

Taxação Econômico – Ambiental Sobre Automóveis em Santa Catarina: uma Interpretação sob a Perspectiva da Análise Econômica do Direito Ambiental*

Economic-Environmental Taxation on Automobiles in Santa Catarina: an Interpretation from the Perspective of the Economic Analysis of Environmental Law

Lisandro Fin Nishi **

Resumo: Recente alteração na Constituição do Estado de Santa Catarina vedou a cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) quando essa impor limitações ao tráfego de pessoas ou bens. O presente trabalho visa demonstrar que essa recente alteração não proibiu a cobrança da TPA em território catarinense, mas restringiu sua aplicação. A partir da leitura da Constituição Federal de 1988, do entendimento do Supremo Tribunal Federal, e da Análise Econômica do Direito Ambiental, por meio de pesquisa interpretativa e documental, conclui-se que é possível a aplicação da TPA quando da entrada de automóveis de não residentes em determinada localidade catarinense, a depender da forma e valores de cobrança.

Palavras-chave: Taxa de Preservação Ambiental; Constituição do Estado de Santa Catarina; Possibilidade de Cobrança.

Abstract: A recent change in the constitution of the State of Santa Catarina prohibited the Environmental Preservation Fee (TPA) when it imposes limitations on the traffic of persons or goods. The present paper aims to demonstrate that this change did not prohibit the charging of the Environmental Preservation Tax (EPT) in its territory, but restrict its application. From the reading of the Federal Constitution of 1988, the understanding of the Federal Supreme Court, and Economic Analysis of Environmental Law, through interpretative and documentary research, it is concluded that it is possible to apply the TPA when motor vehicles that belongs to non-residents enters certain locations of Santa Catarina, depending on the form and amounts of charge.

Keywords: Environmental Preservation Fee; Constitution of the Santa Catarina State; Possibility of charging.

Classificação JEL: H23, K32, K34, Q58

*Submissão: 12/08/2024 | Aprovação: 23/06/2025 | Publicação: 07/08/2025 | DOI: [10.54805/RCE.2527-1180.v8.i2.169](https://doi.org/10.54805/RCE.2527-1180.v8.i2.169)

**Universidade do Estado de Santa Catarina | E-mail: lisandro.nishi@udesc.br | ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2030-3749>

1 Introdução

Diversos problemas relacionados à destruição do meio ambiente vem assolando o mundo, tais como aquecimento global e a extinção da fauna e da flora, como resultado da ação humana sobre a Terra. Por essa razão, nosso país mostra-se atento aos desafios vinculados ao crescimento (e desenvolvimento) econômico sustentável. Observa-se em diversos dispositivos legais preocupação com a preservação ambiental; a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), trouxe a questão ambiental no art. 170:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

Também a CRFB/88 traz no art. 225 a questão ambiental, compartilhando com a sociedade o dever de preservá-la: “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”, mostrando uma ótica de longo prazo, o que exige da geração presente responsabilidade no uso dos recursos ambientais.

Embora não seja objeto deste trabalho encontrar (ou ranquear) as atividades com maior “pegada” ambiental, não se pode negar que o turismo pode contribuir para a degradação das localidades turísticas:

Considerando que o Planeta possui recursos naturais escassos, e que o processo produtivo, principalmente em escala industrial, demanda o uso destes recursos, o crescimento econômico e populacional tem provocado pressão cada vez maior sobre o meio ambiente; e a indústria do turismo tem mostrado que, apesar dos benefícios econômicos locais que gera, também provoca efeitos negativos sobre o meio ambiente. (Gonçalves, Azevedo e Nishi, 2020, p. 139)

A história do Turismo, segundo Lage e Milone (1998), diz respeito aos primeiros movimentos de viagens, e representa um dos elementos componentes da vida econômica e social dos homens no decorrer de cada época e para cada civilização. Trazendo abordagem histórica, os autores demonstram que o turismo se desenvolveu diferentemente nas várias civilizações, mas sempre esteve atrelado a importantes componentes econômicos na sua evolução, o que pode ser especialmente importante em localidades dele dependentes, pois como explicam Nishi e Moser (2015, p. 130), suas diversas modalidades (turismo de “sol e mar”, rural, de aventura, de negócios, entre outros) gera empregos diretos e indiretos.

Entretanto, a mesma atividade que pode trazer tantos benefícios econômicos a uma região, pode também impactar severamente o meio ambiente, principalmente quando há falta de planejamento. Batista Filho (2003) afirma que “o planejamento governamental deve estar vinculado à execução de ações para a viabilização do turismo como atividade produtiva, capaz de gerar empregos e promover o desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente correto e socialmente justo”. Tal afirmação decorre do fato de que a natureza tem se mostrado incapaz de proteger-se no caso de ecossistemas que vêm-se subitamente super explorados por uma população elevada em períodos de alta temporada. Nesses casos, os ganhos econômicos da atividade turística podem não justificar os prejuízos ambientais e as externalidades negativas possivelmente geradas. Como instrumento de remediação, as taxas mostram-se fundamentais, a exemplo da Taxa de Preservação Ambiental, objeto do presente estudo, e que é cobrada pelo município catarinense de Bombinhas. O Estado de Santa Catarina possui diversos atrativos para turistas nacionais e internacionais. Os turistas nacionais são em sua maioria provenientes de estados vizinhos, enquanto os internacionais, em sua maioria vem da Argentina (Nishi e Moser, 2015), principalmente para usufruir das praias, não obstante exista no estado outros tipos de turismo. Nesse ínterim, encontram-se as localidades turísticas catarinenses a exemplo de Florianópolis, Balneário Camboriú, Bombinhas, Garopaba, Gov. Celso Ramos, Imbituba e Itapema, as quais percebem elevação significativa de turistas durante a alta temporada (de novembro a março), fato que preocupa em razão do impacto ambiental gerado pelo turismo, motivando a cobrança da TPA.

Todavia, especificamente no caso catarinense, não obstante a demonstrada importância desta taxa, recentemente o Estado de Santa Catarina apresentou alteração no art. 128 de sua Constituição, vedando a cobrança de qualquer taxa que limite o fluxo de pessoas ou de bens. Todavia, por meio da Análise Econômica do Direito, método de interpretação do Direito o qual vem ganhando cada vez mais espaço na academia e entre os operadores jurídicos, verifica-se que é possível a cobrança da TPA em solo catarinense, sem ferir a Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC), desde que seguidas determinadas condições, as quais serão expostas neste trabalho. O tópico 2 traz a fundamentação teórica, e o tópico 3 esclarece questões específicas a respeito da TPA, bem como a análise interpretativa objeto deste trabalho, o qual finaliza de forma conclusiva.

2 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO AMBIENTAL

O movimento da *Law and Economics* (ou simplesmente Direito e Economia) pode ser conceituado como a aplicação dos princípios e métodos da Ciência Econômica no Direito, como leciona Gico Jr. (2012):

A Análise Econômica do Direito nada mais é que uma aplicação do instrumental analítico e empírico da economia, em especial da microeconomia e da economia do bem-estar social, para se tentar compreender,

explicar e prever as implicações fáticas do ordenamento jurídico, bem como da lógica (racionalidade) do próprio ordenamento jurídico.

Trata-se de método de interpretação (hermenêutica) do Direito, que vem obtendo cada vez mais espaço e adeptos. Nesse sentido, Bittencourt (2016, p. 27) comenta:

Cada vez mais tem aumentado a utilização de postulados da Economia ao Direito, através de uma análise do fenômeno jurídico sob uma perspectiva econômica, o que chamamos de Análise Econômica do Direito (AED). Esta permite a atribuição de função clara ao direito, de modo a tornar eficientes as relações sociais, propiciando uma maior interação do direito com as demais ciências sociais.

Assim, a Análise Econômica do Direito (AED) surge como proposta interdisciplinar de temas (Cateb, 2008, p. 264), valendo-se das particularidades de cada disciplina (Economia e Direito). Interdisciplinaridade que é fundamental na defesa do meio ambiente, motivo pelo qual se mostra adequada ao presente estudo:

A definição dos limites ecossistêmicos e a valoração dos custos ambientais assim como os benefícios de caminhos alternativos de desenvolvimento requerem colaboração interdisciplinar e a capacidade de fazer previsões a partir de modelos da realidade. (...) A análise científica isoladamente, não importa o quanto seja bem fundamentada, com raras exceções seria suficiente para enfrentar a rápida degradação dos recursos naturais e a iminência de catástrofes socioambientais. May (1995, p.1)

Portanto, a Microeconomia, ramo da Ciência Econômica que estuda os mercados e a interação entre os agentes econômicos, nos brinda com seus instrumental de valiosa colaboração, inclusive, no Direito Ambiental, objetivando, por exemplo, contribuir para o surgimento de normativos que minimizem a degradação ambiental; e de forma preventiva, formar cidadãos com elevada consciência ambiental. Sabe-se que conciliar os interesses econômicos com a devida proteção ambiental pode não ser tarefa fácil. Todavia, a aplicação do Princípio da Eficiência Econômico Social (PEES), idealizado por Gonçalves e Stelzer (2014), traz uma referência a ser seguida. Segundo o referido princípio, a norma deve ser aplicada de forma economicamente eficiente, porém, com olhar voltado ao bem-estar social, e respeitando-se o meio ambiente.

A lógica é que se deve valorar corretamente as variáveis de cunho social e ambiental, na elaboração do cálculo econômico. Faz-se imprescindível considerar o impacto da determinação legal sobre o todos os agentes envolvidos, lembrando que entre as necessidades e desejos humanos, encontram-se as de usufruir das praias, da beleza da fauna e da flora. Infelizmente, a depender da pressão humana sobre os ecossistemas, estes irão depender da intervenção do Direito, agora balizado pelos interesses humanos, mas também, a se considerar o bem-estar das demais formas de existência; a fauna, a flora, observando-se o impacto ambiental gerado pela ação humana sobre os recursos naturais.

As questões ambientais e a construção de um conceito de desenvolvimento que viesse a incorporar o meio ambiente passou a compor assuntos relacionados à Ciência Econômica de forma mais rotineira a partir da década de 60, avançando-se em relação aos primórdios da Ciência Econômica, a qual tratava a natureza como simples recurso para a produção de bens, subordinando-a aos interesses econômicos, ou seja, uma Ciência Econômica que desconsidera os valores de uso de bens ambientais não transacionados no mercado (Montibeller, 2004, p. 45). Segundo Mueller (1998), até então, entendia-se que o meio ambiente não fazia parte do fluxo circular da economia, forma de pensamento que começou a mudar no início da década de 70, quando surgiram os primeiros modelos neoclássicos que consideraram as relações entre o meio ambiente e a economia.

Ainda que já existissem problemas ambientais anteriores a esta data, pode-se dizer que o período pós Revolução Industrial é um marco no volume de produção e poluição; todavia, somente após as décadas de 60 e 70 percebeu-se que a vida sobre a Terra estaria sendo ameaçada de tal maneira que poderia extrapolar um ponto crítico, um ponto de não retorno, a partir do qual a degradação do meio ambiente, incluindo-se aí o aquecimento global, não poderia mais retornar a níveis aceitáveis, ou seja, comprometendo definitivamente a existência, acarretando grande crescimento de estudos e instrumentos voltados à preservação ambiental, incluindo-se as diversas formas de Pagamentos por Serviços Ambientais. Notoriamente, o turista, ao usufruir das praias, está usufruindo de um bem público, incorrendo-se, então no risco de super explorar o recurso natural, gerando externalidades negativas, como degradação ambiental, poluição e degradação da infraestrutura pública por uso intensivo por grande quantidade de pessoas em curto espaço de tempo, motivando a regulação ambiental Trata-se claramente da questão conhecida na Ciência Econômica como “Tragédia dos Comuns”.

Por tais razões, imprescindível o estudo acerca das chamadas Taxas de Preservação Ambiental, objetivando, em específico, verificar se o atual texto legal da CESC proibiu sua cobrança no Estado de Santa Catarina, o que será efetuado no tópico seguinte.

3 TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA)

Neste artigo apresentam-se, apenas, exemplos de casos de localidades com taxas denominadas “Taxa de Preservação Ambiental”, embora seja possível haver, em outras localidades, taxa semelhante com outra nomenclatura.

Conforme o art. 145 da CRFB/88 os tributos são também classificados pela sua competência impositiva em federais, estaduais, distritais e municipais, tendo o Código Tributário Nacional (CTN) disposto sobre 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). Almeida (2015, p. 3-4), explica que a taxa é um dos cinco tipos de tributos existentes no Sistema Tributário Nacional, quais sejam, os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições, sendo que o CTN prevê sua cobrança pelos municípios:

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. (Brasil, 1966)

Ao analisar este conceito previsto no CTN depreende-se que este irá ocorrer independentemente da vontade do sujeito passivo, inclusive contra seus interesses (caráter compulsório), sendo cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada (Carvalho, 2007).

Tais tributos previstos no art. 145, II, da CRFB/88, possuem cobrança vinculada ao exercício regular do poder de polícia, ou utilização (efetiva ou potencial) de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. No caso específico das Taxas de Preservação Ambiental, estas são devidas em razão da prestação (ou colocação à disposição do contribuinte) dos chamados “Serviços Ambientais”.

Impor taxas sobre tais serviços, inclusive o turista que visita as praias, justificam-se segundo as palavras de Reis (2018, p. 29): “No Brasil, o litoral tem na atividade turística uma das principais formas de uso e exploração econômica. Contudo, quando realizada de maneira intensa e não planejada, o turismo pode causar problemas de ordem ecológica e social.” E a TPA possui o intuito de mitigar esses problemas.

Após instituída no Município de Bombinhas a constitucionalidade da TPA foi contestada pelo Ministério Público de Santa Catarina; entretanto, em novembro de 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) posicionou-se pela sua constitucionalidade, conforme infere-se do Recurso Extraordinário n. 1.160.175/SC de relatoria da Exma. Ministra Carmen Lúcia, cujo acórdão extrai decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

(...) É de vital importância reconhecer a necessidade de abraçar a vastidão da aplicabilidade de recursos no combate à degradação do meio ambiente, sob pena de se esvaziar o próprio conteúdo da legislação em apreço. Ora, melhor pecar pela falta de qualidade técnica do que reduzir a esfera de proteção ambiental. Enquanto os valores arrecadados com a TPA forem investidos obrigatoriamente em projetos ligados à preservação do meio ambiente, não há se falar em inconstitucionalidade pela inadequação da espécie tributária, eis que utilizada para a promoção do desenvolvimento sustentável do turismo. A propósito, a cobrança de taxa destinada à tutela ambiental não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Fernando de Noronha e Ilhabela representam, por analogia, o êxito na instituição da exação para a salvaguarda de ricos patrimônios naturais. (...). Sem um aparato minimamente adequado de controle sobre a exploração da atividade turística em Bombinhas, a deterioração massiva dos recursos naturais na região é certa e iminente. Assim, em atenção à imperatividade da promoção de uma política pública apta a resguardar o direito intergeracional ao meio ambiente sadio, a TPA configura louvável arcabouço jurídico para fazer frente à hercúlea tarefa da sustentabilidade. (...). A extraordinária sobrecarga das atividades do Poder Público, portanto, é gerada pelo conglomerado de turistas recebidos num curto espaço de tempo, não pelos moradores permanentes do Município e por aqueles que se deslocam até a região para prestar serviços de interesse da comunidade. (...). **Destarte, inarredável concluir que não se vislumbra a suscitada ofensa à Constituição Estadual, nem pelo desvirtuamento da espécie tributária, nem pela inobservância ao princípio da isonomia e tampouco pela limitação da circulação de pessoas e bens**”. (grifo nosso).

Da decisão desse Recurso Extraordinário foi interposto Agravo Regimental, do qual não foi dado provimento, por unanimidade. Do texto supracitado, observa-se preocupação, alinhada a tendências mundiais, de proteção ambiental, inclusive com o uso de taxas, as quais podem ser instrumentos de política ambiental segundo o Princípio do Poluidor-Pagador (PPP). Nesse caso, é o poluidor quem deve arcar com os custos dos danos, e não a sociedade, sendo o valor do imposto igual ao custo marginal social das emissões da empresa (Moraes, 2009, p. 96)¹. Amaral e Silva (2011) defendem a cobrança de taxas de caráter ambiental. Para eles:

A partir da cobrança dessas taxas é possível investir em ações como a redução de poluentes, dando uma percepção crítica da paisagem continental local; o investimento na prática da educação ambiental, no entendimento da necessidade da preservação do espaço geográfico; e também a geração de renda para os nativos, que muitas vezes dependem dessa implementação para que haja um desenvolvimento social.

Seguindo este mesmo pensamento, diz Seleme (2017, p.15): “O Poder Público pode e deve atuar no combate da degradação do meio ambiente e possui diversas formas de fazê-lo, como exemplo a cobrança das chamadas “taxas ambientais”. Porém, como ocorre com outros tributos, é comum a população soerguer-se contra sua cobrança. Explicam Gonçalves, Azevedo e Nishi (2019):

¹ Este Princípio foi abraçado no Brasil via Lei nº 6.938 de 1981, art. 4, VII, o qual diz que a Política Nacional do Meio Ambiente visará “à imposição, ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recurso ambientais com fins econômicos”.

É fato que a cobrança de taxas ambientais pode gerar algum desconforto por parte de quem os paga. Todavia, a Ciência Econômica explica que os seres humanos agem de forma racional, buscando maximizar seu bem-estar. Assim, agindo racionalmente, o indivíduo certamente reclamará da cobrança, preferindo que os custos ambientais por ele gerados sejam pagos por terceiros. Na ausência da taxa ambiental, ou será o meio ambiente que “pagará a conta”, sendo destruído, ou o Poder Público invariavelmente terá que arcar com tais custos, ou seja, não será o poluidor o pagador, mas o custo ambiental será rateado por terceiros.

Importante, então, explicar que a taxa visa corrigir um problema da falha de mercado, que de acordo com o World Bank (1997, p. 7), o uso dos mercados e dos preços é uma das mais poderosas ferramentas para a correta alocação de recursos. Neste raciocínio, a TPA pode vir a corrigir uma falha de mercado existente quando da exploração de localidades turísticas, como as praias.

Atualmente, mais de uma localidade aplica a TPA no Brasil, tal como Fernando de Noronha (PE), primeira localidade a instituí-la, Ilhabela (SP), Bombinhas (SC), sendo que o município de Governador Celso Ramos (SC) cessou sua cobrança.

No caso de Fernando de Noronha, a TPA foi criada pela Lei nº 10.403 de 29 de dezembro de 1989, modificada pela Lei nº 11.305 de 1995. De forma diversa das demais TPAs, em Fernando de Noronha, o art. 86 prevê que a taxa incida sobre o trânsito e permanência de pessoas, posto que as cidades de Bombinhas e Gov. Celso Ramos optaram por efetuar a cobrança sobre a entrada de veículos automotores no município. Outra diferença é que enquanto Fernando de Noronha e Ilhabela (SP) cobram a taxa de forma contínua, Bombinhas e Gov. Celso Ramos optaram por efetuar a cobrança somente durante o período de maior movimento de veículos, a chamada “alta temporada”. Neste sentido, Cardoso Neto e Weise (2020, p. 211) consideram a prática de Fernando de Noronha melhor, por manifestar a verdadeira aplicação dos Princípios da Isonomia e da Proporcionalidade.

O município de Bombinhas (SC), criou a TPA via Lei Complementar nº 185/2013, alterada pela Lei Complementar nº 195/2014, e regulamentada via Lei Ordinária nº 1.407/2014. A necessidade de instituir-se uma taxa com vista à proteção ambiental foi expressa no art. 2, § 2º da Lei nº 185/2013:

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)

Na mesma direção, o município de Governador Celso Ramos instituiu a TPA, prevista na Lei Municipal nº 1.155 de 2016, em razão do município de 16.915 pessoas (segundo Censo do IBGE de 2022) receber aproximadamente cem mil turistas por ano, o que gera uma pressão ambiental grande em curto espaço de tempo. Cessou, contudo, sua cobrança após a publicação da Emenda Constitucional n. 79 de 2020, a seguir analisada.

O art. 128 da CESC assim dispõe:

Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado e a seus Municípios: (...) V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou de bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, inclusive por meio da cobrança de taxa de qualquer natureza, excluída a cobrança de preço pela utilização de vias conservadas pelo Estado; (Redação do inciso V, incluída pela EC/79, de 2020)

O texto supracitado tem sido por vezes interpretado como proibição à cobrança da TPA em Santa Catarina. Todavia, conforme julgado pelo STF, a TPA é constitucional. Ainda assim, em não havendo menção específica, no referido art. 128, acerca de Taxa de Preservação Ambiental, deve cada caso concreto ser analisado a respeito de sua possibilidade de cobrança.

De fato, taxas para entrada em determinado local, de forma genérica, podem assumir um caráter segregativo, na medida em que eventualmente dissuadam o cidadão a adentrar o local em questão, em razão do montante a ser desembolsado por ele. Todavia, não se pode afirmar, sem análise do caso concreto, se determinada TPA fere o art. 128, ou seja, entender simplesmente em razão de sua cobrança, que sua aplicação seria limitante ao tráfego de pessoas ou de bens, segundo análise que segue, referente ao caso de uma TPA aplicada sobre a entrada de veículos automotores de não residentes em determinado município. Não será objeto de análise a TPA aplicada sobre o fluxo de visitantes que adentram o município de outras formas, tais como a pé, de bicicleta ou outras formas de deslocamento.

Em primeiro lugar, é importante analisar a forma de cobrança. O fato é que, considerando-se como fato gerador da TPA, a entrada do veículo automotor de pessoa não residente no município, para não ferir a Constituição catarinense, não se pode barrar fisicamente sua entrada no município em questão, quando do não pagamento da referida taxa (cuja cobrança poderá ser realizada pelos meios legais).

Em segundo lugar, deve-se analisar a taxa quanto ao valor cobrado. A lógica econômica é que valores inexpressivos não limitam o tráfego de veículos. Ao adquirir um veículo automotor, novo ou usado, o proprietário, ou usuário, necessariamente irá necessitar desembolsar determinadas quantias para que lhe seja possível usufruir deste bem. Entre tais custos, é possível citar os de aquisição do bem, o Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor, o Licenciamento, e mesmo que não seja proprietário, há ainda os custos de manutenção (troca de óleo, filtros, pneus, entre outros), e de combustível. Dependendo do trajeto, pode ainda necessitar desembolsar

com pedágios e estacionamento. Ao se levantar os custos totais que fazem parte do uso de veículos automotores, nota-se que os valores costumeiramente cobrados como TPA, dos não residentes, são irrisórios perante estes custos mencionados, e não podem ser, de forma alguma, entendidos como limitantes ao tráfego de pessoas ou de bens, como era o caso da TPA de Governador Celso Ramos².

O que se quer dizer, é que o art. 128 por si só não proíbe a cobrança da TPA em Santa Catarina, devendo cada caso concreto ser analisado. Entende-se, assim, que cobranças de valores não limitantes ao tráfego de veículos não enquadram a TPA como incompatível frente à CESC, e certamente não frente à CRFB/88. Porém, a determinação do valor não é tarefa usual. Para responder tal questão, pode-se fazer uso das técnicas de Valoração Ambiental, observando-se a lógica racional de que o indivíduo somente irá concretizar sua viagem (a turismo) caso entenda que o Serviço Ambiental gerado pela localidade supera o custo da taxa, havendo então um ganho líquido, motivando-o a visitar a localidade turística ainda que efetue o pagamento. Sobre a importância da valoração ambiental das praias, segue pensamento de Reis (2018, p. 19):

Os serviços ambientais valorados podem ser um importante aliado nas tomadas de decisão, principalmente aqueles em que se usa de forma direta, como os serviços ambientais culturais, pois é fornecido pela natureza e utilizado pelo homem diretamente. Como exemplo, há a praia que oferta recreação, ecoturismo, beleza cênica, pesquisa científica, práticas esportivas etc, a exemplo da região Nordeste do Brasil, a qual é conhecida por suas belezas naturais de praias, recifes e por ser ecossistema marinho que proporciona uso turístico.

As técnicas de Valoração Ambiental diferem das técnicas de Valoração de Ativos tradicionais, aplicadas, por exemplo, para Ativos que geram fluxos monetários, como imóveis, que podem ser alugados, ou títulos de renda fixa, que pagam juros. Enquanto estes podem ser valorados, por exemplo, trazendo-se a valor presente o somatório da estimativa dos fluxos de renda futuros, a natureza não cobra, do ser humano, pelos chamados “Serviços Ambientais”. Por essa razão, outras técnicas para valorar os ativos ambientais foram levantadas.

Motta (2006, p. 11-12), efetuou uma decomposição do valor econômico dos recursos ambientais (VERA), segundo a expressão:

$$VERA = (VUD + VUI + VO) + VE$$

Onde:

- VUD = valor de uso direto;
- VUI = valor de uso indireto;
- VO = valor de opção;
- VE = valor de não uso ou de existência.

Mais detalhadamente, o VUD é o “valor que os indivíduos atribuem a um recurso ambiental pelo fato de que dele se utilizam diretamente, por exemplo, na forma de extração, de visitação ou outra atividade de produção ou consumo futuro”. OVUI é “valor que os indivíduos atribuem a um recurso ambiental quando o benefício do seu uso deriva de funções ecossistêmicas, como, por exemplo, a contenção de erosão e reprodução de espécies marinhas pela conservação de florestas ou mangue”. OVO é o “valor que o indivíduo atribui em preservar recursos que podem estar ameaçados, para usos direto e indireto no futuro próximo. Por exemplo, o benefício advindo de terapias genéticas com base em propriedades de genes ainda não descobertos de plantas em florestas tropicais”. OVE, por sua vez, é um valor que está dissociado do uso, e deriva de uma posição moral, cultural, ética ou altruística em relação aos direitos de existência de outras espécies que não a humana ou de outras riquezas naturais, mesmo que estas não representem uso atual ou futuro para ninguém, como “(...) a grande mobilização da opinião pública para salvamento dos ursos pandas ou das baleias mesmo em regiões em que a maioria das pessoas nunca poderá estar ou fazer qualquer uso de sua existência”.

Das diversas técnicas para se efetuar a Valoração Ambiental, pode-se citar os encontrados em Mercurio (1997):

Quadro 1 – Técnicas de Valoração Ambiental

	Comportamento Passado	Comportamento Contingencial
Valores Explícitos	Preços em Mercados Perfeitos	Disposição a pagar
Valores Implícitos	Demanda derivada Preços Hedônicos Análise de Custo de Viagem	Ranqueamento Referendo Cartão de Pagamento

Fonte: Mercurio (1997, p. 108, tradução nossa)

Não sendo objeto deste trabalho aprofundar a discussão a respeito das técnicas supracitadas, especial atenção será dispensada à técnica de Disposição a Pagar (DAP), a qual enquadra-se como técnica de Valor Explícito, por ser levantada questionando-se diretamente aos interessados o valor que estariam dispostos a pagar pelo serviço ambiental. Trata-se da técnica escolhida para o levantamento da TPA neste trabalho.

Reis (2019, p. 72) estimou a disposição a pagar (DAP) para a preservação da praia de Tamandaré (PE). Aplicando-se o método da DAP para 383 entrevistados, o valor estimado foi de R\$ 10,00, afirmando ser este compatível com os valores encontrados por outros

autores, que situaram-se na faixa entre R\$ 5,00 e R\$ 25,00 por pessoa. Frossard et al (2015) estimou via DAP aplicada para 160 municípios, que o valor mais comumente respondido foi de R\$ 4,50, sendo que a média encontrada foi R\$ 8,62 mensais por indivíduo, o que, segundo os autores, pode subestimar o resultado por não excluir os votos de protesto. Corbeti, Alves e Dias (2010), por seu turno, também via DAP, levantaram o valor econômico de recursos hídricos da Lagoa dos Patos, litoral do Rio Grande do Sul, chegando à estimativa média de R\$ 26,27 reais anuais, sendo que 91,77% dos entrevistados mostraram-se dispostos a pagar alguma quantia para preservar o ativo ambiental em questão. Esse valor foi bastante próximo ao encontrado, também via DAP, por Oliveira et al (2017), em estudo para preservação da Praia do Cassino (RS); no referido estudo, a DAP estimada média foi de R\$ 35,74 por entrevistado e por ano.

Por fim, considerando a hipótese de que um indivíduo hipossuficiente possua um veículo automotor, e alegando que sua cobrança possa limitar sua entrada no município, é possível que tal situação possa ser solucionada mediante cadastro e solicitação do cidadão, cuja documentação comprobatória de baixa renda possa permitir sua entrada sem a necessidade de pagamento, tornando o instrumento eficiente segundo o critério de eficiência de Kaldor – Hicks, o qual estipula que, atingida a eficiência de Pareto, ainda é possível elevar a eficiência desde que seja possível potencialmente compensar a parte prejudicada.

4 CONCLUSÃO

Diversos municípios brasileiros recebem uma quantidade de turistas muito acima de suas respectivas populações, o que invariavelmente impacta negativamente o meio ambiente destas localidades. Por tal razão, a exemplo de Fernando de Noronha (PE), outros municípios brasileiros instituíram a TPA, a qual faz com que o custo do impacto ambiental gerado pela atividade turística seja arcado pelo turista, conforme prega o Princípio do Poluidor Pagador.

Ainda que o STF tenha reconhecido como Constitucional a cobrança da TPA, este artigo visou mostrar, por meio da Análise Econômica do Direito Ambiental, método interpretativo, que a cobrança da TPA não necessariamente fere a Constituição do Estado de Santa Catarina, frente o disposto em seu art. 128, V. Entende-se que é possível a cobrança da TPA em Santa Catarina, sobre o tráfego de automóveis de não residentes, desde que a taxa não imponha limites a esse tráfego, ou seja, a cobrança da taxa não pode impor barreira física que impeça o veículo de não residentes de adentrar o município no caso de não pagamento, e o valor cobrado não pode ser de montante expressivo. Nesse caso, a correta Valoração Ambiental se faz imprescindível, uma vez que só haverá limitação ao tráfego de pessoas e bens caso o indivíduo entenda que o valor da taxa supera o benefício recebido em termos de Serviços Ambientais da localidade, ou em caso de cobrança de taxa cujo valor supere sua capacidade de pagamento. Estudos que efetuaram a Valoração Ambiental de praias e recursos hídricos no Brasil mostram que a maioria da população está disposta a pagar para preservar o meio ambiente, sendo que os valores encontrados, via método da Disposição a Pagar, sugerem valores entre R\$ 5,00 e R\$ 35,00 por pessoa, por ano, que podem servir como parâmetro para aplicação de Taxas Ambientais no Brasil, como a TPA..

Salienta-se que, considerando a hipótese de que um indivíduo hipossuficiente, a turismo, possua um automóvel, e alegue que sua cobrança venha limitar sua entrada no município, é possível que tal situação possa ser solucionada mediante cadastro e solicitação do cidadão, cuja documentação comprobatória de baixa renda (critérios e formas a serem definidas pela localidade em questão) possa permitir sua entrada sem a necessidade de pagamento, tornando o instrumento eficiente, segundo o critério de eficiência de Kaldor – Hicks. Logo, não se pode generalizar que a cobrança da TPA está proibida em SC, pelo fato de que o art. 128 da Constituição catarinense não fazer uso do termo “TPA”. Assim, cada TPA deve ser analisada concretamente, e somente de acordo com o valor cobrado e forma de cobrança, poder-se-á afirmar se a taxa fere ou não a Constituição estadual.

5 REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Evandro Xavier de; STAHLHOFER, Iásin Schäffer. **As Taxas de Proteção Ambiental como Indutoras de um Desenvolvimento Local mais Sustentável**. In: XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2015.
- AMARAL, Ricardo Farias; SILVA, Clébia Bezerra. **Revista Brasileira de Ecoturismo**. 2011, Vol.4.
- ANUATTI NETO, Francisco. Regulamentação dos Mercados. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de (orgs). **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BATISTA FILHO, Ernesto Luiz. Aspectos de planejamento, gestão e competitividade para o turismo sustentável no Brasil. **Cadernos de Economia**. Chapecó: Argos. Ano 7, n.12, 2003.
- BITTENCOURT, Mauricio Vaz Lobo. Princípio da Eficiência. In: RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Orgs). **O que é Análise Econômica do Direito**: uma introdução. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DOU, 5.10.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 20 jan. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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: DOU, 27.10.1966, retif. 31.10.1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.160.175/SC**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 11/11/2019.

CARDOSO NETO, Nicolau; WEISE, Luiza Sens. Taxa de preservação ambiental: instrumento de arrecadação para gestão de unidades de conservação. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, vol. 16, n. 2, p. 201-217, 2021. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v16i2.7879>

CATEB, Alexandre Bueno. Análise Econômica da Lei de Sociedades Anônimas. In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direito e Economia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ESTADO DE PERNAMBUCO. **Lei nº 11.305 de 28 de dezembro de 1995**. Modifica a lei n. 10.403 de 29 de dezembro de 1989 e dá outras providências. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis-Tributarias/1995/Lei11305_95.htm. Acesso em: 16/01/2020.

FROSSARD, Thais Carolina Santos et al. Valoração Ambiental da Praia da Coroinha em Itacaré (BA). **Informe Gepec**, Toledo, v. 19, n. 2, p. 90-108, jul./dez. 2015

GICO JR, I. Introdução ao direito e economia. In: TIMM, L. B. (Org.). **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-33 [p. 14].

GOVERNADOR CELSO RAMOS. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/governador-celso-ramos/panorama>. Acesso em: 08/05/2024.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Princípio da Eficiência Econômico-Social no Direito Brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. **Revista Sequência**. Florianópolis (SC), v. 35, n. 68, 261-290, jun. 2014.

GONÇALVES, Everton das Neves; AZEVEDO, Lyza Anzanello de; NISHI, Lisandro Fin. **Taxa de Preservação Ambiental: Um Estudo sob a Ótica da Análise Econômica do Direito**. Florianópolis: Encontro Virtual do Conpedi, 2020.

KOGAN, Átila Alexandre Garcia. **A Constitucionalidade das Taxas Municipais de Preservação Ambiental (TPA)**. Dissertação de Mestrado. Rio Grande do Sul: UPF, 2020.

LAGE, B; MILONE, P. **Economia do Turismo**. Campinas: Papirus, 1998.

MAY, Peter. Economia Ecológica. Aplicações no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

MERCURO, Nicholas. **Ecology, Law and Economics: The Simple Analytics of Natural Resource and Environmental Economics**. University Press of America, 1997.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **O Mito do Desenvolvimento Sustentável. Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

MORAES, Orozimbo José de. **Economia Ambiental: Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Centauro, 2009.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia Ambiental**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MUELLER, Charles. Avaliação de duas correntes da economia ambiental: a escola neoclássica e a economia da sobrevivência. **Revista de Economia Política**, v.18, n.2 (70). Abr-jun. 1998.

NISHI, Lisandro Fin; MOSER, Giancarlo. Estudo exploratório sobre sazonalidade e dependência turística em locais receptores: reflexões sobre Santa Catarina e as relações com o fluxo turístico da Argentina. **Revista Cenário**, v3, n.5, 2015.

OLIVEIRA, Cassius Rocha et al. Castelos de Lama: uma proposta de valoração ambiental da Praia do Cassino, Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista Espacios**. Vol. 38 (Nº 44), 2017. Pág. 5

PREFEITURA DE GOVERNADOR CELSO RAMOS. **Lei nº 1.155 de 2016**. Institui a Taxa de Preservação Ambiental (TPA) e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/g/governador-celso-ramos/lei-ordinaria/2016/115/1155/lei-ordinaria-n-1155-2016-institui-a-taxa-de-preservacao-ambiental-tpa-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 07/11/2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BOMBINHAS. **Lei Complementar nº 185 de 19 de dezembro de 2013**. Institui a Taxa de Preservação Ambiental – TPA e dá outras providências.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BOMBINHAS. **Lei Complementar nº 195 de 29 de julho de 2014**. Altera a Lei Municipal nº 185 de 19 de dezembro de 2013 que Institui a Taxa de Preservação Ambiental – TPA e dá outras providências.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BOMBINHAS. **Lei nº 1407 de 29 de julho de 2014**. Regulamenta a Taxa de Preservação Ambiental – TPA instituída pela Lei Municipal nº 185 de 19 de dezembro de 2013 e dá outras providências.

REIS, Josimar Vieira dos. **Valoração dos Serviço Ambientais Culturais das Praias do Município de Tamandaré, Litoral Sul do Estado de Pernambuco, Brasil**. Dissertação de Mestrado. UFPE, 2018.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**.

SELEME, Rafaela Mayer Zaniolo. **Implementação de Taxas de Preservação Ambiental (TPA)**: Caso Bombinhas e Fernando de Noronha/PE. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental. Curitiba: UFPR, 2017.

WORLD BANK. **Five Years after Rio**: Innovations in environmental policy. 1997. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/209081468739294734/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 23/10/2019.