

João Gabriel Costa Souza  
[jgabrielcostasouza@gmail.com](mailto:jgabrielcostasouza@gmail.com)

Luiza Pinto Santos Lopes  
[luiza.slopes26@gmail.com](mailto:luiza.slopes26@gmail.com)

Adiva Cardoso Ferreira Júnior  
[adivejunior@outlook.com](mailto:adivejunior@outlook.com)

## CRITÉRIOS LEGAIS PARA A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL POR MEIO DE TAXAS “TURÍSTICAS” COM FINALIDADE DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

LEGAL CRITERIA FOR ENVIRONMENTAL TAXATION THROUGH “TOURIST”  
TAXES FOR THE PURPOSE OF ENVIRONMENTAL PRESERVATION

**RESUMO:** Este artigo analisa os critérios jurídicos aplicáveis à tributação ambiental por meio de taxas turísticas destinadas à preservação ambiental, tendo em vista os numerosos questionamentos judiciais sobre a constitucionalidade da cobrança desse tributo com esse enfoque. A partir do método dedutivo, foram observadas características normativas inerentes ao gênero “taxas” para a avaliação dos critérios aplicáveis à instituição da espécie “taxas turísticas”. O resultado dessa pesquisa apontou que a constitucionalidade das taxas turísticas está condicionada à adequação da hipótese de incidência com os critérios peculiares das duas espécies de taxa existentes no ordenamento jurídico brasileiro, sendo imprescindível para as taxas de polícia um agir estatal específico, mas facultativamente divisível, enquanto as taxas de serviço público necessitam de especificidade e divisibilidade na contraprestação estatal. Além disso, constatou-se a impossibilidade de instituição de taxas de polícia por fiscalização potencial, bem como de taxas por uso de bens públicos. Por fim, verificou-se que as taxas turísticas fundadas no poder de polícia são constitucionais por atenderem aos requisitos legais, conforme pronunciamentos reiterados do Supremo Tribunal Federal.

**Palavras-chave:** Tributação ambiental; taxas; turismo; políticas públicas ambientais.

**ABSTRACT:** This article analyzes the legal criteria applicable to environmental taxation through tourist taxes intended for environmental preservation, taking into account the numerous legal challenges regarding the constitutionality of charging this tax with this approach. Using the deductive method, normative characteristics inherent to the “taxes” genre were observed to evaluate the criteria applicable to the institution of the “tourist taxes” species. The result of this research showed that the constitutionality of tourist taxes is conditioned on the adequacy of incidence hypotheses with the peculiar criteria of the two types of taxes existing in the Brazilian legal system, with specific state action being necessary for police taxes, but optionally divisible, while public service fees of specificity and divisibility in state consideration. Furthermore, it was found that it was impossible to impose police fees for potential inspection, as well as fees for the use of public assets. Finally, it is clear that tourist taxes based on police power are constitutional because they meet legal requirements, according to repeated statements by the Federal Supreme Court.

**Keywords:** Environmental taxation; fees; tourism; environmental public policy.

## 1 INTRODUÇÃO

Em um cenário contemporâneo, no qual os reflexos ambientais negativos se tornam recorrentes em todo o planeta, diversos setores, entidades e nações congemina planos e estratégias para mitigar os impactos da ação humana no meio ambiente. Nas últimas décadas, movimentos nacionais e internacionais têm ganhado robustez com o intuito de subsidiar ações de desenvolvimento sustentável de forma integrada.

Em território nacional, um dos marcos inaugurais legislativos em direção a uma visão conciliatória entre desenvolvimento e sustentabilidade, ocorreu por meio da publicação da Lei nº 6.938 em 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente e instituiu importantes mecanismos para a preservação ambiental, como o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA e ferramentas de controle e fiscalização de atividades potencialmente prejudiciais ao meio ambiente.

Nesse contexto, outro salutar marco legislativo em âmbito nacional ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF) que, dentre outras disposições, impôs ao poder público e à coletividade o dever de defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, nos termos do art. 225.

A partir dessa premissa, agora constitucional, o instituto da tributação ambiental vem revelando-se como promissor mecanismo de contenção das ações humanas prejudiciais à natureza, ou até mesmo como forma de incentivo àquelas que deixem um rastro positivo no ecossistema.

Por essa razão, a instituição de taxas ambientais sob a titulação de “turísticas” ou para “preservação ambiental”, em especial no âmbito municipal, tornou-se uma prática frequente da administração tributária. Em diversos casos, é cobrado um valor pelo acesso de turistas a determinadas regiões, cidades ou localidades (geralmente praias).

A instituição desse tributo é frequentemente justificada em razão do volumoso ingresso de turistas em determinadas regiões, prejudicando o ecossistema local e trazendo externalidades ambientais negativas desproporcionais à quantidade de habitantes nativos. Assim, a ideia basilar é de que tais externalidades devem ser mitigadas ou, ao menos, compensadas monetariamente para depois serem revertidos em favor da localidade afetada por meio de políticas públicas ambientais.

Entretanto, há debates acerca da constitucionalidade da tributação ambiental por meio de taxas “turísticas”, inclusive com encaminhamento da pauta ao Supremo Tribunal Federal (STF). Isso porque, em tese, em alguns casos, as hipóteses de incidência dos tributos mencionados não atenderiam aos critérios estabelecidos pela legislação nacional.

Diante do exposto, esta pesquisa tem como problema central a seguinte indagação: quais os requisitos legais para a constitucionalidade das taxas de turismo?

Buscando responder o problema, o objetivo geral do artigo é analisar a adequação jurídica da instituição de taxas sobre o turismo por meio de uma leitura constitucional. Nessa perspectiva, os objetivos específicos são: i) analisar a legislação constitucional e infraconstitucional sobre o tema; ii) verificar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto aos critérios de instituição das taxas de turismo e; iii) comparar os critérios legais com os estabelecidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Como hipóteses primárias tem-se que: i) a constitucionalidade da instituição de taxas de turismo depende da hipótese de incidência vinculada a modalidade do tributo e ii) há entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao tema.

A metodologia deste estudo é delineada com uma finalidade básica, visando contribuir diretamente para a compreensão e aprimoramento das práticas legais relacionadas às taxas de turismo e preservação ambiental. Por meio de uma abordagem qualitativa, o artigo se propõe a realizar uma análise descritiva dos critérios legais, com a intenção de descrever as

características e interpretações jurídicas existentes. O método dedutivo foi empregado, adotando-se uma progressão lógica que parte de premissas gerais para chegar a conclusões mais específicas (Pereira, 2016), tal como a transição das características inerentes ao gênero taxas para a análise mais focada nas taxas de turismo.

Além disso, a pesquisa se fundamenta em uma revisão bibliográfica abrangente, que inclui a consulta de livros, artigos científicos e doutrinas, além da análise de julgados relevantes. Esta revisão permite não apenas a identificação das normas e princípios aplicáveis, mas também a reflexão sobre as diversas interpretações e aplicações práticas, enriquecendo o debate acadêmico e fornecendo subsídios para a atuação dos operadores do direito.

Ademais, a presente pesquisa se justifica pela relevância acadêmica e prática, pois busca contribuir com o debate social a respeito das formas de preservação ambiental, ao passo que questiona a plausibilidade de fazê-la por meio da instituição de taxas de turismo, sob a égide da Constituição Federal de 1988. Outrossim, essa pesquisa almeja oferecer subsídios para a avaliação e a melhoria no processo de instituição dessa espécie tributária, considerando os seus impactos econômicos, sociais e ambientais na localidade do ente tributante, para os contribuintes e para o meio ambiente.

Por fim, a pesquisa foi subdividida, além da introdução e considerações finais, em três seções. Na primeira foi comentado de forma sumária os principais marcos da tributação ambiental, em seguida, analisou-se a legislação constitucional e infraconstitucional sobre o tema. E, por fim, colacionou-se alguns julgados do Supremo Tribunal Federal para fins de comparação e extração dos posicionamentos jurisprudenciais.

## **2 MARCOS CONTEMPORÂNEOS NA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL E O ADVENTO DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL POR MEIO DE TAXAS**

A humanidade por muito tempo buscou apenas o “desenvolvimento”, sem preocupar-se com as consequências ecológicas das suas ações. A pauta de desenvolvimento foi tão petrificada ao longo da história que, ao exemplo do Brasil, a própria bandeira nacional carrega o lema positivista “Ordem e Progresso” desde a sua proclamação (Oliveira et al., 2019).

Contudo, desde o século passado, o mundo presencia uma crescente preocupação com as questões ambientais. O cenário global é atualmente marcado por uma conscientização internacional sem precedentes sobre os efeitos adversos das atividades humanas no planeta, impulsionada por relatórios científicos alarmantes sobre as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade.

Sob a análise do sociólogo alemão Ulrich Beck (1986), a humanidade vive em modelo de Sociedade de Riscos, na qual as principais ameaças ambientais são provenientes da própria atividade humana. Por essa razão, nas últimas décadas, eventos internacionais como o Protocolo de Kyoto e a Cúpula da Terra no Rio de Janeiro (ECO-92) trouxeram à tona a urgência de ações concretas para mitigar os riscos de catástrofes ambientais.

Sobre esse cenário, Peralta (2015) afirma que o modelo de desenvolvimento econômico contemporâneo advém da Primeira Revolução Industrial, estando obsoleto por negligenciar as questões ambientais em seus processos decisórios, ainda que as consequências sejam revertidas em prejuízo para a própria humanidade.

Tal negligência pode ser observada no crescimento vertiginoso de megacidades como Xangai e Mumbai, e o consumo desenfreado, evidenciado pela expansão global de cadeias de varejo. Esse cenário levou a uma exploração insustentável dos recursos naturais, resultando em poluição, degradação ambiental e uma crise ecológica iminente, visível em desastres como a explosão de Chernobyl em 1986, o derramamento de óleo no Golfo do México em 2010 e o crescente desmatamento da Amazônia.

Tendo em vista à iminência, senão o início, de um colapso ambiental, um dos marcos inaugurais da mobilização geopolítica internacional foi a Conferência de Estocolmo em 1972,

organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), representando o primeiro esforço coordenado para abordar questões ambientais em uma escala global.

Em Estocolmo, foram reunidos representantes de diversos países com objetivos de promover políticas de desenvolvimento humano e de preservação dos recursos naturais. A conferência resultou na “Declaração sobre o Meio Ambiente Humano”, que estabeleceu princípios para a gestão dos recursos naturais, visando sua disponibilidade para as gerações futuras.

Já em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também sob os auspícios da ONU, publicou o Relatório Brundtland, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”. Esse documento foi pioneiro ao abordar os impactos ambientais causados pela atividade humana, como a perda de biodiversidade e desastres ecológicos, e introduziu o conceito de "desenvolvimento sustentável" - definido como o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias necessidades.

É inegável que os Estados, em virtude de seus poderes de império, têm a capacidade de influenciar o comportamento coletivo de diversas maneiras, inclusive em prol do desenvolvimento sustentável, caso assim desejem. No entanto, o leque de ferramentas de indução disponíveis para a administração pública é amplo. Por exemplo, é possível implementar medidas educacionais na grade curricular das instituições de ensino, aplicar penalidades aos poluidores ou adotar critérios diferenciados para incentivar ações com impacto ambiental positivo.

Nesse contexto, Farias et al. (2024), ao analisarem os avanços da Lei de Licitações 14.133/2021 no Brasil, destacam algumas das formas de promover políticas públicas em prol do desenvolvimento sustentável. Eles ressaltam que, mesmo na contratação de serviços ou produtos, a gestão pública brasileira deve considerar não apenas os critérios econômicos, mas também os impactos ambientais.

Por outro lado, também observando os impactos da ação humana sobre o meio ambiente, o economista britânico Arthur Pigou desenvolveu a Teoria das Externalidades. Pigou propôs uma forma alternativa de intervenção estatal nas questões ambientais: ele defendia que o governo deveria corrigir externalidades negativas, como a poluição, por meio da tributação. Dessa forma, seria possível incentivar atividades benéficas e desencorajar aquelas prejudiciais à sociedade como um todo (Tavares, 2012).

Acerca dos reflexos ambientais, Pigou apontou como externalidades negativas aquelas que criam efeitos prejudiciais à coletividade, como a poluição industrial, que afeta negativamente as comunidades vizinhas. Para Pigou, quando houver a constatação de externalidades negativas ambientais, deve ocorrer a intervenção estatal por meio da tributação (Tavares, 2012).

A ideia central defendida por Pigou foi a de estabelecer um equilíbrio entre desenvolvimento e sustentabilidade a partir da identificação das externalidades negativas. Essa política recebeu o nome de tributação Pigouviana, e deu origem ao princípio do poluidor-pagador (Tristão, 2003).

Lima (2012, p. 14) expande esse conceito, explicando que, sob este princípio, “o agente poluidor deve arcar com o custo das medidas de prevenção e controle da poluição adotadas pelo governo para garantir o equilíbrio ambiental”. Além disso, o autor argumenta que o poluidor não só deve ser responsabilizado pela reparação dos danos causados, mas também deve incorporar o valor das medidas de proteção ambiental em seus custos de produção, promovendo assim uma distribuição de custos mais equitativa entre os poluidores e a sociedade.

Assim, os governos e organismos internacionais, reconhecendo a necessidade urgente de promover o desenvolvimento sustentável e a economia verde, viram na tributação ambiental um instrumento econômico estratégico para incentivar a responsabilidade ambiental e

desestimular práticas nocivas. Logo, a tributação ambiental emerge como um instrumento vital na gestão e preservação dos recursos naturais, refletindo a crescente conscientização global sobre a importância da sustentabilidade (Tristão, 2003).

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal, no ano de 2022, reafirmou a compatibilidade da tributação Pigouviana no ordenamento jurídico brasileiro durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4787/AP, asseverando que:

As políticas ambientais que criam instrumentos que impõem um sobrepreço ao uso dos recursos naturais, à semelhança do que determina o princípio do “poluidor/pagador”, é legitimada sob a ótica de uma Análise Econômica do Direito, em linha com as chamadas “taxas pigouvianas (Brasil, 2022, p.7).

A tributação Pigouviana também fortalece a concepção da função extrafiscal<sup>1</sup> dos tributos, que transcende o objetivo da mera arrecadação de fundos e são empregados como ferramentas para promover políticas ambientais (Peralta, 2015). Isso pode incluir a manipulação de alíquotas, a instituição ou extinção de tributos e a destinação de receitas para iniciativas ambientais.

A função extrafiscal pode ser observada em diversos tributos, como ocorre no IPTU Verde<sup>2</sup> ou do IPVA Ecológico, ou ainda nas contribuições, como a CIDE combustíveis<sup>3</sup>. Tristão (2003, p. 73) destaca ainda que “Dentre os instrumentos econômicos utilizados em políticas públicas de combate à poluição, os tributos são, sem dúvida, aqueles que vêm obtendo melhores resultados [...]”. No entanto, quando posto o desígnio específico de proteção ambiental e há um interesse de uma atividade estatal vinculada, as opções tributárias se tornam mais limitadas.

Essa restrição ocorre por vários fatores, em especial: i) por conta da impossibilidade de vinculação de determinados tributos, a exemplo dos impostos que têm caráter desvinculado em razão do Princípio da Não Afetação, ou Dupla Desvinculação, obstando a imobilização da arrecadação para determinados fins (Fiorillo, 2017) ; ou ii) em razão da vinculação predeterminada da circunstância, finalidade, ou atividade estatal ensejadora de sua instituição (Mazza, 2023) – como ocorre com as contribuições de melhoria, empréstimo compulsórios e contribuições especiais.

Assim, a possibilidade de tributação ambiental por meio de taxas se torna exponencialmente atrativa, considerando, sobretudo, duas das características desse tributo: i) a competência legislativa é comum à todas entidades federativas (Kfoury Júnior, 2018) e; ii) é um tributo duplamente vinculado (a um agir estatal e ao custeio da atividade estatal) com natureza de contraprestação (Machado Segundo, 2023).

As taxas ambientais, muitas vezes referidas como “taxas verdes”, são fundamentais para cobrir os custos dos órgãos ambientais, mas variam conforme o fato gerador que a ensejou (Pimenta, L. 2019). Nos próximos tópicos serão detalhadas as nuances e possibilidades de instituição das taxas ambientais.

---

<sup>1</sup> Nesse sentido, mais uma vez o acórdão do STF na ADI 4787/AP “Hodiernamente, doutrina e jurisprudência albergam sob a denominação de “extrafiscalidade” as exigências financeiras que induzem ou desincentivam comportamentos dos cidadãos, antes reconhecidas como uma tradução econômica do poder de polícia.” (Brasil, 2022, p. 3).

<sup>2</sup> De acordo com Gonçalves et al. (2019, p. 124), ao analisar o IPTU Verde no município de Curitiba-PA “Considerado uma extrafiscalidade, o IPTU Verde premia com descontos as residências que utilizam tecnologias sustentáveis e procedimentos ecologicamente corretos na própria construção, no seu funcionamento e/ou nos quintais.”

<sup>3</sup> De acordo com Cunha e Bezerra (2011, p. 317) “Pode-se dizer, então, que a CIDE-combustíveis é um tributo extrafiscal, na medida em que, apesar de ter sido criada, a princípio, para o abastecimento dos cofres públicos, concomitantemente é um instrumento de atuação da União no domínio econômico e no meio ambiente, já que sua cobrança serve de estímulo ou desestímulo de condutas e de atividades econômicas, assim como para o financiamento de atividades relacionadas ao setor ou ao grupo econômico alcança do pela intervenção”.

Ainda assim, quanto às taxas “turísticas” ou de preservação ambiental em razão da movimentação de turistas em determinada localidade, a fundamentação para a instituição é de que o fluxo turístico gera impactos ambientais que devem ser mitigados ou compensados monetariamente. Esses recursos são então revertidos em benefício da localidade por meio de políticas públicas ambientais, exemplificando a extrafiscalidade tributária.

Em um estudo sobre políticas públicas realizado por Santiago, Melo e Costa (2020), no litoral sul de Pernambuco, os pesquisadores observaram que “Um dos principais obstáculos para o fortalecimento dessas políticas públicas é o turismo desorganizado” (p. 28).

Assim, a fiscalização do movimento turístico em determinadas regiões é extremamente necessária para a preservação do ecossistema local. Entretanto, a atuação estatal certamente demanda recursos públicos adicionais que, por vezes, vêm sendo custeados por meio de taxas de turismo ilegais.

### **3 CRITÉRIOS NORMATIVOS PARA INSTITUIÇÃO DE TAXAS SOBRE O TURISMO**

A Constituição Federal, ao abrir o capítulo do Sistema Tributário Nacional, em seu art. 145, inciso II, disciplina que todos os entes federados poderão instituir taxas: “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição” (Brasil, 1988, n.p.).

Bem semelhante é a redação do artigo 77 da Lei nº 5.172 de 1996 – Código Tributário Nacional (CTN):

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. (Brasil, 1966, n.p.)

Nota-se que em se tratando de competência, a CF definiu como comum a todos os entes federados. Moraes (2023) destaca ainda que as taxas seguem o princípio da predominância do interesse, podendo também existir competência cumulativa quando determinadas atividades interessarem simultaneamente mais de um ente federado.

Além disso, é imperioso pontuar a diferença central entre as espécies taxa e tarifa. Para Sabbag (2020), taxa e tarifa se distinguem em razão da inerência ou não da atividade à função estatal. Em suas palavras, é necessário verificar “[...] se a atividade concretamente executada pelo Poder Público configura serviço público ou não” (Sabbag, 2020, p. 113). Logo, sendo o serviço de natureza pública, tem-se taxa. Por seu turno, a tarifa surgirá quando inexistir óbice ao desempenho da atividade por particulares.

Em suma, o serviço público, necessariamente prestado pela Administração Pública, ocorre mediante remuneração de taxa, enquanto os serviços prestados por particulares, via tarifa. É certo também que, enquanto a taxa é considerada tributo por originar-se de lei, a tarifa não possui essa qualificação, pois decorre de contrato administrativo.

A doutrina elenca outras diferenças entre os institutos, contudo, o cerne deste trabalho perpassa muito mais sobre critérios de cada tipo de taxa do que na distinção supra. Por essa razão, passa-se a abordá-los a partir de agora, destacando, por fim, que a tarifa é uma espécie de preço público, mas que muitas vezes esses dois termos são utilizados como sinônimos.

No que tange às espécies de taxas, ambas as normas (CF e CTN), apresentam duas possibilidades: as taxas de polícia e as de serviço público. O conceito de poder de polícia, dado pelo CTN em seu artigo 78, é objeto de estudo de diversos doutrinadores, bem como de alguns

julgados do STF, sendo interpretado de diferentes formas, mas com uma recorrente correlação entre o poder de polícia com a atividade fiscalizatória da administração pública.

Para Becho (2015, p. 245) “O poder de polícia, autorizativo da cobrança de taxa, é a atuação estatal fiscalizadora, em sentido amplo”. No mesmo sentido, mas ampliando o leque conceitual, Mazza (2023, p. 92) afirma que “[...] o poder de polícia desdobra-se num trinômio consistente nas atividades administrativas de limitar, fiscalizar e sancionar particulares em favor do interesse público”. Do mesmo modo, Ferreira (2022, p. 91) pontua que “A função do poder de polícia é fiscalizar para prevenir ou repreender coercitivamente as pessoas que, de alguma forma, abalem o interesse público [...]”.

No âmbito jurisprudencial, o STF também vem associando em diversos precedentes o poder de polícia à atividade de fiscalização estatal, como é observado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 5489-RJ do ano de 2021: “[...] A competência político-administrativa comum para a proteção do meio ambiente legitima a criação de tributo na modalidade taxa para remunerar a atividade de fiscalização dos Estados.” (Brasil, 2021), bem como no Recurso Extraordinário número 1160175 de 2019:

[...] A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade de taxas cobradas em razão do controle e fiscalização ambiental, por serem cobradas em razão do exercício regular do poder de polícia (Brasil, 2019).

Diante disso, considerando a estreita relação entre a taxa de polícia com a atuação fiscalizatória da administração pública, Amaro (2023) afirma que a taxa de polícia pode ser cobrada em atos como o de concessão de licenças, autorizações ou alvarás, por possuírem caráter fiscalizatório do poder público sobre o particular.

Pimenta também exemplifica de forma semelhante, para o autor:

[...] às taxas de polícia, poderão custear a expedição de atos de polícia de autorização, de concessão de um direito, etc. [...] Ex.: taxas de fiscalização, licenciamento, concessão de licenças para a instalação de atividades poluentes (Pimenta, L. 2019, p. 205).

Em síntese, as taxas de polícia podem existir no ordenamento jurídico nacional sob diversas formas, mas sempre relacionadas à fiscalização exercida pela administração pública sobre o particular com o intuito de restringir práticas nocivas ao interesse público.

Outra observação pertinente apontada por Fiorillo (2017), mas que possui controvérsias doutrinárias, seria a respeito da necessidade de a taxa de polícia ser vinculada a uma contraprestação específica e divisível. Essa interpretação origina-se da segunda espécie de taxa, já que as taxas de serviços indubitavelmente precisam dessas características por expressa disposição normativa.

Amaro defende que “A divisibilidade (presente na taxa de serviço) não está ausente da configuração da já referida taxa de polícia, que também corresponde a uma atuação do Estado divisível e referível ao contribuinte” (Amaro, 2023, p. 23). Entretanto, em uma leitura sintática-gramatical conjunta dos artigos 145, II da CF e 77 do CTN, percebe-se que o legislador optou por atribuir a qualificação “específico” e “divisível” apenas para as taxas de serviço. Isso porque, em ambas as redações a conjunção “ou” separa duas hipóteses de incidência da taxa, indicando que elas são alternativas, não cumulativas e independentes.

Ademais, na estruturação dos dispositivos ora comentados, os termos “específico” e “divisível” estão posicionados logo após o substantivo composto “serviço público”, de modo a adjetivá-los e formar um sintagma nominal que funciona como complemento nominal do

núcleo “a utilização”. Portanto, verifica-se que a redação legal, em ambos os casos, não exigiu as características da especificidade e divisibilidade para a taxa de polícia.

Todavia, um dos fatores de diferenciação do gênero “taxas” para os impostos está justamente na vinculação daquele tributo a uma atividade estatal diretamente relacionada ao contribuinte (Mazza, 2023)<sup>4</sup>. Logo, não seria factível, ou até mesmo constitucional – em razão da vedação do parágrafo único do art. 77 do CTN e do §2º do art. 145 da CF – a concepção de taxas para custear serviços *uti universi* – compreendidos como aqueles que beneficiam a toda uma coletividade, pois esses deverão ser são custeados por impostos (Rosa Junior, 2024)<sup>5</sup>.

Portanto, em uma interpretação teleológica sobre as taxas de polícia, é possível concluir que a especificidade precisa estar impressa no ato fiscalizatório da administração pública, uma vez que, se não houver uma razão específica para ocasionar aquela atuação estatal, não haveria justificativa para o desembolso de uma quantia exclusiva de um administrado. Nas palavras de Luciana Pimenta (2015, p. 34) “Eu só pago taxa quando o Estado faz alguma coisa para mim”.

A controvérsia doutrinária quanto a esse tópico enraíza-se na observância do princípio da legalidade tributária. Isso porque, embora legislar sobre direito tributário seja uma competência concorrente, incumbe a União ditar as normas gerais, conforme previsão do artigo 97, inciso III do CTN cumulado com o art. 24, I e §1º da CF. Desse modo, a ingerência de um requisito não previsto expressamente na legislação gera questionamentos acerca da constitucionalidade dessa exigência.

Apesar disso, como aqui defendido, a especificidade das taxas de polícia independe de previsão legal por ser uma característica própria do gênero taxa como um todo. Salienta-se que a especificidade não é tão somente quanto ao fato gerador, mas também quanto ao agir/contraprestação do Estado. Para melhor compreensão desse posicionamento, será exemplificado com a seguinte situação hipotética:

Determinado município por meio de lei ordinária pretende instituir uma taxa de polícia, tendo como fato gerador “respirar na praça pública X”, certamente estar-se-ia diante de uma hipótese de incidência específica, contudo, somente haverá lastro para a exigibilidade da taxa em tela, caso o fato gerador resulte efetivamente em um agir estatal ou uma contraprestação específica, o que nesse caso seria pouco provável. Nesse sentido, Schoueri assevera que: “Em ambos os casos [taxa de serviço ou de polícia], tem-se que a taxa é paga porque alguém causou uma despesa estatal” (Schoueri, 2023, p. 102).

Nota-se que essa mesma hipótese de incidência acima poderia ser atribuída a outro tributo, como o imposto, pois teria como fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte (vide artigo 16 do CTN). Essa obrigatoriedade de um agir estatal específico é uma das duas vinculações que a doutrina majoritária atribui à taxa. A segunda seria quanto à destinação da arrecadação, que deverá ser para o custeio da atividade do ente tributante (Mazza, 2023).

Logo, o que se defende aqui é que, embora não expressamente previsto nos textos legais, a especificidade do agir estatal é uma característica inerente das taxas sob qualquer espécie. Além disso, quando essa ação do poder público é em favor do contribuinte é comumente chamada de contraprestação da taxa de serviço, enquanto se em seu desfavor, para limitar ou restringir direito, simplesmente de agir estatal decorrente do ato fiscalizatório da taxa de polícia.

Como outrora citado, atividades como a de concessão de licenças, alvarás, autorizações, ou atos de vigilância e fiscalização externa, demandam uma atividade estatal individualizada,

---

<sup>4</sup> Conforme orienta Mazza (2023, p. 82) “Diferentemente do que ocorre com os impostos, a arrecadação de taxas pressupõe um agir estatal (primeiro momento) e só depois se promove a cobrança do tributo (segundo momento) com natureza de contraprestação da atuação realizada.”

<sup>5</sup> De acordo com Rosa Junior (2024, p. 82) “Assim, a distinção [entre taxa e imposto] estaria em que a taxa corresponde necessariamente a contraprestação de um benefício concedido especificamente ao contribuinte, enquanto no imposto inexistiria tal vantagem porque o gozo do serviço público se dilui por toda a coletividade.”

a qual gera custos adicionais e que, por conseguinte, podem ser compensados mediante taxas de polícia, à medida que externalizam-se em atos fiscalizatórios.

No estudo em tela, as taxas de polícia em função ambiental, podem ser instituídas em razão da fiscalização de atividades potencialmente poluidoras, sejam elas comerciais ou até mesmo turísticas. É razoável compreender que, por exemplo, o deslocamento de pessoas para determinadas localidades turísticas (como as praias) sujeita a região a impactos ambientais adicionais ao que seriam caso não existisse.

Portanto, a especificidade no caso das taxas de fiscalização turística é perceptível, pois o agir estatal é uma “unidade autônoma de intervenção” (artigo 97, II do CTN), afinal, a administração pública precisará movimentar-se de forma peculiar em razão de um fato gerador também específico - a movimentação urbana “extra”.

Destaca-se que, por se tratar de taxa de polícia, não há necessidade de uma contraprestação específica em favor do contribuinte, mas sim de um agir estatal específico, ainda que limitando ou restringindo direitos do administrado. Logo, o fato de fundamentar-se na preservação ambiental, que é um bem jurídico difuso, não obsta a cobrança de taxas de polícia por haver especificidade no agir estatal - não se trata de qualquer proteção ambiental, mas de um resguardo específico gerado pela movimentação turística.

Outra importante ressalva é que a legislação possibilitou a arrecadação de taxa pela utilização potencial de determinado serviço - ou seja, ainda que não haja efetiva utilização de determinado serviço público, a mera disponibilidade deste para o contribuinte já ensejaria na obrigatoriedade do recolhimento da taxa - é o que ocorre, por exemplo, com a taxa de coleta de lixo em diversos municípios, pois, ainda que o munícipe possua sistema próprio de descarte de resíduos sólidos, terá que efetuar o pagamento da taxa (vide Súmula Vinculante 19 do STF).

Contudo, o atributo da potencialidade não foi expressamente atribuído às taxas de polícia e, diferentemente do que ocorre com o requisito especificidade, a possibilidade do agir estatal ser potencial não é inerente a esta espécie tributária, logo, seguindo a literalidade da norma, o ato fiscalizatório precisa ser efetivamente realizado, não havendo possibilidade de arrecadação por “fiscalização potencial” (Machado Segundo, 2018; Mazza, 2023)<sup>6</sup>.

Por fim, quanto à desnecessidade de as taxas de polícia serem divisíveis, primeiro se destaca que o CTN atribui a esse requisito o sentido de mensuração individual do custo/benefício que o agir estatal/contraprestação teve para o contribuinte. Assim, quando se pensa, por exemplo, na taxa de coleta de resíduos sólidos (taxa de serviço), é possível dividir/prever o custo do serviço por cada residência utilizando diversos critérios (tamanho do imóvel, número de moradores, etc).

Rosa Junior (2024) destaca ainda que a divisibilidade exigida para as taxas de serviço público não precisa ser apurada com rigorosa exatidão, segundo o autor “A lei deve guardar uma razoável, discreta ou prudente proporcionalidade entre o custo do serviço e o valor da taxa cobrada” (Rosa Junior, 2024, p. 76).

Por outro lado, quando se vislumbra as hipóteses de incidência da taxa de polícia e é adotado o ato de fiscalização como forma de exteriorização, percebe-se que quase sempre o custo gerado pela fiscalização poderá ser rateado proporcionalmente ao número de contribuintes fiscalizados, ou seja, serão divisíveis.

Desse modo, ao exemplo de uma taxa de fiscalização comercial, o custo do Estado (agentes, ferramentas de monitoramento, instalações, etc) pode ser dividido pelo número de estabelecimentos existentes naquela localidade. Ou ainda, no caso da taxa de fiscalização turística, o custo do Estado poderá ser mensurado e dividido a partir do número estimado de

---

<sup>6</sup> Conforme lições de Mazza (p. 93, 2023) “Ao contrário das taxas de serviço, que podem ser cobradas pela utilização efetiva ou potencial, as taxas de polícia só podem ser arrecadadas se o estado tiver efetivamente realizado a atividade de polícia.”

turistas que ingressam no local. A premissa é simples: quanto mais sujeitos passíveis de fiscalização, maior o custo do estado na vigilância.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, em 2022, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.787/AP, ao analisar a divisibilidade e base de cálculo de uma taxa de fiscalização fundada no poder de polícia, afirmou que:

A base de cálculo das taxas de polícia não é objetivamente apurável, mas estimada com base em critérios razoáveis de mensuração do custo da atividade estatal, que deverá ser rateado entre os sujeitos passivos que exploram o segmento fiscalizado (Brasil, 2022, p. 4)

Distingue-se aqui, a taxa de polícia por fiscalização, que quase sempre será divisível, da taxa de serviço, ao exemplo da antiga taxa de iluminação pública, que foi declarada inconstitucional pelo STF (súmula vinculante 41) por ser inespecífica e indivisível, já que a contraprestação não é direcionada a um contribuinte e não pode ser mensurado a quota parte da utilização de cada contribuinte da iluminação pública.

Ainda assim, considerando a eventual hipótese de instituição de uma taxa fundada no poder de polícia indivisível, deve ser aplicada a mesma interpretação dada ao princípio da legalidade tributária no que tange a impossibilidade de atribuir requisito não previsto em lei e que não seja inerente à espécie tributária estudada. Portanto, o agir estatal vinculado ao poder de polícia não precisa ser divisível por ausência de exigência normativa.

Diante dessas considerações, conclui-se este tópico de análise constitucional e infraconstitucional com as seguintes afirmações fundamentais divididas em dois blocos: a) afirmações gerais sobre taxas e b) afirmações específicas sobre taxas de turismo com finalidade de preservação ambiental.

(a) Afirmações gerais sobre taxas: i) taxa e tarifa se diferenciam em razão da natureza do serviço prestado ser público ou privado; ii) a CF e o CTN estabelecem duas espécies de taxa: 1) de polícia; e 2) de serviço público; iii) nenhuma outra espécie de taxa pode ser instituída, em razão do princípio da legalidade tributária; iv) a taxa de serviço precisa ser específica e divisível nos termos do CTN; v) a taxa de polícia é quase sempre exteriorizada por meios de atos fiscalizatórios do ente instituidor; vi) embora não esteja expressamente previsto na legislação, a taxa de polícia precisa ter vinculação a um agir estatal específico por se tratar de característica inerente ao gênero “taxas”.

(b) Afirmações específicas sobre taxas de turismo com finalidade de preservação ambiental: vii) a taxa decorrente de movimentação turística e fundada no poder de polícia para fiscalização é específica, pois demanda uma atuação peculiar da administração pública; viii) a fiscalização da taxa de polícia precisa ser efetiva e não meramente potencial; ix) a fiscalização não precisa ser divisível, embora essa característica frequentemente possa ser verificada nas taxas de polícia e x) qualquer taxa turística que decorra de um serviço público, precisará ser específica e divisível.

#### **4 POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A RESPEITO DA CONSTITUCIONALIDADE DAS TAXAS TURÍSTICAS**

É certo que as peculiaridades acima apontadas geram embates doutrinários quanto à possibilidade de instituição das taxas de turismo com a finalidade de preservação ambiental. Do mesmo modo, na última década, vários precedentes foram formados com teses favoráveis e desfavoráveis à constitucionalidade da instituição tributária desse tributo.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal ainda não se posicionou de forma vinculante quanto ao tema, embora venha reforçando constantemente a constitucionalidade das taxas de turismo ou de preservação ambiental quando fundamentadas no poder de polícia.

A distinção entre os tipos de taxas e as suas possibilidades de instituição é comentada de forma detalhada na decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes no Recurso Extraordinário número 795.463 no ano de 2018:

Verifica-se, portanto, que o texto constitucional diferencia as taxas em razão do exercício do poder de polícia daquelas decorrentes da utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público. Logo, a regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa. Embora inegável sua essência de serviço público, o exercício do poder de polícia possui uma característica singular, relevante para o ramo do direito tributário: é exercido em benefício primordial da coletividade.

[...] esta Suprema Corte admitiu que a existência de órgão administrativo constitui um dos elementos demonstradores dessa exigência, o que não se confunde com admitir o exercício potencial do poder de polícia.” (Brasil, 2018, p.3).

O primeiro ponto a ser destacado na decisão acima gira em torno do posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto a impossibilidade de as taxas de polícia serem decorrentes de uma atividade potencial, isso porque, conforme apresentado no tópico anterior, a potencialidade somente foi disponibilizada para as taxas de serviço público, conforme redação do artigo 77 do CTN e 142, inciso II da CF. O ministro elucidou ainda que a existência de órgãos administrativos de fiscalização indica a efetividade do exercício do poder de polícia.

Outra observação relevante extraída da decisão supra, é acerca do reconhecimento do poder de polícia como serviço público, já que em ambos os casos se verifica a presença de um agir estatal, tendo como fator de diferenciação entre as espécies de taxa a ausência de contraprestação individual em favor do contribuinte.

Além disso, outros precedentes do STF enfatizam que somente será possível a instituição das taxas de preservação ambiental sob a fundamentação no poder de polícia. Isso ocorre porque as taxas de serviço, como outrora comentado, precisam cumulativamente da especificidade e divisibilidade, sendo que o último critério não está presente nos fatos geradores apreciados até então quando intitulados de “taxa de preservação ambiental” ou “turísticas”.

Seria extremamente difícil a elaboração de uma taxa que não se lastreia no poder de polícia e que estivesse correlacionada ao ingresso de turistas em uma determinada localidade sem incorrer nas taxas de uso de bens públicos, que são vedadas no sistema tributário nacional por ausência de autorização legislativa (Pimenta, L., 2019).

A jurisprudência do STF é pacífica quanto à possibilidade de criação das taxas de turismo fundamentadas no poder de polícia. Nesse sentido, destaca-se um trecho da decisão do Ministro Edson Fachin no Recurso Extraordinário com Agravo número 1.308.644 do ano de 2021:

Destaco que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de reconhecer a constitucionalidade de taxas cobradas em razão do controle e preservação ambiental, em razão do exercício regular do poder de polícia (Brasil, 2021, p. 2).

De forma semelhante asseverou o Ministro Ricardo Lewandowski no Recurso Extraordinário 738.944/MG em 2014:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade de taxas cobradas em razão do controle e fiscalização

ambiental, por serem cobradas em razão do exercício regular do poder de polícia. (Brasil, 2014, p.1).

Por outro lado, alguns tribunais de justiça, a exemplo do TJBA, posicionam-se contra a constitucionalidade das taxas turísticas por compreenderem que sob qualquer modalidade (de polícia ou de serviço) as taxas precisam da divisibilidade e especificidade.

Nesse sentido, o Tribunal baiano por unanimidade no ano de 2016 na Ação Direta de Inconstitucionalidade número 00019460720148050000, ao decidir sobre a constitucionalidade da taxa instituída no município de Cairu para ingresso de turistas na vila de Morro de São Paulo, proferiu o seguinte acórdão:

É de conhecimento geral que a espécie tributária da taxa, seja pelo exercício do poder de polícia, seja pela prestação de serviço público, possui, como elemento legitimador, o caráter de retribuição de uma atuação estatal “divisível” ou “específica”

[...]

Não é o caso da Taxa de Preservação ambiental da Lei Complementar questionada, de nº 387, de 27 de dezembro de 2012, do Município de Cairu, que, na forma dos seus arts. 1º e 2º, deixam evidente que o seu propósito é a “preservação do meio ambiente”, bem jurídico de natureza essencialmente difusa, pois não relacionado a nenhum titular específico, mas a todos em geral. Tribunal de Justiça que já se pronunciou, anteriormente, pela inconstitucionalidade da chamada “Taxa de Turismo” do Município de Cairu, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0012740-29.2010.8.05.0000 [...], julga-se procedente a presente ação, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 3º e 4º da Lei Complementar nº 387, de 27 de dezembro de 2012, do Município de Cairu, e, por arrastamento, dos demais artigos da citada lei (Bahia, ano, p. 4).

No tópico anterior deste artigo, demonstrou-se que a especificidade é uma característica inerente ao gênero “taxas”, ainda que não expressamente previsto pela norma constitucional, enquanto a divisibilidade foi semanticamente atribuída apenas às taxas de serviço e não pode ser exigida em virtude do princípio da legalidade tributária, de maneira que a instituição de uma hipótese de incidência baseada no poder de polícia possa ser indivisível, mas não inespecífica.

Diante disso, Luciana Pimenta (2019) afirma que o ponto fulcral para avaliar a constitucionalidade de determinada taxa é a hipótese de incidência do tributo na respectiva lei. Assim, se uma taxa “turística” for instituída sob a modalidade de serviço público, a divisibilidade e especificidade precisam estar presentes, enquanto se lastreada no poder de polícia, apenas a especificidade da contraprestação precisa ser observada em razão da inerência do gênero taxas.

No caso da Taxa de Preservação Ambiental do município de Cairu, fundada no poder de polícia, a Lei Complementar nº 387, de 27 de dezembro de 2012 definiu como fato gerador a “[...] fiscalização do uso, acesso e fruição do patrimônio ambiental e ecológico do Distrito do Morro de São Paulo resultante do trânsito e/ou permanência dos visitantes” (Cairu, 2012, art. 2º, n.p).

O Tribunal de Justiça da Bahia entendeu que a contraprestação do município não era específica, pois tratava-se da preservação do meio ambiente e não haveria benefício individualizado ao contribuinte, mas sim de forma difusa para a coletividade. Nota-se que o tribunal concebe a especificidade sob os moldes da taxa de serviço, que exige uma contraprestação específica em favor do contribuinte.

Contudo, como salientado no tópico anterior, e perceptível na definição do artigo 88 do CTN, o poder de polícia visa restringir ou limitar direitos, de modo que dificilmente haveria

um benefício para o administrado que praticou o fato gerador. O Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 4.787/AP, de relatoria do Ministro Luiz Fux, posicionou-se justamente com esse entendimento: “A taxa exigível pelo exercício regular do poder de polícia impõe ao particular o financiamento da atividade estatal que lhe limita direitos, mas que beneficia toda a coletividade.” (Brasil, 2022, p. 3).

Assim, o que deve ser atribuído de especificidade na taxa de polícia é a movimentação da administração pública, deve existir um agir estatal específico em decorrência do fato gerador. Embora a taxa em questão justifique-se em prol da preservação ambiental, que é um bem jurídico difuso, não há óbice à cobrança de taxas de polícia, uma vez que existe especificidade no agir estatal. A administração pública terá que, proporcionalmente ao número de turistas que ingressarem na região, despender mais recursos para promover a preservação ambiental.

A manutenção do meio ambiente, ainda que de natureza difusa, pode ser taxada quando se tornar excessivamente onerosa em razão de um acontecimento específico, como a movimentação turística ou a instalação de atividades comerciais potencialmente poluidoras em determinada localidade. Esse entendimento acerca da função compensatória das taxas em razão dos custos estatais pode ser observado em outro trecho da ADI 4.787/AP, julgada em 2022:

“[...] o montante exigido deve ser bastante e suficiente para fazer face aos dispêndios com a fiscalização, mas também contribuir para a ausência ou mitigação de danos à coletividade.”

16. A base de cálculo das taxas de polícia não é objetivamente apurável, mas estimada com base em critérios razoáveis de mensuração do custo da atividade estatal, que deverá ser rateado entre os sujeitos passivos que exploram o segmento fiscalizado. Para fins orçamentários há que se ter um planejamento mínimo em relação às despesas estatais, no que o mesmo planejamento é exigido para fins de fixação da base de cálculo de uma taxa que visa custear a atividade de polícia administrativa do Estado (Brasil, 2022, p. 4).

No mesmo sentido, o acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4785/MG, de relatoria do Ministro Edson Fachin, também julgada em 2022:

Logo, trata-se de espécie tributária regida pelo ideal da comutatividade ou referibilidade, de modo que o contribuinte deve suportar o ônus da carga tributária em termos proporcionais à fiscalização a que submetido ou aos serviços públicos disponibilizados à sua fruição. (Brasil, 2022, p. 2)

Logo, conclui-se que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal é congruente com os critérios legais do CTN e da CF no que tange a criação das taxas turísticas com finalidade de preservação ambiental, à medida que condiciona a instituição do tributo à espécie fundada no poder de polícia, e desde que haja um agir estatal específico com prestação efetiva da fiscalização sob o conglomerado turístico na região.

Por fim, de modo peculiar, observa-se um recente caso de instituição de uma tarifa turística no município de Maraú-Bahia para ingresso de turistas na vila de Barra Grande: a Lei Municipal nº 202/2021 de 23 de junho de 2021, definiu como fato gerador o “[...] uso e fruição do Patrimônio Histórico, Cultural, Ambiental e Estrutural mantidos pelo Município [...]” (art. 3º, Maraú, 2021).

Como demonstrado no tópico anterior, a legislação brasileira possibilitou a criação de apenas duas espécies de taxa, às decorrentes do poder de polícia e as de serviço público, não havendo espaço para instituição das taxas por uso de bens públicos. Nesse sentido, Pimenta L. assevera que: “Por fim, quanto às taxas de uso de bens ambientais, entre nós são vedadas.” (2019, p. 205).

Contudo, observa-se que a lei municipal instituiu tarifa e não taxa, de modo que os critérios legais observados nesse artigo não seriam aplicáveis por não se tratar de tributo, exceto se demonstrado a impossibilidade de delegação do serviço ofertado para o particular. De todo modo, a tarifa do município de Maraú ainda não foi levada à apreciação do poder judiciário, posto que sua exigência se iniciou em janeiro de 2024 e os legitimados para propor uma Ação Direta de Inconstitucionalidade não manifestaram interesse em exercer o direito de ação. Sendo que eventuais judicializações individuais com discussão incidental da constitucionalidade, geraria efeitos *inter partes*.

Ainda assim, no município de Poconé no Mato Grosso, uma taxa turística com hipótese de incidência semelhante à de Maraú na Bahia foi instituída por meio da Lei Municipal 1.869/2017. A norma definiu como fato gerador “a utilização, efetiva ou potencial, da infraestrutura física implantada e do acesso ao patrimônio natural e histórico do Município de Poconé nas áreas e locais de interesse turístico [...]” (Poconé-MT, 2017, art. 2º, p. 1). Ademais, o §1º do artigo 2º acrescentou que a utilização poderia ser efetiva ou potencial da infraestrutura municipal.

Diante disso, o Tribunal de Justiça do Mato Grosso se posicionou pela ilegalidade da taxa, fundamentando-se na ausência de constatação de um serviço público prestado ao contribuinte (Agravo de Instrumento 10129533520198110000, 2021). Não obstante o acordo tenha sido prolatado em pedido liminar, a fundamentação remete a ideia de impossibilidade de instituição de taxas por mero uso dos patrimônios públicos, sem que aja uma contraprestação estatal específica, seja mediante serviço público, ou por fiscalização efetiva.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo foi possível analisar e discutir os aspectos relacionados à tributação ambiental e a forma como ocorre a aplicação das taxas de turismo com finalidade de proteção ambiental. A partir disso, buscou-se estabelecer como essa tributação busca amenizar o impacto da ação humana no meio ambiente e se a aplicação das tais taxas é feita de forma devida.

O artigo inicia pontuando os principais marcos legislativos acerca da crescente degradação ambiental vista no século XX e XXI. Alguns dos eventos importantes que foram citados: Protocolo de Kyoto e a Cúpula da Terra no Rio de Janeiro (ECO-92); Conferência de Estocolmo em 1972 e o Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), que tiveram por finalidade a discussão sobre a implementação de uma visão conciliatória entre desenvolvimento e sustentabilidade, buscando a preservação dos recursos naturais em face da degradação do ecossistema global.

Além disso, foi abordado a função extrafiscal das taxas “turísticas” como mecanismo de preservação ambiental sob a ótica da tributação Pigouviana, à medida que a instituição desses tributos vem ocorrendo com o intuito de controlar os impactos causados pelas pessoas (turistas) ao ingressarem em determinadas localidades, cobrando valores em razão dessa movimentação urbana e que, posteriormente, devem ser revertidos em favor da localidade por meio de políticas públicas ambientais.

Em seguida, o artigo dedicou-se ao exame dos aspectos normativos da taxa/tarifa de turismo, a começar pela diferenciação de ambas, passando para exposição dos requisitos legais das espécies de taxas existentes - de polícia e de serviço público. Foi destacado ainda que as taxas de polícia se diferenciam das de serviço público em razão da prescindibilidade do atributo “divisibilidade”, exigindo apenas a “especificidade” para as que se fundamentam no poder de polícia, ainda que não expressamente exigido pelo CTN e CF, tendo em vista que se trata de requisito inerente ao gênero das taxas.

Ademais, pontuou-se que as taxas de polícia não podem ser instituídas frente a prestação potencial da fiscalização, tendo em vista que a legislação não possibilitou essa característica à espécie. Em relação às taxas turísticas fundadas no poder de polícia, foi demonstrado que são

atribuídas de especificidade à medida que exigem da administração pública um agir estatal peculiar, ainda que em desfavor do contribuinte, sendo exigível uma contraprestação específica apenas para as taxas de serviço público.

Por fim, quando acareado os preceitos normativos com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, constatou-se a congruência do poder judiciário, tendo em vista que este autoriza a instituição do tributo sob a espécie fundada no poder de polícia, e desde que haja um agir estatal específico com prestação efetiva da fiscalização sob o conglomerado turístico na região.

Ademais, esclareceu-se que não há legalidade na instituição de taxas turísticas que não se amoldem aos requisitos inerentes às duas únicas espécies autorizadas pela legislação (taxas de polícia ou de serviço público). Logo, a criação de taxas sobre a movimentação turística que adotem como fato gerador o uso de bens públicos, tendem à inconstitucionalidade.

De todo modo, as taxas turísticas, quando corretamente instituídas, revelam-se como instrumento legislativo viável para a promoção da preservação ambiental por meio da vinculação da receita do tributo às políticas públicas ambientais que mitiguem o impacto ambiental na região afetada pelo ingresso de turistas sem, contudo, abrir mão da exploração dessa atividade econômica.

## 6 REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 25ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2023.

BAHIA. Tribunal de Justiça da Bahia. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 00019460720148050000**. Relator: Ivete Caldas Silva Freitas Muniz. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 12/11/2016.

BECHO, Renato L. **Lições de Direito Tributário**. 3ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2015.

BECK, Ulrich, 1944 - **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2ª Edição. São Paulo: Editora 34, 2011.

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

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Institui o Código Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966.

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.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4785 MG**. Relator: Edson Fachin. Data de julgamento: 01/08/2022. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 14/10/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4787 AP**. Relator: Luiz Fux. Data de Julgamento: 01/08/2022. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 14/10/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5489 RJ**. Relator: Roberto Barroso. Data de julgamento: 24/02/2021. Tribunal Pleno. Data de publicação: 12/03/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo interno no recurso extraordinário 1308644 RJ 0042326-77.2017.8.19.0000**. Relator: Edson Fachin, data de julgamento: 03/05/2021. Data de Publicação: 05/05/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo interno no recurso extraordinário 738944 MG**. Relator: Ricardo Lewandowski. Data de Julgamento: 11/03/2014. Segunda Turma. Data de Publicação: 26/03/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário 1160175 SC 9153854-27.2014.8.24.0000**. Relator: Cármen Lúcia. Data de julgamento: 12/07/2019. Data de Publicação: 06/08/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário 213739 SP**. Relator: Marco Aurélio. Data de Julgamento: 06/05/1998. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 02-10-1998. BECHO, Renato L. Lições de Direito Tributário. SRV Editora LTDA, 2015. E-book. ISBN 9788502619678. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502619678/>. Acesso em: 06 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário 795463 SP**. Relator: Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 26/02/2018. Data de Publicação: 09/03/2018.

CAIRU. **Lei Complementar nº 387, de 27 dezembro de 2012**. Dispõe sobre a Tarifa por Uso do Patrimônio do Arquipélago Municipal e dá outras providências.

CUNHA, Danillo Hamesses Melo; BEZERRA, Mariana Silva. CIDE-Combustíveis: Tributação indutora e desenvolvimento econômico e ambiental. **Direito e Desenvolvimento**, v. 2, n. 4, p. 311-323, 2011.

FARIAS, Rebecca Vieira et al. Desenvolvimento Sustentável na Administração Pública. **Espaço Público | Revista De Políticas Públicas**. v. 9, n. 9, 2024.

FERREIRA, Rafael Freire. **Manual objetivo de Direito Administrativo**. 3ª edição. Londrina/PR. Editora Thoth, 2022.

FIORILLO, Celso Antônio P.; FERREIRA, Renata M. **Direito ambiental tributário**. 4ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2017.

GONÇALVES, Rodrigo da Rocha et al. O impacto da política pública de IPTU Verde no município de Curitiba. **Revibec: Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 30, p. 0120-137, 2019.

KFOURI JÚNIOR, Anis. **Curso de direito tributário**. 4ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2018.

LIMA, Luciana Albuquerque. Tributação ambiental. **Revista de Direito da Cidade**, v. 4, n. 1, p. 120-155, 2012.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 14ª edição. Barueri/SP. Editora Grupo GEN, 2023.

MARAÚ. **Lei Municipal nº 202/2021 de 23 de junho de 2021**. Instituí a Tarifa (TAMMAR), como retribuição pecuniária, destinada a manutenção do Patrimônio Público de Uso Especial e preservação do meio ambiente, resultante do intenso fluxo de visitantes na Península do Município de Maraú- Bahia, e adota outras providencias.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Mato Grosso. **Agravo de Instrumento 10129533520198110000**. Relator: MARCIO APARECIDO GUEDES, Data de Julgamento: 03/05/2021, Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 10/05/2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito tributário**. 9ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2023.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39ª edição. Barueri/SP. Editora Grupo GEN, 2023.

OLIVEIRA, Osmar Faustino de et al. Uma discussão teórica sobre desenvolvimento econômico versus desenvolvimento sustentável. **Espaço Público | Revista De Políticas Públicas**. v. 4, n. 4. 2019.

PACONÉ. **Lei nº 1.869 de 07 de novembro de 2017**. Instituí a taxa de turismo sustentável cobrada em razão da utilização da infraestrutura física implantada e do acesso ao patrimônio natural e histórico do município de Poconé, estado de mato grosso e dá outras providências.

PERALTA, Carlos E. Tributação ambiental no Brasil. Reflexões para esverdear o sistema tributário brasileiro. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 3, n. 3, 2015.

PEREIRA, José Matias. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. 4ª edição. São Paulo. Editora Grupo GEN, 2016.

PIMENTA, Luciana. **Tributário para quem odeia tributário**. 2ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2015.

PIMENTA, Paulo Roberto L. **Direito Tributário Ambiental**. Rio de Janeiro. Editora Grupo GEN, 2019.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio Franco da. **Manual de Direito Tributário**. 3ª edição. Rio de Janeiro. Grupo GEN, 2024.

SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário Essencial**. 8ª edição. Rio de Janeiro. Editora Grupo GEN, 2021.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: 91538542720148240000 Porto Belo 9153854-27.2014.8.24.0000**. Relator: Cid Goulart. Data de Julgamento: 15/02/2017, Órgão Especial.

SANTIAGO, Marcela de Souza; MELO, Alba Maria Aguiar Marinho, COSTA, Anna Paula. As políticas públicas nas áreas de preservação ambiental no litoral sul de Pernambuco: um estudo de caso. **Espaço Público | Revista De Políticas Públicas**. v. 6, n. 6, 2020.

SCHOUERI, Luís E. **Direito tributário**. 12ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2023.

TAVARES, Fernando; MOREIRA, António; PEREIRA, Elizabeth. Avaliação imobiliária: Dois casos da importância das vistas como externalidades. **Revista Portuguesa e brasileira de gestão**. 2012, v.11 p. 2-13.

TRISTÃO, José Américo Martelli. Tributação ambiental: aspectos práticos e teóricos. **Pesquisa & Debate**. São Paulo, 2003, v.14, 1 (23).