ibama.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&codigo_verificador=6472232&codigo_crc=34972703&hash_download=d12a5bdc436dcfecb306ebc494abe179d957a3f2ece1771f62b1826cab420e4b9b1eb3b708f40f7f6f35f04a7c4a6b79bff8d03b7f87e29d5423b8e1f801e749&visualizacao=1&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 24 nov. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal *et al.* **Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta - TAC.** Porto Seguro, BA:PR, 2004. Disponível em: <http://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/index2#/detalhe/100000000000010134934?modulo=0&sistema=portal>. Acesso em: 14 set. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Recomendação MPF/PRM Eunápolis nº 006/2011.** Eunápolis/BA: PRM, 2011. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ba/sala-de-imprensa/noticias-ba/migracao/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/201110071407250200-mpf-recomenda-a-suspensao-de-visitas-ao-parque>. Acesso em: 8 fev. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 463, de 18 de dezembro de 2018. Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira ou Áreas Prioritárias para a Biodiversidade. **Diário Oficial da União**, 2018. p. 160–160. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55881195/do1-2018-12-19-portaria-n-463-de-18-de-dezembro-de-2018-55880954. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Economia. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 10 out. 2021

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. Economia dos recursos naturais. In: **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018. p. 129–181.

FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; KARÊNIA, Geórgia. **Direito Ambiental**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2016

FILGUEIRAS, Maria Clara Bretas; ZAPELINI, Cleverson; PEREIRA, Cristiano Macedo; PAULA, Yuri Cruz De; CALDERON, Emiliano Nicolas; SCHIAVETTI, Alexandre. Distribuição espacial dos visitantes na piscina de visitação do parque natural municipal do recife de fora, Porto Seguro (Bahia). **Gaia Scientia**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 185–195, 2017. DOI: 10.22478/ufpb.1981-1268.2017v11n3.28030. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/gaia/article/view/28030>.

GARSON, Sol. O orç mento público. In: **Finanç s públicas**: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. P. 470-494. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595154773/epubcfi/6/8\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcreditos.html\]/4/64](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595154773/epubcfi/6/8[%3Bvnd.vst.idref%3Dcreditos.html]/4/64). Acesso em: 10 out. 2021

GIACOMONI, James. **Orç mento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597019018/>. Acesso em: 10 out. 2021

HOEGH-GULDBERG, O. *et al.* Coral Reefs Under Rapid Climate Change and Ocean Acidification. **Science**, [S. l.], v. 318, n. 5857, p. 1737–1742, 2007. DOI: 10.1126/science.1152509. Disponível em: <https://www.sciencemag.org/lookup/doi/10.1126/science.1152509>.

HUGHES, T. P. Climate change, human impacts, and the resilience of coral reefs. **Science**, [S. l.], v. 301, n. 5635, p. 929–933, 2003. DOI: 10.1126/science.1085046. Disponível em: <https://www.sciencemag.org/lookup/doi/10.1126/science.1085046>.

LEÃO, Zelinda M. A. N.; KIKUCHI, Ruy K. P.; OLIVEIRA, Marília D. M. The coral reef province of Brazil. In: **World seas: an environment evaluation**. [s.l.]: Elsevier, 2019. v. Ip. 813–833. DOI: 10.1016/B978-0-12-805068-2.00048-6. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/B9780128050682000486>.

LIMA, André L. R.; ZAPELINI, Cleverson; SCHIAVETTI, Alexandre. Governance of marine protected areas of the Royal Charlotte Bank, Bahia, east coast of Brazil. **Ocean and Coastal Management**, [S. l.], v. 207, 2021. DOI: 10.1016/j.ocecoaman.2021.105615.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. Atualização da edição João Bosco Medeiros – 9. Ed. – São Paulo: Atlas, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597010770/epubcfi/6/46%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dbody023%5D!/4/508/4%400:0>. Acesso em: 7 jun. 2021.

MOBERG, Fredrik; FOLKE, Carl. Ecological goods and services of coral reef ecosystems. **Ecological Economics**, [S. l.], v. 29, n. 2, p. 215–233, 1999. DOI: 10.1016/S0921-8009(99)00009-9. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0921800999000099>.

OLIVEIRA, José Antônio P. Governmental responses to tourism development: three Brazilian case studies. **Tourism Management**, [S. l.], v. 24, n. 1, p. 97–110, 2003. DOI: 10.1016/S0261-5177(02)00046-8. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0261517702000468>.

PANDOLFI, John M. *et al.* Global trajectories of the long-term decline of coral reef ecosystems. **Science**, [S. l.], v. 301, n. 5635, p. 955–958, 2003. DOI: 10.1126/science.1085706.

Pier. In: MICHAELIS, dicionário brasileiro da língua portuguesa. 2021. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/pier>. Acesso em: 4 jan. 2021.

PORTO SEGURO. PREFEITURA MUNICIPAL. Decreto no 7.369, **de 15 de janeiro de 2016**. Aprova o Plano de Manejo do Parque Natural Municipal Recife de Fora. Diário Oficial do Município, - Ano V – nº 1330, 2016a., p. 1–1. Disponível em: www.portoseguro.ba.io.org.b. Acesso em: 4 nov. 2019.

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.672, de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do novo Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Porto Seguro, Ba: 2018. Disponível em: <https://www.portosegurotur.com/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020.

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.760, de 30 de abril 2020**. Determina novas medidas para o combate ao Coronavírus no município de Porto Seguro[...]. Porto Seguro, Ba, 2020. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.com.br/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?&url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2F0acceaa35abfab06d2cc735637ee6da4f7c05a0b.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.684, de 19 de março 2020**. Decreta “Situação de Emergência” na Saúde e Assistência Social no município de Porto Seguro [...]. Porto Seguro, Ba, 2020. Disponível em: <https://www.portosegurotur.com/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.687, de 21 de março 2020**. Decreta a proibição durante o período estipulado no art. 6º do Decreto nº 10.684/2020, e acesso e utilização das praias de Porto Seguro [...]. Porto Seguro, Ba, 2020. Disponível em: <https://www.portosegurotur.com/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.688, de 23 de março 2020**. Determina novas medidas para o combate ao Coronavírus no Município de Porto Seguro[...]. Porto Seguro, Ba, 2020. Disponível em: <https://www.portosegurotur.com/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.714, de 03 de abril 2020**. Determina novas medidas para o combate ao Coronavírus no Município de Porto Seguro [...]. Porto Seguro, Ba, 2020. Disponível em: <https://www.portosegurotur.com/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.802, de 15 de maio de 2020.** Disponível em: <https://portoseguro.ba.gov.br/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020.

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.823, de 29 de maio de 2020.** Disponível em: <https://portoseguro.ba.gov.br/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020.

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.853, de 12 de junho.** Disponível em: <https://portoseguro.ba.gov.br/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020.

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.904, de 14 de julho de 2020.** Disponível em: <https://portoseguro.ba.gov.br/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020.

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.652, de 29 de julho de 2020.** Disponível em: <https://portoseguro.ba.gov.br/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020.

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.965, de 04 de agosto de 2020.** Disponível em: <https://portoseguro.ba.gov.br/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020.

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 10.970, de 06 de agosto de 2020.** Disponível em: <https://portoseguro.ba.gov.br/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020.

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 11.063, de 20 de agosto de 2020.** Disponível em: <https://portoseguro.ba.gov.br/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020.

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 11.078, de 31 de agosto de 2020.** Disponível em: <https://portoseguro.ba.gov.br/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020.

PORTO SEGURO. **Decreto Municipal nº 11.105, de 11 de setembro de 2020.** Disponível em: <https://portoseguro.ba.gov.br/portomaisseguro/?mw=legislacao>. Acesso em: 28 set. 2020.

PORTO SEGURO. **Lei nº 1.397, de 27 de novembro de 2017.** Estima a receita e fixa a despesa do Município de Porto Seguro para o exercício financeiro de 2018[...]. Porto Seguro, Ba, 2018. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.com.br/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?&url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2F3e2e117844a63837c391220e26a2ce6f7147a3ff.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2021.

PORTO SEGURO. **Lei municipal nº 260, de 15 de dezembro de 1997.** Cria o Parque Municipal Marinho do Recife de Fora[...]. Porto Seguro, Ba: Câmara Municipal de Vereadores, 1997. Disponível em: <http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/wp-includes/ExternalApps/downloader.php?&url=http%3A%2F%2Facessoinformacao.org.br%2Flicitacoes%2Farquivos%2Fdownload%2F33e936aff35270f8b84a1b2f0cb1e9d734df6c57.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

PORTO SEGURO. Plano de manejo: Parque Natural Municipal Recife de Fora. **Diário Oficial do Município**, Porto Seguro, 15 jan. 2016. Seção 1330, p. 2–209. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-pan/pan-corais/1-ciclo/produtos/2019-pan-corais-plano-de-manejo-recife-de-fora.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2019.

PORTO SEGURO. **Portal do cidadão da Prefeitura Municipal de Porto Seguro.** Porto Seguro, Ba: Município online, 2021. Disponível em:

<https://www.municipioonline.com.br/ba/prefeitura/portoseguro/cidadao>. Acesso em: 28 set. 2021.

PORTO SEGURO. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Plano municipal de conservação e recuperação da mata atlântica de Porto Seguro-Bahia**. Salvador, Ba: Gambá – Grupo Ambientalista da Bahia, 2014. Disponível em: https://www.gamba.org.br/wp-content/uploads/2014/07/pmma_porto_seguro_v_2_impressao1.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

PORTO SEGURO. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Website do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora**. Porto Seguro, BA, 2021. Disponível em: <https://www.parquedorecifiedefora.com.br/visita%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 12 ago. 2021.

PORTO SEGURO. Secretaria Municipal de Meio Ambiente. **Portaria SMMA/PS nº 007/2021**. Documento físico obtido na Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro, BA, 2021.

SARMENTO, V. C.; SOUZA, T. P.; ESTEVES, A. M.; SANTOS, P. J. P. Effects of seawater acidification on a coral reef meiofauna community. **Coral Reef**, [S. l.], v. 34, n. 3, p. 955–966, 2015. DOI: 10.1007/s00338-015-1299-6. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s00338-015-1299-6>.

SEOANE, José Carlos Sícole; ARANTES, Renata Carolina Mikozs; CASTRO, Clovis Barreira. Benthic habitat mapping at Recife de Fora, Brazil: imagery and GIS. **Proceedings of the 12th International Coral Reef Symposium**, [S. l.], n. July, p. 1–5, 2012.

TEDESCO, Erik Costa. **Valiosos e vulneráveis**: caracterização da comunidade coralínea do Parque Natural Municipal Recife de Fora, Porto Seguro, Bahia. 145 f. Tese (Doutorado em Ecologia e Conservação da Biodiversidade) - Universidade Estadual de Sant Cruz, Ilhéus, 2017. Disponível em: <https://www.ecologiauesc.com/dr-2013>. Acesso em: 22 set. 2021.

TEDESCO, Erik Costa; CALDERON, Emiliano Nicolas; SEOANE, José Carlos Sícoli; MORAES, Leonardo Evangelista; LOPES, Leones Silva; DA SILVA, Nadson Ressayé Simões; SCHIAVETTI, Alexandre. Coral reef benthic assemblages of a marine protected area in eastern brazil: Effect of reef habitats on the spatial pattern of species. **Journal of Natural History**, [S. l.], v. 52, n. 41–42, p. 2723–2743, 2018. DOI: 10.1080/00222933.2018.1552332.

WILKINSON, Clive R. Global and local threats to coral reef functioning and existence: review and predictions. **Marine and Freshwater Research**, [S. l.], 1999. DOI: 10.1071/MF99121. Disponível em: <http://www.publish.csiro.au/?paper=MF99121>.

CONCLUSÃO GERAL

A garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações requer a adoção de uma série de políticas públicas, por parte do Estado, e a adoção de comportamentos ambientalmente sustentáveis, por parte da sociedade e do sistema econômico, visando controlar as atividades antrópicas que ameaçam esse equilíbrio. O PNMM do Recife de Fora é exemplo de um ecossistema de incomensurável importância ecológica e econômica, ameaçados pelas atividades antrópicas.

As políticas públicas ambientais devem ser planejadas e implementadas considerando os diversos instrumentos disponíveis, recepcionados pelo sistema jurídico. No Brasil, os instrumentos mais utilizados são os denominados de comando e controle, sendo aplicados com menos intensidade os instrumentos econômicos e os de comunicação. Mas esses instrumentos não podem ser concebidos de forma isolada. As políticas ambientais que preveem uma combinação desses instrumentos, baseados no princípio do poluidor-pagador, dentre outros, tendem a ser mais eficazes, efetivas e autossustentáveis.

A tributação ambiental é um dos instrumentos econômicos que podem ser aplicados na política de proteção ao ambiente no Brasil, como já vem sendo utilizado no âmbito da União Europeia. O tributo ambiental possui função predominantemente extrafiscal, voltado precipuamente para induzir comportamentos ambientalmente desejáveis, de modo que a arrecadação de recursos não é o foco desse tipo de exação. Entretanto, uma política de tributação ambiental não deve ter como objetivo “zerar” a poluição, pois não é medida sancionadora. Haverá, e é desejável que haja, a arrecadação de recursos financeiros, os quais devem ser aplicados exclusivamente em políticas ambientais.

Nesse contexto, as denominadas “taxas ambientais” existentes no Brasil possuem caráter predominantemente fiscal e parafiscal, suprimindo o erário público com recursos financeiros para fazer frente a despesas de alguns órgãos específicos, mas que nem sempre se constata estarem diretamente relacionadas ao meio ambiente. Ainda que possuam certos fins ambientais, a maioria dessas exações analisadas não pode ser considerada tributo ambiental em sentido estrito, pois não há nelas elemento de extrafiscalidade e de atendimento a todas as dimensões do princípio do poluidor pagador. Proveem principalmente recursos para o financiamento de políticas públicas ambientais e para outros fins. Algumas possuem natureza tributária, outras não tributária. Dentre essas, tem-se a “taxa” de visitação, prevista inicialmente na lei do SNUC, que é preço público, a ser cobrada pelas unidades de conservação do grupo de

proteção integral, como ocorre no PARNAMAR de Fernando de Noronha, onde também é cobrada a Taxa de Preservação Ambiental, diferenciando-se daquela por ser tributo.

Inspirada no modelo do SNUC, a “taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora também possui natureza jurídica de preço público, apesar da terminologia própria de uma espécie tributária. Sendo assim, não é possível identificá-la em nenhuma medida como um tributo ambiental, pois nem tributo é. Sua lei de criação não define fato gerador, nem base de cálculo, nem mesmo sujeito passivo. Tampouco há qualquer referência a essa exação no Código Tributário Municipal (Lei Municipal nº 925/2010). Ademais, ao ser contabilizada como TCFA pelo setor de Finanças Públicas da Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA, essa exação perde sua singularidade e a possibilidade de acompanhamento da arrecadação de sua receita pela sociedade. Esse imbricamento das duas fontes de receita resulta no fato de se estar cobrando uma receita originária pela fruição dos serviços ecossistêmicos de um patrimônio ambiental público (visitação, flutuação e mergulho), e a estar convertendo em uma receita derivada (tributo), pretensamente cobrada das empresas que operam a atividade turística no parque.

O pagamento da “taxa” de visitação não é suficiente para despertar no visitante a consciência da necessidade de preservação do PNMM do Recife de Fora, como é de se esperar de uma exação baseada no princípio poluidor-pagador. Embora tenha-se constatado que as operadoras de turismo informam ao visitante que o valor da “taxa” está embutido no valor do passeio, entende-se que esse processo de comunicação precisa ser aperfeiçoado, com a emissão de comprovante de pagamento que discrimine o valor da “taxa” e com a implantação, pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de um programa de comunicação e educação ambiental que, além de abordar os aspectos ecológicos do parque, informe claramente a razão e os procedimento de cobrança da “taxa” e dados sobre a destinação de seus recursos, como ocorre com a TPA de Bombinhas/SC. Será esse processo integrado de comunicação, aliado à fruição dos serviços ecológicos disponíveis no parque, que irá despertar no visitante a consciência da necessidade de sua preservação.

Na realidade, a “taxa” de visitação, como as demais, é uma exação com fins ambientais, com reflexo financeiro positivo sobre o meio ambiente. Nesse aspecto, essas exações não parecem enquadrar-se na denominada “política de equilíbrio do orçamento ambiental”, que define a instituição de fundo para destinação dos recursos do tributo ambiental para financiar essas políticas de forma sistemática.

Mas a constituição de fundos específicos, ou especiais, para a destinação de receitas provenientes de atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente não se resume apenas

a fundos vinculados a fontes de receita de natureza tributária, pois existem outras fontes capazes de prover receitas a esses fundos, caso do fundo do PNMM do Recife de Fora, ao qual é destinada a receita arrecada com a “taxa” de visitação. Esse fundo, que ainda não recebeu constituição formal, mas apenas contábil, é a principal fonte de financiamento das políticas públicas implementadas no parque, desde quando seu plano de manejo começou a ser elaborado. Verificou-se que apenas a partir de 2013, mais efetivamente a partir de 2018, sua receita está sendo direcionada para custear ações estritamente relacionadas a essas políticas. Ainda são poucas as ações adotadas exclusivamente para a preservação e/ou recuperação ambiental, inclusive inexistem estudos nesse sentido, a exemplo de estudo de determinação de sua capacidade de suporte e de monitoramento da degradação sofrida.

Nessa toada, no que tange à internalização dos custos sociais da atividade econômica no PNMM do Recife de Fora, conclui-se que a “taxa” de visitação tem contribuído parcialmente. Consta-se a ausência da aplicação plena do princípio do poluidor-pagador, em seu sentido original, na cobrança da “Taxa” de Visitação do PNMM do Recife de Fora.

Quanto à destinação da receita provenientes da arrecadação das demais exações ambientais analisadas, tendo fundo constituído ou não, nem todas possuem destinação específica no orçamento para ações exclusivamente de gestão ambiental, em que pese a terminologia de relacionada à preservação do meio ambiente que algumas carregam, como se verificou no caso da Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas/SC, de Fernando de Noronha e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental Federal, cobrada pelo IBAMA.

Há dificuldade de se enquadrar a espécie tributária taxa no conceito de tributação ambiental, pois o regramento tributário brasileiro não prevê a tributação por essa espécie da fruição de serviços relacionados aos bens públicos ambientais, além do aspecto da referibilidade do serviço específico e divisível ao sujeito passivo. Alguns entes competentes, entretanto, insistiram em adotar fatos geradores nesse sentido.

Nesse contexto, observou-se nos casos aqui analisados em que houve judicialização e apreciação pelo Supremo Tribunal Federal este entendeu pela constitucionalidade da taxa, ignorando algumas regras e princípios do Direito Tributário tradicional em prol da causa ambiental, indicando o surgimento da concepção de um Direito Ambiental Tributário, em que o art. 225 da Constituição Federal ganha proeminência, apartado das concepções do Direito Tributário tradicional.

Mas a instituição da tributação ambiental no Brasil de forma plena será viabilizada mediante reforma tributária que preveja a tributação sobre atividades poluidoras e utilizadoras

dos recursos naturais em todos os setores da economia, baseada no princípio do poluidor-pagador, concebido nas dimensões de precaução e de prevenção do dano, que insira de uma vez por todas o meio ambiente como objeto de todas as espécies tributárias. Uma política pública de tributação ambiental nesses termos, dentro dos limites apresentados neste estudo, nos faz crer que esta ferramenta poderia ser mais uma forma para mitigar a crise socioambiental do Brasil: induziria à redução da degradação ambiental e angariaria fundos para a política ambiental. Só assim será possível falar em impostos ambientais, contribuições para financiamento do meio ambiente, contribuição de melhoria do meio ambiente, imposto compulsório para combater as crises ambientais, além de taxas ambientais. Enfim, poder-se-á falar em um orçamento ambiental.

Considerações Finais

As contribuições do presente estudo para a sociedade expressam-se nos apontamentos de alguns caminhos, a saber:

O tributo ambiental deve ter caráter *stricto sensu*, deve ser criado com finalidade específica, qual seja, a proteção do meio ambiente, e tal finalidade deve ser rigorosamente obedecida.

No que concerne ao ingresso financeiro de visitação e ao Fundo do PNMM do Recife de Fora, aponta-se os seguintes caminhos para a gestão do parque/Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro:

- ✓ Alteração da denominação da exação para acesso ao parque de “‘Taxa’ de Visitação do PNMM do Recife de Fora” para “Ingresso Financeiro de Visitação do PNMM do Recife de Fora”, inclusive na legislação que trata da exação (Lei Municipal nº 611/2005, Lei Municipal nº 1.670/2021 e Decreto nº 12.430/2021) e no plano de manejo.
- ✓ Recolhimento do Ingresso Financeiro de Visitação do PNMM do Recife de Fora efetivado pelo próprio visitante diretamente ao setor público, através do Documento de Arrecadação Municipal (DAM), nos termos do art. 18 da Lei Municipal nº 1.670/2021, com a instalação de guichê da Prefeitura Municipal na própria bilheteria do píer e/ou em convênio com as operadoras de turismo, se possível, porém sem transitoriedade da receita no caixa desses estabelecimentos.

- ✓ Desvinculação completa da receita do ingresso financeiro de visitação da receita da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), devendo ser contabilizada como Ingresso Financeiro de Visitação do PNMM do Recife de Fora, de forma que os cidadãos e os órgãos de controle possam identificar o ingresso da receita proveniente dessa fonte singular nos instrumentos de transparência da gestão fiscal, disponíveis nos portais da transparência pública
- ✓ Criação, pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente/gestão do parque, de uma página eletrônica, hospedada no site do PNMM do Recife de Fora, exclusiva para divulgar, de forma clara e didática, informações sobre o motivo do pagamento e dos procedimentos de cobrança, além de dados da arrecadação do ingresso financeiro de visitação e da gestão do Fundo do PNMM do Recife de Fora, com *link* vinculativo ao portal de transparência dos poderes Legislativo e Executivo Municipais.
- ✓ Submissão da inclusão de projetos e ações relacionadas ao PNMM do Recife de Fora nas propostas da LOA a parecer prévio do Conselho Municipal de Meio Ambiente, de forma a evitar a previsão de projetos/fixação de despesas não relacionadas exclusivamente ao parque.
- ✓ Previsão, no próximo ciclo orçamentário (2023/2024), de financiamento de estudo de determinação de capacidade de suporte do PNMM do Recife de Fora, bem como de outros projetos e ações previstos no plano de manejo;
- ✓ Realização de estimativas dos custos efetivos das ações de preservação e recuperação do parque, previstas ou não no plano de manejo, de forma a avaliar se o valor do ingresso financeiro de visitação, já incluída a cobrança das novas modalidades de recreação, será suficiente para fazer frente a essas despesas, promovendo o reajuste real do valor, se necessário;

Concluindo, espera-se que o Poder Público local consolide de uma vez por todas seu papel, irrenunciável, na tutela ambiental do PNMM do Recife de Fora, garantindo as condições necessárias para que sua trajetória de sustentabilidade se mantenha em curva ascendente, com o aprimoramento e consolidação de sua gestão e dos seus instrumentos de governança (CMMA, câmara técnica, fundo do parque, dentre outros), da valorização e capacitação de sua equipe técnica, de forma a se criar uma cultura de preservação do parque ao longo do tempo. Para além do plano de manejo, faz-se necessária a implementação das inovações trazidas pela lei nº 1.670/2021, especialmente no que tange à concretização da criação do cargo de gestor do

parque, da posse dos membros do Conselho Consultivo, ou Conselho Gestor, e da formalização e regularização do fundo do parque e de sua principal fonte de receita, a “taxa” de visitação, ou ingresso para visitação.

ANEXOS

I – Termo de Compromisso de Ajustamento e Conduta (TAC)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Pelo presente Instrumento e na melhor forma de direito o Ministério Público Federal, pela Procuradora da República infra-assinada, toma das partes a seguir qualificadas, AJUSTAMENTO DE CONDUTA, com assento no disposto no artigo 5º, parágrafo 6º da Lei 7347/85, e em razão do que se obrigam pelos termos das cláusulas a seguir avençadas.

- I. IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, neste ato representada pelo senhor JOSÉ AUGUSTO DE CASTRO TOSATO, Gerente Executivo Regional de Eunápolis,
- II. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO SEGURO, neste ato representada pelo Exmo. Sr. UBITATAN BITTENCOURT OLIVEIRA, Prefeito Municipal de Porto Seguro;
- III. SECRETARIA DE TURISMO DE PORTO SEGURO, neste ato representada pelo senhor LUIZ CARLOS ZART, Secretário de Turismo;
- IV. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, AGRICULTURA, PESCA E ABASTECIMENTO DE PORTO SEGURO - SMMA, neste ato representada pela Sra. MARIA DO ROSARIO SERRA, Secretária de Meio Ambiente;

[Handwritten signatures and stamps are present below the list of parties.]

Digitalizada com CamScanner

- V. CAPITANIA DOS PORTOS DE PORTO SEGURO, neste ato representada pelo Tenente-Capitão o Sr. DE CASTRO;
- VI. PROJETO AMIGA TARTARUGA (ONG), neste ato representada pelo Sr. PAULO BOTTICELLE;
- VII. CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE PORTO SEGURO, neste ato representado pela Sra. SUELI ABAD;
- VIII. MOVIMENTO DE DEFESA DE PORTO SEGURO, neste ato representada pelo Sra. IONE MARIA SANTOS B. OLIVEIRA;
- IX. COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE DA OAB - Subseção Porto Seguro, neste ato representada pelo Sra. MARCIA DOS REIS, OAB/BA 10770;
- X. SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DA BAHIA - seção Porto Seguro, neste ato representada pelo Sr. AMARILTON COSTA SOUZA;
- XI. ASSOCIAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE VIAGENS E TURISMO - AAVTUR, neste ato representada pelo Sra. MARIA LUIZA DA SILVA CRUZ;
- XII. SINDICATO DOS HOTEIS BARES E RESTAURANTES - SINDHSUL, neste ato representada pelo Sr. FRANCISCO NOGUEIRA FERNANDES;
- XIII. FUNDAÇÃO SOUZA JARDIM, neste ato representada pelo Sr. WAGNER SOUZA;
- XIV. FLORA BRASIL, neste ato representada pelo Sr. VALTER BENTO DE OLIVEIRA.

Considerando a existência no âmbito da Procuradoria da República no Município de Ilhéus do Procedimento Administrativo n. 1.14.001.000099/2002-69, visando apurar a ameaça à fauna marinha em virtude do excesso de visitação no Parque Municipal Marinho do Recife de Fora em Porto Seguro, bem como averiguar a legalidade da criação de parque municipal em bem da União, resolvem firmar o presente TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, nos seguintes termos:

OBJETO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O presente TAC tem por objetivo criar políticas públicas para a preservação e conservação do Parque Municipal Marinho do Recife de Fora, criado através da lei municipal nº 250, de 18 de dezembro de 1997.

Através deste TAC será elaborado e implementado um plano de ações emergenciais e um plano de ações a serem executados em médio prazo.

A. DO PLANO DE AÇÕES EMERGENCIAIS:

Será criado grupo de acompanhamento de trabalho ambiental - GATA - para implementação deste TAC, composto, caso haja interesse na participação, por um representante dos seguintes órgãos e entidades: Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Secretaria de Meio Ambiente do Município de Porto Seguro, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Secretaria de Turismo do Município de Porto Seguro, Câmara de Vereadores do Município de Porto Seguro, Capitania dos Portos em Porto Seguro, Conselho Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro, Fundação Souza Jardim, Projeto Amiga Tartaruga, Sindicato dos Guias de Turismo - Subseção Porto Seguro, Associação Flora Brasil, Movimento de Defesa

- Indicar, no prazo de sessenta (60) dias, equipe para elaboração do plano de manejo do Parque;
- Estruturar, no prazo de sessenta (60) dias, um novo sistema de credenciamento das embarcações, com regras explícitas e exigências claras, inclusive quanto ao descumprimento das embarcações que descumprirem as exigências.
- Exigir que cada embarcação leve um guarda-parque e um guia da agência de turismo de sua responsabilidade e credenciado na EMBRATUR na categoria regional /BA, cuja atribuição será de informar e fiscalizar as regras de visitação do parque, inclusive quanto ao cumprimento por parte das embarcações credenciadas pela SMMA.
- Dirimir novas questões surgidas após a assinatura do TAC>

B. DAS AÇÕES A MÉDIO PRAZO:

(Políticas a serem implementadas no prazo de um (1) ano):

- A SMMA providenciará a compra de um radar para contribuir com a fiscalização do parque.
- Será elaborado um plano de manejo para conservação e preservação do parque.
- Criação, a partir do GATA, do Conselho Consultivo do Parque.

DAS PENALIDADES PELO NÃO CUMPRIMENTO DO TAC

Os órgãos governamentais que descumprirem os termos ora acordados responderão, civil e criminalmente, por ações ou omissões.

As entidades que compõem o GATA que por ação ou omissão descumprirem as finalidades do TAC serão excluídas do GATA, sem prejuízo das penalidades civis e penais cabíveis.

[Handwritten signatures and initials]

• A Câmara de Vereadores a fim de que indique um representante para compor o GATA;

• Ao Parque Nacional Marinho de Abrolhos solicitando colaboração para treinamento dos guardas-parque;

DAS OBRIGAÇÕES DO IBAMA

- Disponibilizar, no prazo de noventa (90) dias treinamento para os guardas-parque junto a PARNAM DE ABROLHOS; *(FUB-ITE)*
- Empreender políticas junto à Presidência do IBAMA para a criação de uma Unidade de Conservação Federal, no prazo de noventa (90) dias;
- Encaminhar ao GATA o plano de uso público elaborado para o PARNAM DE ABROLHOS, no prazo de trinta (30) dias;

DAS OBRIGAÇÕES DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE COM O APOIO DO CONDEMA:

- ✓ Disponibilização de um barco e um mestre para fiscalização do Parque, a ser cumprido no prazo de noventa (90) dias;
- ✓ Adquirir um aparelho de GPS para monitorar as embarcações que visitam o Parque;
- Recrutar uma equipe de guardas-parque que serão treinados pelo IBAMA;
- ✓ Credenciar, no prazo de sessenta (60) dias, as agências de turismo que comercializarem as passeios para a visitação ao Parque.

DAS OBRIGAÇÕES DO GRUPO DE ACOMPANHAMENTO DE TRABALHO AMBIENTAL - GATA:

- Estabelecer regras para o credenciamento das agências de turismo;
- Promover a educação ambiental;
- Estabelecer mecanismos de controle do número de visitantes por agência;
- Fixar, se necessário, o valor individual a ser cobrado para visitação;

As agências e embarcações credenciadas que descumprirem as normas deste TAC e das demais a serem implantadas pelo GATA não poderão comercializar vendas de passeios e, se embarcação, cessará a autorização para efetuar passeio no Parque.

Fica eleito o foro da Justiça Federal da Subseção Judiciária de Ilhéus/Bahia para dirimir qualquer dúvida oriunda deste ajuste e para execução, caso necessário, do presente termo.

Porto Seguro, 17 de março de 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**IBAMA - Instituto Brasileiro do
Meio Ambiente e dos Recursos
Naturais Renováveis**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE
PORTO SEGURO**

**SECRETARIA DE TURISMO
DE PORTO SEGURO**

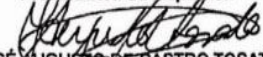
**SECRETARIA DE MEIO
AMBIENTE, AGRICULTURA,
PESCA E ABASTECIMENTO DE
PORTO SEGURO - SMMA**

PROJETO AMIGA TARTARUGA

**CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO
AMBIENTE DE PORTO SEGURO**

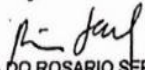
**MOVIMENTO DE DEFESA DE
PORTO SEGURO**


EUNICE DANTAS CARVALHO
Procuradora da República

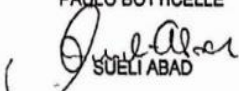

JOSÉ AUGUSTO DE CASTRO TOSATO
Gerente Executivo

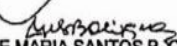

UBIRATAN BRITENCOURT OLIVEIRA
Prefeito Municipal de Porto Seguro;


LUIZ CARLOS ZART
Secretário de Turismo.


MARIA DO ROSARIO SERRA
Secretária de Meio Ambiente.

PAULO BOTTICELLE


SUELI ABAD


IONE MARIA SANTOS B. OLIVEIRA

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE
CAB - Subseção Porto
Seguro

SINDICATO DOS GUIAS DE
TURISMO DA BAHIA - secção
Porto Seguro

ASSOCIAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE
VIAGENS E TURISMO - AAVTUR

SINDICATO DOS HOTEIS BARES
E RESTAURANTES - SINDHSUL

FUNDAÇÃO SOUZA JARDIM

FLORA BRASILEIRA

MARIA DOS REIS
CABISA 10770

AMARILTON COSTA SOUZA

MARIA LUIZA DA SILVA CRUZ

FRANCISCO NOGUEIRA FERNANDES

WAGNER SOUZA LIMA

VALTER BENTO DE OLIVEIRA

II – Relatório de Vistoria IBAMA nº 01/2010



Ministério do Meio Ambiente - MMA
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
GERÊNCIA EXECUTIVA DE EUNÁPOLIS - IBAMA/BA

RELATÓRIO DE VISTORIA nº 01/2010

Eunápolis, 21 de Janeiro de 2010

DA: GERÊNCIA EXECUTIVA DE EUNÁPOLIS - IBAMA/BA
À: PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM EUNÁPOLIS/BA
Exmº. Dr. **FERNANDO ZELADA**

Senhor Procurador da República:

Em atendimento ao Ofício nº 092/2009, encaminhado por V. Exa., os Analistas Ambientais Samuel Dias Santos (Geógrafo), André Pereira dos Santos (Geógrafo) e Lucas Mendonça da Mota (Biólogo), juntamente com o Técnico Administrativo Reginaldo Luis Santos Melo, se deslocaram no dia 19 de Janeiro de 2010, com o objetivo de proceder vistoria no Parque Marinho do Recife de Fora, em Porto Seguro – BA, mais precisamente nas coordenadas geográficas: S – 16°23'51.3" e W – 38°59'00.4".

Convém informar que o lapso temporal transcorrido até a realização desta vistoria foi motivado pela indisponibilidade de uma embarcação adequada, além da dificuldade de programar a vistoria levando em consideração diversos fatores como as condições meteorológicas e de marés favoráveis, que também deveriam coincidir com o período de alta estação turística na região.

Para realizar a vistoria, a equipe técnica do IBAMA contou com o apoio da embarcação e voluntários do Projeto Amiga Tartaruga (PAT), ONG que compõe o Grupo de Acompanhamento de Trabalho Ambiental (GATA), do referido parque.

CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA VISTORIADA

Os corais são animais marinhos do grupo dos cnidários, que inclui também as anêmonas, as águas-vivas ou medusas e os "corais de fogo" (hidrozoários). São invertebrados (animais sem espinha dorsal) capazes de secretar por baixo do tecido um esqueleto externo calcário (como nossos ossos) ou córneo (como nossas unhas). Este esqueleto é responsável pela fixação do coral ao substrato no fundo do mar, servindo também como proteção. No interior do tecido do coral vivem várias algas microscópicas chamadas zooxantelas. Estas algas possuem uma relação de simbiose com o coral, na qual a alga fornece o alimento ao pólopo, através do processo de fotossíntese e, em troca, recebe proteção e nutrientes.

Os recifes de coral são os ecossistemas marinhos de maior diversidade biológica, sendo os equivalentes das florestas tropicais no mar. O conjunto de recifes coralíneos do Atlântico Sul e o extremo sul da Bahia é considerado a maior e mais rica área de recifes de coral do Atlântico Sul. Além da diversidade biológica, os ambientes

coralíneos são muito importantes para o homem, pois protegem as regiões costeiras da ação do mar. Estes ecossistemas também são verdadeiros criadouros de peixes, renovando estoques e, principalmente no caso de áreas protegidas, favorecendo a reposição de populações de áreas densamente exploradas.

O Parque Marinho do Recife de Fora, mais especificamente a área destinada à visitação do público, é constituída predominantemente por formação recifal, com poucas faixas de areia e delimitada por piquetes, os quais deveriam ser respeitados pelos visitantes. Esta área de visitação é relativamente pequena, comparado com o tamanho total do recife, pois, inclui apenas uma de suas piscinas naturais e a sua área de acesso (ver imagem de satélite em anexo).

O trajeto desde o momento em que o visitante desembarca até à piscina natural principal ocorre por cima dos corais, mortos ou vivos. Para a travessia, os visitantes recebem a recomendação de utilizarem calçados para não machucar os pés nas estruturas irregulares formadas pelos corais ou em ouriços e crustáceos. Nessa faixa utilizada como passarela, a maior parte dos organismos sésseis encontram-se mortos.

SOBRE AS OBRIGAÇÕES CONTIDAS NO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC

Com relação ao número de visitantes, na data da vistoria foram contabilizados um total de 1.216 (um mil, duzentas e dezesseis) pessoas a bordo de 12 (doze) embarcações do tipo escuna (ver tabela em anexo). Apesar das embarcações partirem em horários diferentes, em um determinado momento, todos os passageiros encontravam-se no parque marinho.

Desta forma, o número limite de visitantes foi ultrapassado em mais de três vezes, já que foi estabelecido no TAC o limite de 400 pessoas por dia.

Foi constatado que a contagem dos passageiros é feita no local de embarque. A quantidade de pessoas embarcadas foi informada pelos mestres das embarcações que possuem apenas a informação verbal de quantas pessoas estão a bordo, sendo que alguns guias turísticos, abordo, também realizam esta contagem.

A taxa de embarque cobrada pela Prefeitura é de R\$ 10,00 (dez reais) por pessoa. Fomos informados pelos próprios mestres das embarcações que a média de visitantes, no período de alta estação turística, varia entre 1000 (um mil) e 1500 (um mil e quinhentas) pessoas por dia. Levando em consideração as suspensões de visitas devido às condições meteorológicas e de marés, pode-se deduzir que a arrecadação da Prefeitura com a visitação do parque deve ultrapassar os R\$ 100.000,00 (cem mil reais), contando apenas com a cobrança das taxas de embarque na alta estação, sem considerar o valor cobrado pela concessão das empresas de navegação.

Além da vistoria no parque marinho, dois dos servidores do IBAMA estiveram nos guichês de venda de bilhetes de embarque e também realizaram a contagem do número de turistas embarcados, utilizando os bilhetes depositados numa urna trancada sob os cuidados de um funcionário da Prefeitura. Nesta urna foram contados mais de 500 bilhetes. Além destes bilhetes nos foi informado que a empresa CVC havia embarcado mais 400 visitantes às 08:30 h.

A equipe visitou também a empresa CVC em Porto Seguro, esperando aproximadamente uma hora para ter acesso ao número de visitantes, pois, segundo a empresa, o controle do número de visitantes ainda estava com a funcionária que

coordena a equipe de guias turísticos da empresa. O número de pessoas apresentado pela empresa era maior do que o informado pelo funcionário do município, totalizando 664 visitantes.

A empresa de turismo CVC não utiliza os bilhetes vendidos pelo município para o recolhimento da taxa de visitação. A empresa possui seu próprio instrumento de controle usando recibos assinados pelos turistas que compram os pacotes oferecidos pela empresa, que usa embarcações terceirizadas e não informa de imediato o número de visitantes que conduziu ao parque.

Desta forma, constatou-se que os mecanismos de controle estabelecidos pelo município são deficientes e difíceis de serem fiscalizados e não são obedecidos pelo próprio poder municipal, visto que o mesmo distribui mais bilhetes de embarque do que o número máximo de visitantes permitido por dia.

No tocante às demais obrigações da Secretaria de Meio Ambiente de Porto Seguro, contidas no TAC, o Sr. Rubens Zaldivar informou por telefone que a secretaria dispõe de uma embarcação e de servidores que atuam na fiscalização diária do parque marinho. Informou também que antigos servidores foram treinados pelo IBAMA como guarda-parques, mas, foram substituídos, sendo que os novos contratados não receberam treinamento. Com relação ao plano de manejo do parque, o secretário informou que um oceanógrafo foi contratado para elaborar os estudos necessários. O secretário também enviou ao IBAMA uma cópia do ofício nº 028/2009, datado de 17/02/2009 (em anexo), informando à empresa CVC que adotaria medidas severas caso continuasse com a ação de colocar um número maior de passageiros nas escunas do que o permitido.

DESCRIÇÃO DOS IMPACTOS CAUSADOS PELA ATIVIDADE TURÍSTICA

Foram detectadas diversas atividades que têm influência diretamente sobre a saúde animal e vegetal dentro do Parque Marinho do Recife de Fora. Foi constatado que, apesar da área de trajeto ser bem delimitada, os calçados utilizados pelos banhistas são inadequados para as atividades aquáticas, pois, o solado é duro e favorece a quebra das estruturas calcárias. Além disso, muitos visitantes foram flagrados desrespeitando o limite demarcado, causando danos aos corais e outros animais em áreas protegidas.

Observou-se que quando novos grupos de visitantes chegavam eram encaminhados para uma poça de maré, a qual tinha sido previamente preparada para o entretenimento do grupo. Neste momento foram presenciadas palestras que os voluntários davam e que, apesar de informar os cuidados desejáveis para com os animais, demonstrava outra ação, passando as diferentes espécies da mão do guia para a mão de vários visitantes.

Foi presenciada também a exposição de um animal marinho morto, um ouriço, aberto em duas metades para que os visitantes pudessem ver as estruturas internas desse organismo. Dessa forma, mesmo que o animal já se encontrasse morto antes do ato de segmentá-lo, esta ação pode aumentar a curiosidade do visitantes, incentivando que estes tenham a mesma atitude quando não estiverem sendo observados pelos guias.

Cabe salientar que o simples toque nos animais, além de levar a um estado de "stress", pode transmitir-lhes doenças através dos patógenos que os humanos

transportam na superfície da pele e apresentam resistência aos mesmos, mas que outros animais não as têm.

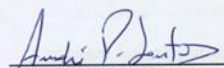
Também verificou-se que alguns voluntários retiravam da água diferentes espécies que dependem dela para sobreviver. Esse tratamento dado aos animais aquáticos causam asfixia, já que os mesmos não apresentam estrutura pulmonar que permita a respiração fora da água, onde encontra-se dissolvido o oxigênio necessário para sua respiração. Muitos desses animais, além de não respirarem fora da água, possuem fotossensibilidade, são sombrófilos, não suportando portanto a incidência de raios solares diretos, o que pode ocasionar até a morte desses organismos.

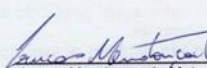
Para se protegerem das radiações solares nocivas, a maioria dos visitantes usavam filtros/bloqueadores solares, os quais tem a recomendação de serem reaplicados a cada 30 minutos, ou após o banho, justamente por saírem na água. Estudos recentes (Danovaro *et al.*, 2008) mostram que o efeito das substâncias químicas que fazem parte da fórmula dos filtros solares, mesmo em baixas concentrações, influenciam a infecção de vírus latentes nos corais, sendo portanto um dos importantes agentes contaminantes causadores do efeito de branqueamento e morte dos corais. Infelizmente a água contaminada com os filtros solares não fica restrita à área de visitação, pois as poças são conectadas entre si e a fluidez da água permite a disseminação do contaminante para as áreas protegidas adjacentes.

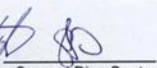
Foi visualizado a presença de saco plástico na rota de acesso ao Parque Marinho do Recife de Fora. As tartarugas marinhas, que frequentemente utilizam essa área para se alimentar, podem confundir esse tipo de lixo com um dos alimentos que mais procuram, as algas. Quando isso ocorre, as sacolas plásticas ou pedaços delas bloqueiam as vias respiratórias ou os tubos digestivos da tartaruga e causam a sua morte.

Todas as atividades impactantes relatadas anteriormente são potencializadas pelo número excessivo de visitantes, a exemplo do aumento da concentração de filtro solar na água ou do aumento na quantidade de partículas e sedimentos em suspensão. Além disso, foi relatado pelos fiscais da Prefeitura Municipal de Porto Seguro que o trabalho de fiscalização é quase impraticável, devido o grande número de pessoas na área e o número reduzido de fiscais. Como agravante, torna-se mais difícil que os guias voluntários monitorem tantos visitantes, os quais muitas vezes desrespeitam a área delimitada.

Nada mais tendo a informar, no momento, remetemos este relatório para o Ministério Público Federal, para a devida apreciação.


André Pereira Santos
Analista Ambiental
Mat. 1365128
IBAMA/Eunápolis/BA


Lucas Mendonça da Mota
Analista Ambiental
Mat. 1715205
IBAMA/Eunápolis/BA


Samuel Dias Santos
Analista Ambiental
Mat. 1423500
IBAMA/Eunápolis/BA



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
NÚCLEO DE LICENCIAMENTO - BA

Despacho nº 6472232/2019-NLA-BA/DITEC-BA/SUPES-BA

Processo nº 02001.032656/2019-25

Interessado: COORDENAÇÃO DA OUVIDORIA

À/Ao COORDENAÇÃO DA OUVIDORIA
DIRETORIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL
DITEC/BA

Assunto: Resposta à COUVI referente ao Relatório de vistoria 01/2010-Parque Natural Municipal Recife de Fora

Trata-se do atendimento da demanda contida no Ofício 1953 (6408084), relativa ao Pedido de Informação nº 18361/2019, o qual solicita cópia de Relatório de vistoria 01/2010 e anexos referentes à uma vistoria realizada pelo IBAMA no Parque Natural Municipal Recife de Fora (Porto Seguro) em 2010, para conhecimento e providências necessárias.

Os documentos solicitados seguem no processo em epígrafe com as seguintes numerações SEI: 6464318, 6464331.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)

[NOME DO ASSINANTE]

[Cargo/Função do Assinante]



Documento assinado eletronicamente por JULIANA FERREIRA DE FREITAS, Analista Ambiental, em 25/11/2019, às 11:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador 6472232 e o código CRC 34972703.

Referência: Processo nº 02001.032656/2019-25

SEI nº 6472232

I – Recomendação MPF/PRM Eunápolis nº 06/2011



Inquérito Civil Público: 1.14.001.000099/2002-69

RECOMENDAÇÃO Nº 006/2011

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República subscritor da presente, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos artigos 127 e 129, III, da Constituição Federal de 1988, artigo 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93 e artigo 23 da Resolução nº 87, de 3 de agosto de 2007, do Conselho Superior do Ministério Público Federal e ainda,

CONSIDERANDO que é atribuição do Ministério Público Federal expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, assim como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, a teor do disposto no art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93;

CONSIDERANDO que, conforme disposto no artigo 5º, III, da Lei Complementar 75/93, é função do Ministério Público da União, dentre outras, a defesa do meio ambiente;

CONSIDERANDO que a Carta Constitucional, em seu artigo 225, *caput*, institui 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 para as presentes e futuras gerações;

CONSIDERANDO o inciso III do artigo supracitado, de que incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação,

para a fiscalização das visitas, de modo a não comprometer o meio ambiente, o que também não foi realizado a contento, conforme Relatório de vistoria do IBAMA n.º 01/2010, segundo o qual a atual equipe de fiscais do Parque não se submeteu ao treinamento específico para o exercício de tal função, fornecido pelo IBAMA;

CONSIDERANDO que o parágrafo único do artigo 5º da Lei 4.771/65 e o artigo 35 da Lei 9.985/2000 regulamentam a forma de utilização dos valores arrecadados com a taxa imposta aos visitantes, especificamente em relação ao montante a ser utilizado em áreas afetas à manutenção e conservação do próprio Parque;

CONSIDERANDO que não há transparência por parte da Secretaria de Meio Ambiente acerca destes valores, uma vez que não há fundo específico para o recolhimento e consequente administração da verba arrecadada, o que impede a verificação, inclusive, do real número de visitantes;

CONSIDERANDO que, conforme Relatório n.º 01/2010 do IBAMA, a **ATUAL FORMA DE UTILIZAÇÃO DO REFERIDO PARQUE ESTÁ CAUSANDO DANOS POSSIVELMENTE IRREVERSÍVEIS AO MEIO AMBIENTE NATURAL;**

Resolve:

RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA, em caráter de urgência, que suspenda as visitas ao Parque Marinho de Recife de Fora, até que

(i) seja elaborado Plano de Manejo da área, conforme termo de referência já aprovado pelo Ibama, devendo, ainda, regulamentar a implantação do PMRF às normas do SNUC;

(ii) seja realizado treinamento específico da equipe de fiscais do parque, junto ao corpo técnico do IBAMA;

(iii) seja constituído Fundo Específico, o qual deverá ser objeto de fiscalização por parte da sociedade e do Poder Público, mediante o envio mensal dos extratos bancários de conta corrente, bem como de planilha auto explicativa contendo receitas e despesas, ao IBAMA e ao Ministério Público Federal, além da afixação, também mensal, destes extratos e

IV – Modelo do questionário aplicado na pesquisa com as operadoras de turismo

 Questionário



Perguntas Respostas Configurações

Seção 1 de 35

Pesquisa de Mestrado: A tributação ambiental e o orçamento público: a "taxa" de visitação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora.

Título da imagem

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa acadêmica intitulada “A Tributação Ambiental e o Orçamento Público na Taxa de Visitação do Parque Natural Municipal Marinho Recife de Fora em Porto Seguro/BA”, sob a responsabilidade do pesquisador Jilton de Sant’Ana, cujo objetivo principal é fazer o estudo da taxa de visitação do Parque Natural Municipal Recife de Fora, do ponto de vista tributário, orçamentário e ambiental. A sua colaboração com a pesquisa consistirá em responder um questionário onde pediremos algumas informações e dados, referente ao período a partir de 2016, a respeito dos procedimentos operacionais do passeio e da cobrança e repasse dos recursos arrecadados com a taxa de visitação para o Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora, operacionalizado pela empresa da qual o (a) senhor(a) é o proprietário (a). A pesquisa se pautará pelo viés estritamente técnico. Os riscos prováveis relacionados à sua participação na pesquisa consistem na possibilidade de sofrer algum tipo de retaliação de caráter político e/ou administrativo, relacionada à concessão do serviço de exploração turística do PNMRF, por exemplo, a pretexto de estar repassando informações que, ainda que seja no exercício do seu direito, venham contrariar determinados interesses políticos. Para eliminar tais riscos, a sua participação será voluntária, anônima e confidencial. O questionário foi elaborado em meio eletrônico (google formulários) e suas respostas serão enviadas em meio eletrônico, sem a necessidade de assinar ou fazer qualquer tipo de identificação. Não haverá sua identificação ou de sua organização comercial em

nenhuma parte do questionário, nem na redação do resultado da pesquisa (dissertação). Em nenhum momento suas respostas serão identificadas. Se depois de consentir a sua participação o(a) senhora (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois de ter respondido o questionário, independente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa ou organização comercial. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas, como já foi informado, as suas respostas não serão identificadas. Para qualquer outra informação, o (a) Sr (a) poderá entrar em contato com o(a) pesquisador(a) no seguinte endereço: Rua do Contorno – Condomínio Residencial Vila Verde, nº 2071, Casa 05 CEP: 45.810-000, Bairro Cambolo, Porto Seguro/BA, ou pelo telefone (73) 98807-9631, ou poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Sul da Bahia – CEP/UFSB, Avenida Getúlio Vargas, nº 1732 A, Bairro Monte Castelo, Teixeira de Freitas, Bahia, CEP - 45996-108, Teixeira de Freitas, Bahia, telefone – 3291-2089. O e-mail do CEP/UFSB é: cep@ufsb.edu.br.

Pergunta *

Estimados (as) colaboradores(as). Este questionário possui questões de múltipla escolha e discursivas. Suas respostas são imprescindíveis para o alcance dos resultados da presente pesquisa. Não há nenhuma possibilidade de identificação do autor das respostas. O tempo estimado para responder o questionário é de 20 a 25 minutos, aproximadamente. Alguns dados e informações são solicitados referente ao período de 2016 a 2020 (tal detalhe está especificado na respectiva questão). Maiores informações constam no Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), no cabeçalho, inclusive o número de meu telefone e do Comitê de Ética em Pesquisa da UFSB, caso desejarem entrar em contato. Agradeço muito por dedicarem um pouquinho do precioso tempo de vocês em prol da construção do conhecimento científico.

☐ CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO: Declaro que fui informado (a) sobre o que o/a pesquisador/a quer...

Após a seção 1 Continuar para a próxima seção

Seção 2 de 35

Alta e baixa temporada

Descrição (opcional)

Quais os períodos considerados "alta temporada" e "baixa temporada" na operação da visitação para o Parque Natural

Municipal Marinho do Recife de Fora (PNMMRF)?

Texto de resposta longa

Após a seção 2 Continuar para a próxima seção

Seção 3 de 35

Credenciamento/Autorização



Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro

Existe processo de autorização/credenciamento prévio junto à Prefeitura Municipal das operadoras de turismo para operar a visitação para o PNMMRF?

☐ Sim

☐ Não

Após a seção 3 Continuar para a próxima seção

Seção 4 de 35

Credenciamento/autorização



Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro

Qual é o órgão da Prefeitura responsável por esse credenciamento/autorização? *

☐ Secretaria Municipal de Meio Ambiente

☐ Secretaria Municipal de Turismo

☐ Outros...

Para que ocorra o credenciamento/autorização, a Prefeitura Municipal exige o recolhimento de algum tipo de taxa

☐ Sim

☐ Não

Após a seção 4 Continuar para a próxima seção ▼

Seção 5 de 35

Credenciamento/autorização



Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro

Como se denomina a taxa cobrada pela Prefeitura para conceder o licenciamento ambiental? *

- ☐ Taxa de Licenciamento ambiental
- ☐ Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA)
- ☐ Outros...

Após a seção 5 Continuar para a próxima seção ▼

Seção 6 de 35

Taxa de Visitação



Responsabilidade pelo recolhimento. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período de 2016 e 2020.

Nas visitação turística ao PNMMRF realizadas por operadoras de turismo, de 2016 a 2020, o recolhimento da taxa de visitação diretamente do visitante, era de responsabilidade de quem? *

- ☐ Prefeitura Municipal
- ☐ Pelas operadoras de turismo
- ☐ Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro/BA
- ☐ Prefeitura Municipal e operadoras de turismo
- ☐ Prefeitura Municipal e Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro//BA
- ☐ Operadoras de turismo e a Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro/BA

☐ Outros...

Após a seção 6 Continuar para a próxima seção

Seção 7 de 35

Taxa de visitação



Valor da taxa e momento da cobrança. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período entre 2016 e 2020

Qual o valor da taxa de visitação cobrado por cada pessoa que visita o PNMMRF, no período de 2016 a 2020?

Texto de resposta longa

O valor da taxa era discriminado dos demais valores que compunham o valor total do ingresso, no período de 2016 a 2020?

☐ Sim

☐ Não

Qual o valor total do ingresso, incluído o valor da taxa de visitação, no período de 2016 a 2020?

Texto de resposta longa

Para efeitos de pagamento de tributos, no período de 2016 a 2020, o valor cobrado com a taxa de visitação era contabilizado como receita juntamente com o valor total do ingresso ?

☐ Sim, para efeito de pagamento de tributos, o valor da taxa de visitação era contabilizado como receita junt...

☐ Não, o valor da taxa de visitação era deduzido do valor total do ingresso para efeito de pagamento de tribu...

No período de 2016 a 2020, a cobrança da taxa de visitação era realizada no momento da venda do ingresso de acesso ao PNMMRF ou em outro momento? *

☐ No momento da venda do ingresso de acesso ao PNMMRF

☐ Outros...

Após a seção 7 Continuar para a próxima seção ▼

Seção 8 de 35

Taxa de visitação



Momento da cobrança. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período de 2016 a 2020

No período de 2016 a 2020, o (a) visitante foi avisado (a) da cobrança da taxa de visitação em qual momento? *

☐ Momento da compra do ingresso

☐ Outros...

Após a seção 8 Continuar para a próxima seção ▼

Seção 9 de 35

Taxa de visitação



Base de cálculo. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período de 2016 a 2020

No período de 2016 a 2020, o valor da taxa de visitação era calculado sobre o valor do ingresso ou sobre outro valor? *

☐ Sobre o valor do ingresso

☐ Outros...

Após a seção 9 Continuar para a próxima seção ▼

Seção 10 de 35

Taxa de visitação



Base de cálculo. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período de 2016 a 2020

Qual foi o percentual (alíquota) aplicado sobre o valor que serviu de base para o cálculo da taxa de visitação do PNMMRF, considerando o período de 2016 a 2020 ?

Texto de resposta longa

O (a) Sr(a) poderia informar, por gentileza, qual o setor da Prefeitura Municipal que define o valor base e alíquota para o cálculo da taxa de visitação? *

- ☐ Secretaria Municipal de Finanças
- ☐ Secretaria Municipal de Meio Ambiente
- ☐ Outros...

Após a seção 10 Continuar para a próxima seção



Seção 11 de 35

Valor do ingresso para acesso ao PNMMRF



Sem o valor da taxa de visitação incluído. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período de 2016 a 2020

Qual o valor do ingresso (sem o valor da taxa de visitação) cobrado por pessoa para o passeio no PNMMRF, no período de 2016 a 2020?

Texto de resposta longa

Após a seção 11 Continuar para a próxima seção



Seção 12 de 35

Taxa de visitação



Comprovante de pagamento. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período entre 2016 e 2020

Foi emitido ao visitante comprovante de pagamento do ingresso para o acesso ao PNMMRF, no período de 2016 a 2020?

☐ Sim

☐ Não

Após a seção 12 Continuar para a próxima seção



Seção 13 de 35

Taxa de visitação



Isenções. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período entre 2016 e 2020.

Existiu isenção da cobrança da taxa de visitação para determinadas pessoas ou categorias de pessoas, no período entre 2016 e 2020?

☐ Sim

☐ Não

Após a seção 13 Continuar para a próxima seção



Seção 14 de 35

Taxa de visitação



Isenções. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período entre 2016 e 2020.

Quais pessoas ou categorias de pessoas estiveram isentas da cobrança da taxa de visitação, no período entre 2016 e 2020?

Texto de resposta longa

Após a seção 14 Continuar para a próxima seção

Seção 15 de 35

Dinheiro arrecadado com a taxa de visitação



Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período entre 2016 e 2020

O (a) Sr. (a) poderia informar, qual foi a arrecadação mensal média da operadora de turismo sob sua responsabilidade, no período de 2016 a 2020, APENAS com a taxa de visitação?

Texto de resposta longa

Após a seção 15 Continuar para a próxima seção

Seção 16 de 35

Dinheiro arrecadado com a taxa visitação



Transferência par o setor público. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período entre 2016 e 2020

De que forma era feita, de 2016 a 2020, a transferência dos valores arrecadados com a taxa de visitação para a Prefeitura Municipal? *

- ☐ Boleto Bancário
- ☐ Transferência Bancária (TEV, TED, DOC, PIX etc.)
- ☐ Documento de Arrecadação Municipal (DAM)
- ☐ Outros...

Após a seção 16 Continuar para a próxima seção

Dinheiro arrecadado com a taxa visitação



Transferência par o setor público. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período entre 2016 e 2020

Qual a periodicidade da transferência do dinheiro arrecadado com a taxa de visitação para o setor público, no intervalo de 2016 a 2020 ? *

- ☐ A cada 30 dias
- ☐ A cada 45 dias
- ☐ A cada 60 dias
- ☐ Outros...

Após a seção 17 Continuar para a próxima seção



Dinheiro arrecadado com a taxa visitação



Transferência par o setor público. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período entre 2016 e 2020

No período de 2016 a 2020, os valores arrecadados com a taxa de visitação foram transferidos para qual Secretaria Municipal? *

- ☐ Secretaria Municipal de Finanças
- ☐ Secretaria Municipal de Meio Ambiente
- ☐ Outros...

Após a seção 18 Continuar para a próxima seção



Taxa de visitação



Opiniões. Prezado (a) colaborador (a), nesta seção, sinta-se a vontade para comentar, descrever fatos, sugerir e emitir sua opinião

Com base em sua experiência e vivência, o (a) Sr. (a) poderia nos fazer um breve relato histórico sobre a visitação turística no PNMMRF (quando começou, se havia preservação, se o número de visitantes era controlado, as mudanças que foram ocorrendo etc.) e a cobrança da taxa de visitação, por gentileza?

Texto de resposta longa

O(a) senhor(a) considera que a taxa de visitação do PNMMRF necessária?

Texto de resposta longa

O (a) senhor (a) está de acordo com o valor cobrado pela taxa de visitação?

Texto de resposta longa

Na sua opinião, o dinheiro arrecadado com a taxa de visitação foi devidamente aplicado, no período de 2016 a 2020, em ações vinculadas ao PNMMRF (ações de prevenção e correção de danos ambientais, estrutura física e administrativa, fiscalização, educação ambiental)?

Texto de resposta longa

O (a) senhor (a) acredita que o dinheiro arrecadado com a taxa de visitação pode ser gasto com outras formas de proteção do meio ambiente, além da proteção do PNMMRF ? Ou deve ser gasto apenas no PNMMRF?

Texto de resposta longa

Na sua opinião, a cobrança da taxa de visitação ajuda a despertar no visitante a consciência de que o parque e seu entorno precisam ser preservados ou, ao contrário, pode incentivá-lo a poluir no momento da visita, sob a desculpa de que "está pagando, logo, pode poluir"?

Texto de resposta longa

Seção 20 de 35

Visitação



Limite de pessoas

Existe um limite máximo de visitantes que cada operadora de turismo pode transportar até o PNMMRF diariamente?

☐ Sim

☐ Não

Seção 21 de 35

Visitação



Limite de pessoas. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período entre 2016 e 2020

Qual o limite máximo de visitantes que cada operadora de turismo pode transportar por cada dia de visitação?

Texto de resposta longa

O (a) senhor (a) concorda que esse limite diário de visitantes para o PNMMRF é condizente com a "capacidade de suporte" do parque (número máximo de pessoas que o parque pode suportar sem por em risco seus processos ecológicos)? Sinta-se a vontade para comentar, sugerir e emitir sua opinião .

Texto de resposta longa

Seção 22 de 35

Visitação



Limite de pessoas. Gentileza considerar sua operadora de turismo, período entre 2016 e 2020

O (a) Senhor (a) poderia me informar a quantidade média diária, no período de 2016 a 2020, de visitantes que sua operadora de turismo transportou até o PNMMRF?

Texto de resposta longa

Após a seção 22 Continuar para a próxima seção

Seção 23 de 35

Visitação



Frequência. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro, período entre 2016 e 2020

Qual a frequência com que ocorre a visitação para o PNMMRF?

1. Diariamente
2. Em dias específicos
3. Depende das condições naturais (maré, clima etc.)

Após a seção 23 Continuar para a próxima seção

Seção 24 de 35

Fundo financeiro do PNMMRF



Descrição (opcional)

O (a) senhor (a) tem conhecimento da existência de um fundo financeiro do PNMMRF, alimentado com o dinheiro arrecadado com a taxa de visitação?

☐ Sim

☐ Não

Após a seção 24 Continuar para a próxima seção

Seção 25 de 35

Fundo financeiro do PNMMRF



Prezado (a) colaborador (a), sinta-se a vontade para comentar, sugerir e emitir sua opinião.

Na sua opinião, no período de 2016 a 2020, a gestão do fundo do PNMMRF foi realizada de forma transparente para a sociedade e para os órgãos de controle, com disponibilização, em meio eletrônico e/ou físico, de dados e informações da arrecadação e da aplicação do dinheiro da taxa de visitação?

Texto de resposta longa

Após a seção 25 Continuar para a próxima seção

Seção 26 de 35

Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA)



Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro.

A Prefeitura Municipal de Porto Seguro, o IBAMA, o ICMBIO e a Secretaria Estadual de Meio Ambiente da Bahia (SEMA/BA) exigem o pagamento da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) da sua operadora de turismo PNMMRF? *

☐ Todas as entidades citadas exigem o pagamento da TCFA

☐ Apenas a Prefeitura Municipal exige o pagamento da TCFA

☐ Apenas o IBAMA exige o pagamento da TCFA

☐ Apenas o ICMBIO exige o pagamento da TCFA

- ☐ Apenas a SEMA/BA exige o pagamento da TCFA
- ☐ A Prefeitura Municipal e o IBAMA exigem o pagamento da TCFA
- ☐ A Prefeitura Municipal e a SEMA/BA exigem o pagamento da TCFA
- ☐ A Prefeitura Municipal e o ICMBIO exigem o pagamento da TCFA
- ☐ As operadoras de turismo não estão obrigadas a pagar a TCFA
- ☐ Outros...

Após a seção 26 Ir para a seção 29 (Tributos cobrados ...situação no PNMMRF) ▼

Seção 27 de 35

Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA)



Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro

Existe algum tipo de compensação (desconto) no valor a da TCFA pelo fato do pagamento ser feito a duas ou mais entidades?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Após a seção 27 Continuar para a próxima seção ▼

Seção 28 de 35

Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA)



Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro

Qual o valor ou percentual compensado na TCFA pelo fato do pagamento ser feito a duas ou mais entidades?

Texto de resposta longa

Após a seção 28 Continuar para a próxima seção ▼

Seção 29 de 35

Tributos cobrados sobre a visitação no PNMMRF

ISS e outros. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro

Além do ISS, existem outros tributos municipais pagos pelas operadoras de turismo sobre a venda do ingresso para a visitação no PNMMRF?

☐ Sim

☐ Não

Após a seção 29 Continuar para a próxima seção ▼

Seção 30 de 35

Outros tributos

Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro

Quais são os outros tributos municipais cobrados sobre a venda do ingresso para a visitação no PNMMRF?

Texto de resposta longa

Dentro do montante gerado (faturamento) pela venda do ingresso para o PNMMRF em um determinado mês, ^{*} sobre qual valor-base é calculado o tributo municipal informado?

☐ Sobre todo o valor arrecadado com a venda de ingresso, sem nenhuma dedução

☐ Sobre todo o valor arrecadado com a venda de ingresso, com dedução dos valores pagos de outros tribut...

☐ Outros...

Qual é o percentual aplicado (alíquota) sobre o valor base do tributo municipal informado , cobrado da venda do ingresso para o PNMRF?

Texto de resposta longa

Após a seção 30 Continuar para a próxima seção

Seção 31 de 35

ISS



Base de cálculo. Gentileza considerar as operadoras filiadas à Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro

Dentro do montante gerado (faturamento) pela venda do ingresso para o PNMRF em um determinado mês, * sobre qual valor-base é calculado o ISS?

- ☐ Sobre o todo o valor arrecadado com a venda de ingresso, sem nenhuma dedução
- ☐ Sobre todo o valor arrecadado com a venda de ingresso, com dedução dos valores pagos de outros tribut...
- ☐ Outros...

Qual é o percentual aplicado (alíquota) sobre a base de cálculo do ISS cobrado da venda do ingresso para o PNMRF?

Texto de resposta longa

O(a) senhor(a) estaria disposto a pagar outros tributos exclusivos para a proteção ambiental ? Sinta-se a vontade para comentar, criticar e emitir sua opinião.

Texto de resposta longa

Após a seção 31 Continuar para a próxima seção

Condições gerais da visitação



Prezado (a) colaborador (a), sinta-se a vontade para comentar, criticar e e fazer sugestões.

O local de embarque é adequado, confortável e seguro para os passageiros?

Texto de resposta longa

Há limpeza e manutenção periódicos no local de embarque?

Texto de resposta longa

De quem é a responsabilidade pela limpeza e manutenção do local de embarque?

Texto de resposta longa

Há sanitários, lixeiras, sala de espera no local de embarque?

Texto de resposta longa

Na sua opinião, quais ações devem ser implementadas nos locais permitidos para visitação, de forma a garantir a proteção do meio ambiente, o conforto e a segurança dos visitantes e funcionários das embarcações?

Texto de resposta longa

Na sua opinião, quem deve implementar essas ações nos locais permitidos para visitação? *

- ☐ A Prefeitura Municipal de Porto Seguro
- ☐ As Operadoras de Turismo que operam a visitação para o PNMMRF
- ☐ A Associação das Operadoras de Turismo Naval de Porto Seguro
- ☐ Outros...

Os funcionários das embarcações são treinados e instruídos a orientar os visitantes quanto aos procedimentos de segurança e conservação do ambiente visitado ?

Texto de resposta longa

O local de desembarque do PNMMRF está devidamente estruturado, de forma a proteger o meio ambiente e proporcionar segurança e conforto aos visitantes?

Texto de resposta longa

Há sinalização e informações indicando onde os visitantes devem transitar no PNMMRF?

Texto de resposta longa

O (a) senhor(a) percebe que o município investe dinheiro público (além do dinheiro da taxa de visitação) suficientemente para a proteção ambiental do PNMMRF ?

- ☐ Sim, o município investe suficientemente dinheiro público na proteção ambiental do PNMMRF
- ☐ Não, o município não investe suficientemente dinheiro público na proteção ambiental do PNMMRF

Na sua opinião, há fiscalização adequada, de forma a inibir as atividades proibidas (pesca, por exemplo) e controlar o excesso das atividades permitidas (turismo, por exemplo) no PNMMRF?

Texto de resposta longa

O (a) senhor (a) tem conhecimento de algum programa de Educação Ambiental vinculado ao PPNNMRF, implementado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente?

- ☐ Sim
- ☐ Não

Após a seção 32 Continuar para a próxima seção



Seção 33 de 35

Condições gerais de visitação



Prezado (a) colaborador (a), sinta-se a vontade para comentar, criticar e e fazer sugestões.

Qual o programa de Educação Ambiental, do seu conhecimento, que está sendo executado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente ?

Texto de resposta longa

Após a seção 33 Continuar para a próxima seção

Seção 34 de 35

Condições gerais de visitação



Prezado (a) colaborador (a), sinta-se a vontade para comentar, criticar e e fazer sugestões.

Na sua opinião, a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (quantidade de funcionários, disponibilidade de lanchas para fiscalização, equipamentos de proteção individual dos fiscais) dedicada à gestão do PNMMRF é suficiente?

Texto de resposta longa

Há a presença de servidores públicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente no PNMMRF fornecendo orientações e informações aos visitantes?

☐ Sim

☐ Não

Após a seção 34 Continuar para a próxima seção

Seção 35 de 35

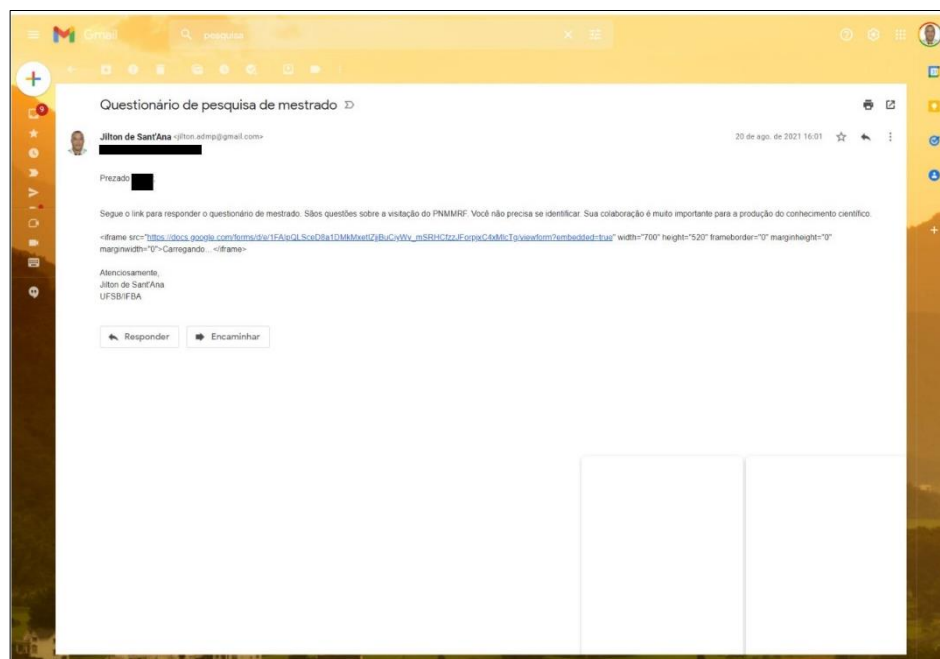
Espaço para livre opinião

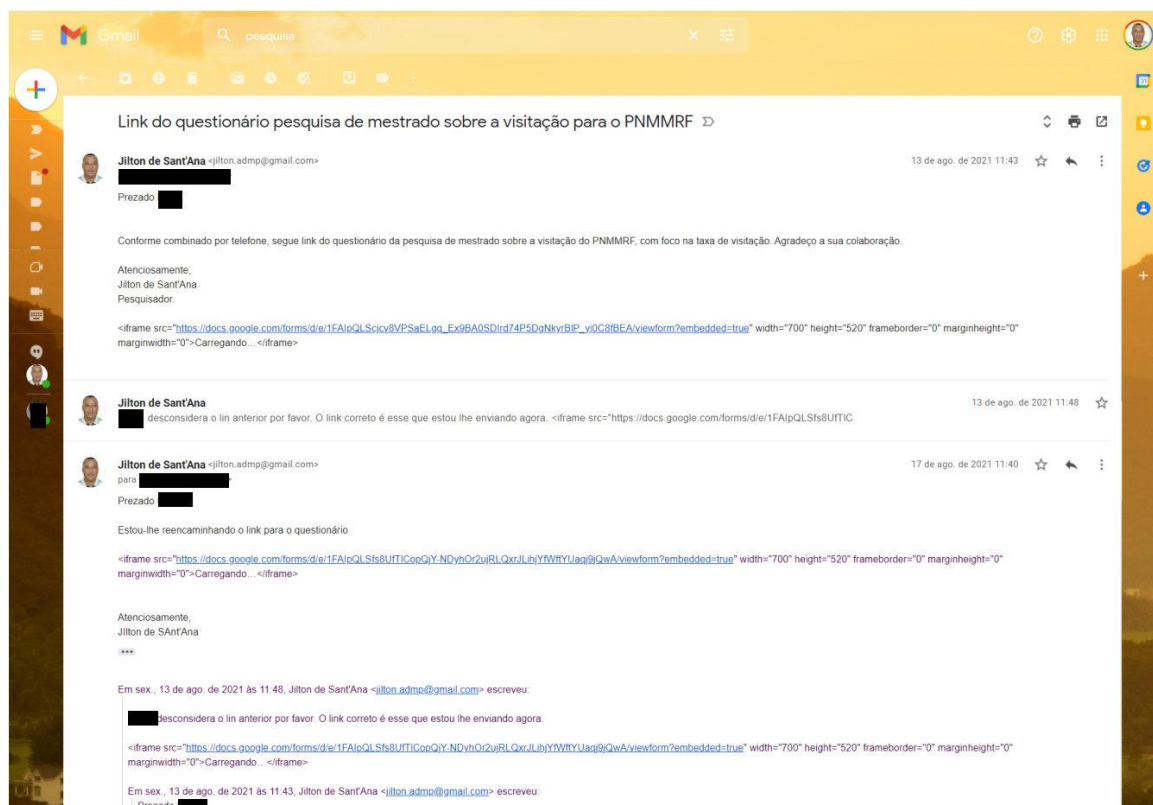
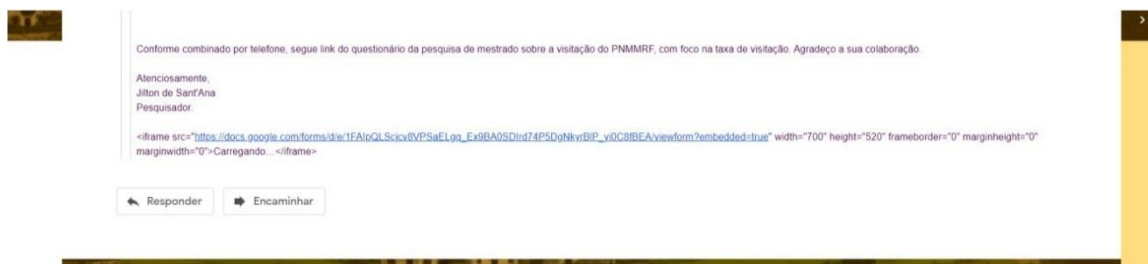


Prezado (a) colaborador (a). Este espaço é destinado para manifestação de opinião, críticas e sugestões relativas à cobrança e gestão da taxa de visitação, bem como outras questões relativas à gestão da visitação do PNMMRF. Sinta-se a vontade para comentar, caso deseje.

Espaço para livre manifestação

Texto de resposta longa







V – Anexo IX (parte “A”) da Lei Municipal nº 925/2010 (Código Tributário Municipal)



CÓDIGO TRIBUTÁRIO E DE RENDAS DO MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO – BA.

LEI MUNICIPAL 925/2010

ANEXO X TABELA DE RECEITA Nº IX (Parte “A”) TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL - TCFA

Código	Tipo	Pequeno Porte	Médio Porte	Grande Porte
1.0	Licença Ambiental - LA	Em R\$	Em R\$	Em R\$
1.1	Licença Ambiental	5.500,00	7.150,00	9.295,00
1.2	Prorrogação de Licença Ambiental, quando solicitada antes do vencimento do prazo estipulado.	1.650,00	2.145,00	2.790,00
1.3	Licença Ambiental Simplificada (LS)	1.300,00	1.560,00	1.950,00
1.4	Prorrogação de Licença Ambiental Simplificada, quando solicitada antes do vencimento do prazo estipulado.	390,00	468,00	585,00
1.5	Licença Ambiental para Estação Rádio Base – ERB	1.950,00	2.535,00	3.300,00
2.0	Licença de Localização – LL			
2.1	Licença de Localização	6.500,00	7.800,00	9.360,00
2.2	Prorrogação de Licença de Localização, quando solicitada antes do vencimento do prazo estipulado.	1.950,00	2.340,00	2.810,00
3.0	Licença de Implantação - LI			
3.1	Licença de Implantação	7.900,00	9.500,00	10.400,00
3.2	Prorrogação de Licença de Implantação, quando solicitada antes do vencimento do prazo estipulado.	2.370,00	2.850,00	3.120,00
4.0	Licença de Operação - LO			
4.1	Licença de Operação	10.500,00	12.600,00	15.120,00
4.2	Prorrogação de Licença de Operação, quando solicitada antes do vencimento do prazo estipulado.	3.150,00	3.760,00	4.536,00

Notas:
1) Para os fins do disposto nesta Tabela de Receita, os Empreendimentos serão classificados, de acordo com o tamanho da área abrangida, em: Pequeno Porte, Médio Porte e Grande Porte, a saber:
I – **Pequeno Porte:** Área de terreno de até 5.000 m², se Residencial, e de até 500 m², se Comercial, Industrial, Serviços ou misto.
II – **Médio Porte:** Área de terreno de 5.001m² a 15.000 m², se Residencial; e de 501 m² a 1.500 m², se Comercial Industrial, Serviços ou misto.
III – **Grande Porte:** Área acima de 15.000 m², se Residencial; e acima de 1.500 m², se Comercial, Industrial, Serviços, ou misto.
IV – Quando se tratar de empreendimentos que tenham como objeto o parcelamento do solo urbano, considera-se de **Pequeno Porte**, quando a área loteada é de até 50.000 m²; de **Médio Porte**, quando a área loteada é de 50.001 m² a 100.000 m²; e de **Grande Porte**, quando a área loteada for superior a 100.000 m².
2) O valor da prorrogação da licença a que se refere esta Tabela de Receita será aplicado uma única vez. Após o decurso do prazo prorrogado, será considerada como nova licença, cobrando-se o mesmo valor devido para a concessão de licença previsto nesta Tabela de Receita.
3) Para a prorrogação de licença a que se refere esta Tabela de Receita, observar-se-á o disposto no Código do Meio Ambiente do Município.

V – Anexo VIII da Lei nº 6.938/1981 (Potencial Poluidor e Utilizados de Recursos Naturais - PPGU)

ANEXO VIII
ATIVIDADES POTENCIALMENTE POLUIDORAS E UTILIZADORAS DE RECURSOS AMBIENTAIS

Código	Categoria	Descrição	Pp/gu
01	Extração e Tratamento de Minerais	- pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento, lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural.	AAalto
02	Indústria de Produtos Minerais Não Metálicos	- beneficiamento de minerais não metálicos, não associados a extração; fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos tais como produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto, vidro e similares.	MMédio
03	Indústria Metalúrgica	- fabricação de aço e de produtos siderúrgicos, produção de fundidos de ferro e aço, forjados, arames, relaminados com ou sem tratamento; de superfície, inclusive galvanoplastia, metalurgia dos metais não-ferroso, em formas primárias e secundárias, inclusive ouro; produção de laminados, ligas, artefatos de metais não-ferroso com ou sem tratamento de superfície, inclusive ligas, produção de soldas e anodos; metalurgia de metais preciosos; metalurgia do pó, inclusive peças moldadas; fabricação de estruturas metálicas com ou sem tratamento de superfície, inclusive; galvanoplastia, fabricação de artefatos de ferro, aço e de metais não-ferroso com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia, tempera e cementação de aço, recozimento de arames, tratamento de superfície.	AAalto
04	Indústria Mecânica	- fabricação de máquinas, aparelhos, peças, utensílios e acessórios com e sem tratamento térmico ou de superfície.	MMédio
05	Indústria de Material Elétrico, Eletrônico e Comunicações	- fabricação de pilhas, baterias e outros acumuladores, fabricação de material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática; fabricação de aparelhos elétricos e eletrodomésticos.	MMédio
06	Indústria de Material de Transporte	- fabricação e montagem de veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios; fabricação e montagem e aeronaves; fabricação e reparo de embarcações e estruturas flutuantes.	MMédio
07	Indústria de Madeira	- serraria e desdobramento de madeira; preservação de madeira; fabricação de chapas, placas de madeira aglomerada, prensada e compensada; fabricação de estruturas de madeira e de móveis.	Médio
08	Indústria de Papel e Celulose	- fabricação de celuloses e pasta mecânicas; fabricação de papel e papelão; fabricação de artefatos de papel, papelão, cartolina, cartão e fibra prensada.	Alto
09	Indústria de Borracha	Beneficiamento de borracha natural, fabricação de câmara de ar, fabricação e recondicionamento de pneumáticos; fabricação de laminados e fios de borracha; fabricação de espuma de borracha e de artefatos de espuma de borracha, inclusive látex.	Pequeno
10	Indústria de Couros e Peles	- secagem e salga de couros e peles, curtimento e outras preparações de couros e peles; fabricação de artefatos diversos de couros e peles; fabricação de cola animal.	Alto
11	Indústria Têxtil, de Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos	- beneficiamento de fibras têxteis, vegetais, de origem animal e sintéticos; fabricação e acabamento de fios e tecidos; tingimento, estamparia e outros acabamentos em peças do vestuário e artigos diversos de tecidos; fabricação de calçados e componentes para calçados.	Médio

12	Indústria de Produtos de Matéria Plástica.	- fabricação de laminados plásticos, fabricação de artefatos de material plástico.	Pequeno
13	Indústria do Fumo	- fabricação de cigarros, charutos, cigarrilhas e outras atividades de beneficiamento do fumo.	Médio
14	Indústria Diversas	- usinas de produção de concreto e de asfalto.	Pequeno
15	Indústria Química	- produção de substâncias e fabricação de produtos químicos, fabricação de produtos derivados do processamento de petróleo, de rochas betuminosas e da madeira; fabricação de combustíveis não derivados de petróleo, produção de óleos, gorduras, ceras, vegetais e animais, óleos essenciais, vegetais e produtos similares, da destilação da madeira, fabricação de resinas e de fibras e fios artificiais e sintéticos e de borracha e látex sintéticos, fabricação de pólvora, explosivos, detonantes, munição para caça e desporto, fósforo de segurança e artigos pirotécnicos; recuperação e refino de solventes, óleos minerais, vegetais e animais; fabricação de concentrados aromáticos naturais, artificiais e sintéticos; fabricação de preparados para limpeza e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas; fabricação de tintas, esmaltes, lacas, vernizes, impermeabilizantes, solventes e secantes; fabricação de fertilizantes e agroquímicos; fabricação de produtos farmacêuticos e veterinários; fabricação de sabões, detergentes e velas; fabricação de perfumarias e cosméticos; produção de álcool etílico, metanol e similares.	Alto
16	Indústria de Produtos Alimentares e Bebidas	- beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares; matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal; fabricação de conservas; preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados; beneficiamento e industrialização de leite e derivados; fabricação e refinação de açúcar; refino e preparação de óleo e gorduras vegetais; produção de manteiga, cacau, gorduras de origem animal para alimentação; fabricação de fermentos e leveduras; fabricação de rações balanceadas e de alimentos preparados para animais; fabricação de vinhos e vinagre; fabricação de cervejas, chopes e maltes; fabricação de bebidas não-alcoólicas, bem como engarrafamento e gaseificação e águas minerais; fabricação de bebidas alcoólicas.	Médio
17	Serviços de Utilidade	- produção de energia termoelétrica; tratamento e destinação de resíduos industriais líquidos e sólidos; disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens; usadas e de serviço de saúde e similares; destinação de resíduos de esgotos sanitários e de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas; dragagem e derrocamentos em corpos d'água; recuperação de áreas contaminadas ou degradadas.	Médio
18	Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio	- transporte de cargas perigosas, transporte por dutos; marinas, portos e aeroportos; terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos; depósitos de produtos químicos e produtos perigosos; comércio de combustíveis, derivados de petróleo e produtos químicos e produtos perigosos.	Alto
19	Turismo	- complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticas.	Pequeno
20	Uso de Recursos Naturais	Silvicultura; exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais; importação ou exportação da fauna e flora nativas brasileiras; atividade de criação e exploração econômica de fauna exótica e de fauna silvestre; utilização do patrimônio genético natural; exploração de recursos aquáticos vivos; introdução de espécies exóticas, exceto para	Médio
		melhoramento genético vegetal e uso na agricultura; introdução de espécies geneticamente modificadas previamente identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente; uso da diversidade biológica pela biotecnologia em atividades previamente identificadas pela CTNBio como potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. (<i>Descrição com redação dada pela Lei nº 11.105, de 24 de Março de 2005</i>)	
21	(VETADO)		
22	(VETADO)	(Vide Retificação no DO - Seção I – Eletrônico, de 09/01/2001, p.1)	

APÊNDICE – Registros fotográficos realizados pelo pesquisador da atividade de visitação na piscina natural do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora em Porto Seguro/BA e em a área de embarque









