

ARTIGO

Caminhos para uma gestão pública consciente para o Parque Natural Marinho do Recife de Fora em Porto Seguro/BA

Paths towards a conscientious public management for the Marine Natural Park of Recife de Fora in Porto Seguro, Bahia State, Brazil

Jilton de Sant'Ana¹; Roberto Muhájr Rahnemay Rabbani²; Allívia Rouse Carregosa Rabbani³.

DOI: <https://10.52719/bjas.v6i1.6458>

Resumo

Esse artigo aborda a necessidade de adotar políticas públicas e comportamentos sustentáveis para garantir um meio ambiente equilibrado, baseado na realidade do Parque Natural Marinho do Recife de Fora (Porto Seguro, Bahia), que é destacado por abrigar ecossistemas de importância ecológica e econômica, ameaçados por atividades humanas. Dentre as políticas sugeridas, estão os instrumentos tributários, com destaque para o tributo ambiental, cujo objetivo é induzir comportamentos ambientalmente corretos. A "taxa" de visitação do parque é tratada como instrumento fiscal, visando arrecadar recursos para órgãos específicos, sem enfatizar sua destinação ambiental. Recomenda-se, portanto, criar um tributo ambiental estritamente voltado à proteção do meio ambiente, desvinculando-o de outras receitas e aplicando-o em políticas ambientais de forma sistemática. Além disso, propõe que projetos e ações relacionados ao Parque passem por avaliação prévia do Conselho Municipal de Meio Ambiente para evitar desvios de recursos. Por fim, destaca-se a necessidade de estimar os custos das ações de preservação e recuperação do Parque, para verificar se a receita gerada é suficiente e, se necessário, realizar ajustes no valor cobrado pelo ingresso de visitação, sendo ainda necessário transparência na gestão do Parque, que poderia ser promovida com a criação de uma página eletrônica exclusiva para divulgar informações sobre o ingresso de visitação e a gestão do Fundo do Parque.

Palavras-chave: Tributo. Taxa. Preservação ambiental. Bahia. Poluidor pagador

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA). E-mail: jilton@ifba.edu.br.

² Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). E-mail: robertorabbani@gmail.com.

³ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA). E-mail: alliviarouse@hotmail.com.

Abstract

This paper addresses the need to adopt public policies and sustainable behaviors to ensure a balanced environment, based on the reality of the Marine Natural Park of Recife de Fora (Porto Seguro, Bahia State), which is highlighted for harboring ecosystems of ecological and economic importance, threatened by human activities. Among the suggested policies are tax instruments, with emphasis on the environmental tax, aimed at inducing environmentally friendly behaviors. The park's "visitation fee" is treated as a fiscal instrument, aiming to collect resources for specific entities, without emphasizing its environmental destination. Therefore, it is recommended to create an environmental tax strictly focused on environmental protection, dissociating it from other revenues and applying it systematically in environmental policies. Additionally, it proposes that projects and actions related to the Park undergo prior evaluation by the Municipal Council of Environment to prevent resource misallocation. Furthermore, it emphasizes the need to estimate the costs of preservation and recovery actions for the Park, to assess whether the generated revenue is sufficient and, if necessary, make adjustments to the fee charged for the "Financial Visitation Fee." Transparency in Park management is also essential, which could be promoted by creating an exclusive webpage to disclose information about the "Financial Visitation Fee" and Park Fund management.

Keywords: Tribute. Fee. Environmental preservation. Northeast. Polluter-pays principle

Introdução

O município de Porto Seguro, situado no litoral sul do estado da Bahia, a 712 km da capital Salvador, faz parte da área onde está localizada a Reserva da Mata Atlântica da Costa do Descobrimento. Essa região abriga os remanescentes mais bem preservados da Mata Atlântica no Nordeste brasileiro e é reconhecida pela UNESCO como Patrimônio Natural Mundial devido ao seu valor inestimável para a ciência e preservação de ecossistemas de interesse universal. A Costa do Descobrimento é um sítio relevante do ponto de vista geológico, geomorfológico e cultural do Brasil, destacando-se pela presença de recifes de coral e arenitos de praia que enriquecem a beleza natural da área (Porto Seguro, 2016).

O turismo é a principal atividade econômica do município, sendo responsável por 25% dos empregos formais e cerca de 85% da renda local. Essa dependência econômica é fortemente vinculada aos recursos naturais, especialmente os costeiros (Porto Seguro, 2016, p. 111). A criação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora (PNMM do Recife de Fora) ocorreu em 1997 (Lei Municipal nº 260/1997), em meio à expansão desordenada da atividade turística no município, que é um dos principais destinos turísticos do Brasil (Oliveira, 2003).

O PNMM do Recife de Fora abrange uma área de quase 20 km², sendo o habitat para diferentes espécies da fauna e flora aquática, principalmente corais, inclusive estando algumas

ameaçadas de extinção (Globo, 2014). O PNMM tem como objetivo proteger os recursos naturais e ser utilizado como área para recreação, educação e pesquisa (MMA, 2023). Contudo, esta função de recreação, se mal gerida, pode ser perigosa, pois pode diminuir, prolongar ou até mesmo impedir a recuperação desse ambiente frente a tais perturbações (Lages, 2014).

Devido à sua importância econômica, ecológica, social e cultural, a gestão do PNMM do Recife de Fora deve ser realizada de maneira sustentável, considerando múltiplas dimensões de uso consciente (Freitas, 2019), com ênfase no controle e gestão eficiente da atividade econômica relacionada ao parque, principalmente o turismo, pois tem potencial para afetar negativamente a dimensão ecológica ou ambiental. Portanto, é crucial encontrar um equilíbrio entre as atividades de uso público permitidas no parque (visitação, mergulho e flutuação) e a adoção de medidas para sua preservação.

É importante reconhecer que qualquer política de proteção ambiental requer recursos financeiros para lidar com custos administrativos relacionados ao planejamento, execução e controle das ações (Aragão, 2014). Embora a Lei nº 9.985/2000 estabeleça diretrizes e objetivos para a gestão sustentável das unidades de conservação, incluindo a busca pela sustentabilidade econômica das mesmas (Art. 5º, VI) e, quando possível, pela autonomia administrativa e financeira (Art. 5º, XII), o legislador prevê a possibilidade de recursos adicionais provenientes do Poder Público quando a unidade não consegue ser autossustentável por falta de recursos próprios (Aragão, 2015; Blanchet & Oliveira, 2014, p. 164–165, & Brasil, 1988).

Nesse sentido, a Lei Municipal nº 611/2005 instituiu a cobrança de uma denominada "taxa" de visitação no PNMM do Recife de Fora, e os arts. 18 e 25 da Lei Municipal nº 1.670/2021 expandiram essa cobrança para todas as atividades econômicas realizadas no parque, incluindo mergulho autônomo, flutuação e passeios turísticos na piscina de visitação. Todo o recurso arrecadado deve ser destinado ao fundo financeiro do parque, com o objetivo de financiar despesas exclusivamente relacionadas à conservação da unidade.

É importante ressaltar que o sistema econômico, por si só, pode não ser capaz de atender às necessidades humanas sem comprometer o meio ambiente, uma vez que os preços das atividades econômicas não refletem necessariamente os custos e benefícios ambientais, gerando externalidades negativas (Cutanda, 2016). Nesse contexto, os agentes econômicos são impulsionados pelos interesses financeiros, muitas vezes em detrimento dos interesses ambientais (Montero, 2013). Portanto, é fundamental que a gestão e as instituições envolvidas na governança do parque busquem equilibrar as dimensões econômicas e ecológicas.

Diante dessa realidade, os instrumentos econômicos surgem como uma tentativa de equilibrar os objetivos econômicos com a proteção ambiental. A tributação ambiental, baseada

Para a presente reflexão, foi realizada uma abrangente busca de artigos científicos, teses e dissertações, bem como da legislação brasileira e da cidade de Porto Seguro relacionados ao Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora (Figura 1 e 2). Os bancos de dados utilizados para essa busca foram o ScienceDirect (<http://www.sciencedirect.com/>), o Google Scholar (<https://scholar.google.com>), Web of Science (<https://www.webofscience.com/>) e Scielo (<https://www.scielo.br/>), bem como a base de dados disponibilizados pelo governo como a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD; <https://bdtd.ibict.br>) e o Portal de Periódicos da CAPES (<http://www-periodicos-capes-gov-br.ez51.periodicos.capes.gov.br/>). A busca utilizou palavras-chave como "Porto Seguro", "Parque Natural Marinho do Recife de Fora", "tributação ambiental", "meio ambiente", "princípio do poluidor-pagador", "extrafiscalidade", "extrafiscalidade ambiental", "taxas", "taxa", "environmental", "environmental taxation", "polluter pays principle" e "Non-fiscal Taxes" como termos de busca, com o propósito de melhor definir os pontos da pesquisa. Após a leitura dos resumos de todos os artigos consultados, foram escolhidos 10 artigos, 02 dissertações e 01 tese, que apresentavam informações mais relevantes e relacionadas com os assuntos abordados na revisão, bem como foram selecionadas parte das legislações federais e do município de Porto Seguro referentes ao tema.

Figura 2

Vista aérea do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora em Porto Seguro (Bahia).



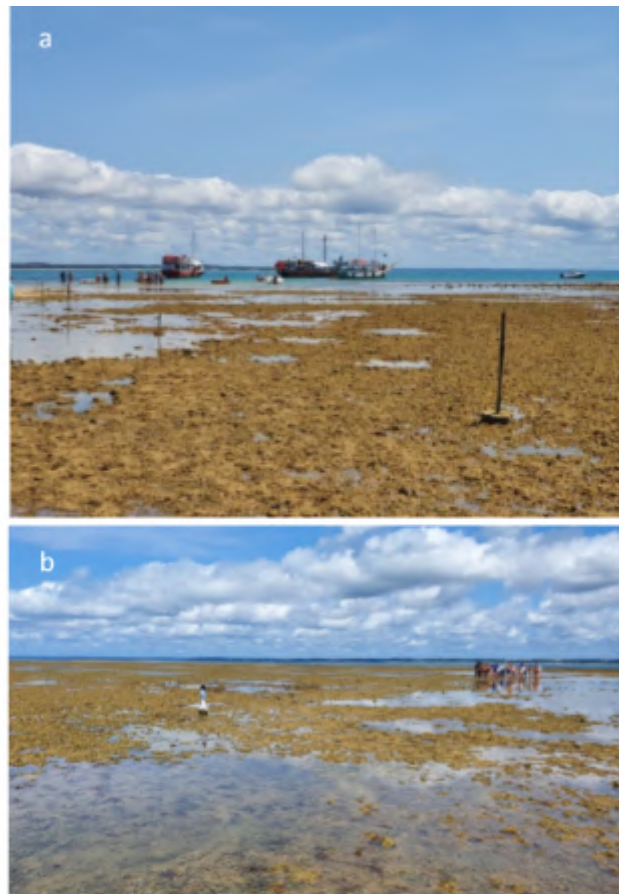
Fonte: Porto Seguro (2022).

Resultados e Discussão

Para visitar o PNMM, é preciso embarcar em uma escuna que parte de Porto Seguro, em uma viagem com duração de aproximadamente uma hora. Esses trajetos são operados exclusivamente por empresas turísticas, e os preços variam significativamente dependendo dos serviços oferecidos (algumas agências, por exemplo, incluem o passeio como parte dos pacotes de hospedagem ou outras atrações turísticas). As visitas são recomendadas durante os períodos de maré baixa, pois é nesse momento que as formações de coral ficam visíveis (Figura 3). Os visitantes têm a opção de alugar equipamento de mergulho e caixas para câmeras ou adquirir imagens capturadas pelos fotógrafos locais (Globo, 2014).

Figura 3

Escunas operadas por agenciadores de turismo (a) e turistas (b) visitando o Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora em Porto Seguro (Bahia).



Fonte: Sant'Ana (2021).

A garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado requer a adoção de uma série de políticas públicas por parte do Estado e a adoção de comportamentos ambientalmente sustentáveis, por parte da sociedade e do sistema econômico, visando controlar as atividades antrópicas que ameaçam esse equilíbrio. O PNMM do Recife de Fora é exemplo de um ecossistema de incomensurável importância ecológica e econômica, que apesar de

possuir Plano de Manejo (Porto Seguro, 2016), vem sendo ameaçado pelas atividades antrópicas (Lages, 2014 & Sant'ana, 2021) (Figura 4).

Figura 4

Material de divulgação do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora, confeccionado pela Prefeitura Municipal de Porto Seguro (Bahia) em 2021, para fomento e sensibilização ambiental dos turistas.



Fonte: Porto Seguro (2023).

Dentre as políticas que podem ser adotadas para regular ações sociais estão os instrumentos tributários, que se referem à atividade estatal de instituição, arrecadação e fiscalização de tributos. A instituição de tributos é uma função exclusiva e não passível de delegação por parte do Estado, enquanto as tarefas de arrecadação e fiscalização podem ser delegadas a entidades públicas (Art. 7º do Código Tributário Nacional - CTN). A tributação é um instrumento utilizado pelo Estado para cumprir seus objetivos sociais, incluindo aqueles de natureza ambiental, sem a necessidade de controlar completamente toda a atividade econômica (Costa, 2018 & Coêlho, 2020).

Apesar do tamanho da importância ecológica do PNMM do Recife de Fora, Sant'ana (2021), estudando a destinação das receitas provenientes do ingresso financeiro de visitação no orçamento público municipal, não encontrou previsão de instrumentos que valorizassem estudos na área e nem verificasse periodicamente a estabilidade daqueles ecossistemas para receber visitas. Assim, recomenda-se prever em seus ciclos orçamentários o financiamento de estudos para determinar a capacidade de suporte do PNMM do Recife de Fora, bem como de

outros projetos e ações planejados no plano de manejo como previsto em seus objetivos de criação (Porto Seguro, 2016).

Nesse sentido, a tributação é um dos instrumentos econômicos que podem ser aplicados na política de proteção, como de fato vem sendo utilizado no âmbito da União Europeia (Aragão, 2015). Em se tratando de tributos ambientais, há de se destacar que estes possuem uma função predominantemente extrafiscal, ou seja, o seu objetivo precípua não é arrecadar recursos para os cofres públicos, mas sim tem como principal finalidade induzir comportamentos ambientalmente desejáveis, de modo que a arrecadação de recursos é um elemento coadjuvante (Rabbani, 2017b).

Por outro lado, o tributo ambiental não tem como finalidade “zerar” um dano ambiental, pois não é medida sancionadora, ou seja, os tributos ambientais incidem sobre atividades lícitas (permitidas), porém indesejadas, ao passo que as sanções se aplicam às atividades ilícitas (não permitidas). Nesse contexto, a tributação ambiental promove a arrecadação de recursos financeiros e a sua destinação para fundo instituído exclusivamente para o financiamento de políticas ambientais, de forma sistemática, também denominada de “política de equilíbrio do orçamento ambiental” (Sant’ana et al., 2021), conforme Figura 5.

Figura 5

Representação da tributação ambiental como vetor para o atingimento do direito ao desenvolvimento econômico e sustentável.



Fonte: Maciel & Silveira, (2018).

Assim, para que haja uma efetiva proteção ambiental, as políticas públicas ambientais devem ser planejadas e implementadas considerando os diversos instrumentos disponíveis, recepcionados pelo sistema jurídico. Conforme Beiser-Mcgrath et al. (2023), os instrumentos mais utilizados são os denominados de comando e controle (*command-and-control* ou *C&C*),

sendo aplicados com menos intensidade os instrumentos econômicos de mercado (*market-based economic instruments* ou *MBI*). Mas esses instrumentos não podem ser concebidos de forma isolada. As políticas ambientais que preveem uma combinação desses instrumentos, baseados no princípio do poluidor-pagador (Rabbani, 2012), dentre outros, tendem a ser mais eficazes, efetivas e autossustentáveis.

A presente pesquisa constata que as denominadas “taxas ambientais” existentes no Brasil possuem caráter predominantemente fiscal e parafiscal, suprimindo o erário público com recursos financeiros para fazer frente a despesas de alguns órgãos específicos, mas que nem sempre se constata estarem diretamente relacionadas ao meio ambiente (Sant’ana, 2021). Portanto, tais figuras arrecadatórias possuem muitas vezes uma denominação que não condiz com o objetivo para o qual foram criadas, utilizando-se da terminologia “ambiental” como subterfúgio para a finalidade primordial fiscal, isto é, o objetivo principal não é a proteção ambiental, mas a arrecadação.

Mesmo que algumas das figuras analisadas possuam certas finalidades ambientais, a maioria dessas exações não pode ser considerada tributo ambiental em sentido estrito, pois não há nelas elementos de extrafiscalidade e de atendimento a todas as dimensões do princípio do poluidor pagador (Moura, 2007; Benjamin, 2015; Aragão, 2014; 2015, & Rabbani, 2012). Proveem principalmente recursos para o financiamento de políticas públicas ambientais e para outros fins. Algumas possuem natureza tributária, outras não tributária. Dentre essas, tem-se a “taxa” de visitação, prevista inicialmente na lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC - Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000) (Brasil, 2000), que é preço público, a ser cobrada pelas unidades de conservação do grupo de proteção integral, como ocorre no PARNAMAR de Fernando de Noronha, onde também é cobrada a Taxa de Preservação Ambiental, diferenciando-se daquela por ser tributo (Sant’ana, 2021) (Figura 6).

Figura 6

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



Fonte: Sant'Ana (2021).

Inspirada no modelo do SNUC (BRASIL, 1998), a “taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora também possui natureza jurídica de preço público, sendo a terminologia escolhida pelo legislador ser equivocada. Sendo assim, não é possível identificá-la em nenhuma medida como um tributo ambiental, pois nem tributo é. Sua lei originária de criação não define fato gerador, nem base de cálculo, nem mesmo sujeito passivo. Tampouco há qualquer referência a essa exação no Código Tributário Municipal (Lei Municipal nº 925/2010; Porto Seguro, 2010).

Inclusive, mais recentemente a “taxa” de visitação do PNMM do Recife de Fora teve atualização legislativa, por meio da Lei Municipal nº 1.670, de 23 de julho de 2021, em que define como objetivos básicos a “preservação e recuperação das características do ecossistemas originais, a conservação dos ‘habitats naturais’, bem como a possibilidade de realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico” (art. 3º). Mais adiante, no art. 18, institui propriamente a denominada “taxa” de visitação, em que determina: “[...] obrigatório o recolhimento da taxa de visitação ao Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora por meio idôneo, eletrônico e transparente, diretamente através de Documento de Arrecadação Municipal - DAM e de fácil acesso a qualquer um da população que queira acompanhar os valores arrecadados”.

Ao ser contabilizada como Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA) pelo setor de Finanças Públicas da Prefeitura Municipal de Porto Seguro/BA, a TCFA é uma fonte de arrecadação da receita derivada, instituída pelo artigo 5º do Código Tributário Nacional (CTN) e prevista no art. 145, II, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1966; 1988). Assim, até a entrada em vigor da Lei Municipal nº 1.670/2021, essa exação perdia sua singularidade e a possibilidade de acompanhamento da arrecadação de sua receita pela sociedade. Esse

imbricamento das duas fontes de receita resultava no fato de se estar cobrando uma receita originária pela fruição dos serviços ecossistêmicos de um patrimônio ambiental público (visitação, flutuação e mergulho), e convertia-se em uma receita derivada (tributo), pretensamente cobrada das empresas que operam a atividade turística no parque.

Atente-se que a cobrança da “taxa” pelas empresas de turismo foi corrigida com a Lei Municipal nº 1.670/2021, art. 18, parágrafos 1º, 2º e 3º, determina que todas as atividades que sejam realizadas no PNMM de Recife de Fora estão sujeitos ao pagamento da “taxa”, exceto as ações de fiscalização e de pesquisa científica, vedando o recebimento de valores por qualquer empresa ou associação em nome do Poder Público e ainda caracteriza como conduta grave o recebimento de qualquer valor por qualquer pessoa, empresa ou associação que não seja diretamente para o fundo da Unidade de Conservação. Em outros termos, corrigiram formalmente a ilegalidade da praticada, qual seja, a cobrança pelas empresas diretamente aos usuários e o seu posterior recolhimento das empresas para os cofres públicos como taxa de visitação instituída pela lei do SNUC. Contudo, por óbvio que esta cobrança acabará embutida no preço cobrado pelas empresas turísticas, visto que a atividade econômica não irá internalizar estes custos, sem repassar o valor para o consumidor final.

Conforme observações de Sant’Ana (2021), apesar dos esforços e atualizações legislativas do Município em categorizar a cobrança, o pagamento da “taxa” de visitação não é suficiente para despertar no visitante a consciência da necessidade de preservação do PNMM do Recife de Fora, como é de se esperar de uma exação baseada no princípio poluidor-pagador. Embora o autor tenha-se constatado que as operadoras de turismo informavam ao visitante que o valor da “taxa” estava embutido no valor do passeio, entende-se que esse processo de comunicação precisaria ser aperfeiçoado, com a emissão de comprovante de pagamento que discrimine o valor da “taxa e com a implantação, pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de um programa de comunicação e educação ambiental que, além de abordar os aspectos ecológicos do parque, informe claramente a razão e os procedimento de cobrança da “taxa” e dados sobre a destinação de seus recursos, como ocorre com a TPA de Bombinhas/SC (Bombinhas, 2013, 2015). Será esse processo integrado de comunicação, aliado à fruição dos serviços ecológicos disponíveis no parque, que irá despertar no visitante a consciência da necessidade de sua preservação.

Na realidade, a “taxa” de visitação, como as demais, é uma exação com fins ambientais, com reflexo financeiro positivo sobre o ambiente. Nesse aspecto, essas exações não parecem enquadrar-se na denominada “política de equilíbrio do orçamento ambiental”, que define a instituição de fundo para destinação dos recursos do tributo ambiental para financiar essas

políticas de forma sistemática. Por esse motivo, argumenta-se que o tributo ambiental deve ter caráter estrito, ser criado com uma finalidade específica, ou seja, a proteção do meio ambiente, e essa finalidade deve ser rigorosamente obedecida.

Sant’Ana (2021) estudou diferentes casos do uso das “taxas” como a Taxa de Preservação Ambiental de Bombinhas/SC (Bombinhas, 2013, 2015), de Fernando de Noronha (Pernambuco, 1989ab, 1995, 2023) e a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental Federal, cobrada pelo IBAMA, quanto à destinação da receita provenientes da arrecadação das demais exações ambientais, tendo fundo constituído ou não, concluiu que nem todas possuem destinação específica no orçamento para ações exclusivamente de gestão ambiental, em que pese a terminologia de relacionada à preservação do meio ambiente que algumas carregam. No caso do PNMM do Recife de Fora, o autor concluiu que a receita não possui uma destinação específica no orçamento para ações exclusivas de gestão ambiental.

Mas a constituição de fundos específicos, ou especiais, para a destinação de receitas provenientes de atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente não se resume apenas a fundos vinculados a fontes de receita de natureza tributária, pois existem outras fontes capazes de prover receitas a esses fundos, caso do fundo do PNMM do Recife de Fora, ao qual é destinada a receita arrecadada com a “taxa” de visitação. Esse fundo, que ainda não recebeu constituição formal, mas apenas contábil, é a principal fonte de financiamento das políticas públicas implementadas no parque, desde quando seu plano de manejo começou a ser elaborado. Apenas a partir de 2013, mais efetivamente a partir de 2018, sua receita está sendo direcionada para custear ações estritamente relacionadas a essas políticas. Porém, ainda são poucas as ações adotadas exclusivamente para a preservação e/ou recuperação ambiental (Lages, 2014; Sant’ana, 2021; Sant’ana et al., 2021, & Porto Seguro, 2021).

Neste sentido, ao se considerar a “taxa” de visitação e os elementos que devem estar presentes nos tributos ambientais, em especial no princípio do poluidor-pagador, pode-se inferir em relação à internalização dos custos socioambientais que as atividades econômicas desenvolvidas para o turismo no PNMM do Recife de Fora tem contribuído parcialmente, considerando que há de fato uma arrecadação e que este importe mais recentemente está sendo direcionado efetivamente à preservação dos recursos naturais do parque. Por outro lado, há de se destacar que no plano prático, há dificuldade em se enquadrar a espécie tributária “taxa” no conceito de tributação ambiental, pois o regramento tributário brasileiro não prevê a tributação por essa espécie da fruição de serviços relacionados aos bens públicos ambientais, além do aspecto da referibilidade do serviço específico e divisível ao sujeito passivo. Alguns entes competentes, entretanto, insistiram em adotar fatos geradores nesse sentido.

Concretamente, recomenda-se a criação de um tributo propriamente ambiental, com caráter estrito e específico, tendo como finalidade exclusiva a proteção do meio ambiente, devendo essa finalidade ser rigorosamente observada. De fato, por todos os motivos mencionados, a atual cobrança realizada pelo Município de Porto Seguro/BA deve ter sua denominação alterada de "Taxa de Visitação do PNMM do Recife de Fora" para "Ingresso Financeiro de Visitação do PNMM do Recife de Fora", tanto na legislação que regula a cobrança (Lei Municipal nº 611/2005, Lei Municipal nº 1.670/2021 e Decreto nº 12.430/2021) quanto no plano de manejo.

Nesse sentido, é imprescindível desvincular completamente a atual receita do ingresso financeiro de visitação da receita da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA). A receita arrecadada com a exploração das atividades ecoturísticas no parque deve ser registrada como Ingresso Financeiro de Visitação do PNMM do Recife de Fora, possibilitando a identificação clara dessa fonte específica pelos cidadãos e pelos órgãos de controle nos instrumentos de transparência da gestão fiscal disponíveis nos portais de transparência pública.

O recolhimento deste Ingresso Financeiro de Visitação do PNMM do Recife de Fora deve ser efetuado diretamente pelo próprio visitante ao setor público, tal como ocorre em Bombinhas no estado de Santa Catarina (Figura 7). Assim, utilizando o Documento de Arrecadação Municipal (DAM), conforme previsto no art. 18 da Lei Municipal de Porto Seguro nº 1.670/2021, sugere-se a instalação de guichês da Prefeitura Municipal na própria bilheteria do píer e/ou em parceria com operadoras de turismo, quando viável, para evitar a retenção temporária da receita por esses estabelecimentos.

Figura 7

Sítio web para pagamento da Taxa de Preservação Ambiental – TPA Bombinhas, confeccionado pela Prefeitura Municipal de Bombinhas (Santa Catarina).



Fonte: Bombinhas (2023).

O Supremo Tribunal Federal compreendeu pela constitucionalidade da “taxa”, ignorando algumas regras e princípios do Direito Tributário tradicional em prol da causa ambiental, indicando o surgimento da concepção de um Direito Ambiental Tributário, em que o art. 225 da Constituição Federal ganha proeminência, apartado das concepções do Direito Tributário tradicional (Brasil, 2000, 2005, 2010, 2011).

Para ações de transparência junto ao Parque, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, como responsável pela gestão do PNMM, deve criar uma página eletrônica exclusiva no site do PNMM do Recife de Fora para divulgar, de maneira clara e didática, informações sobre o propósito do pagamento e os procedimentos de cobrança do ingresso de visitação. Além disso, essa página deve fornecer dados sobre a arrecadação do ingresso financeiro de visitação e a gestão do Fundo do PNMM do Recife de Fora, com um endereço virtual vinculado ao portal de transparência dos poderes Legislativo e Executivo Municipais.

A inclusão de projetos e ações relacionadas ao PNMM do Recife de Fora nas propostas da Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser submetida a um parecer prévio do Conselho Municipal de Meio Ambiente, com o objetivo de evitar a previsão de projetos e despesas não relacionados exclusivamente ao parque.

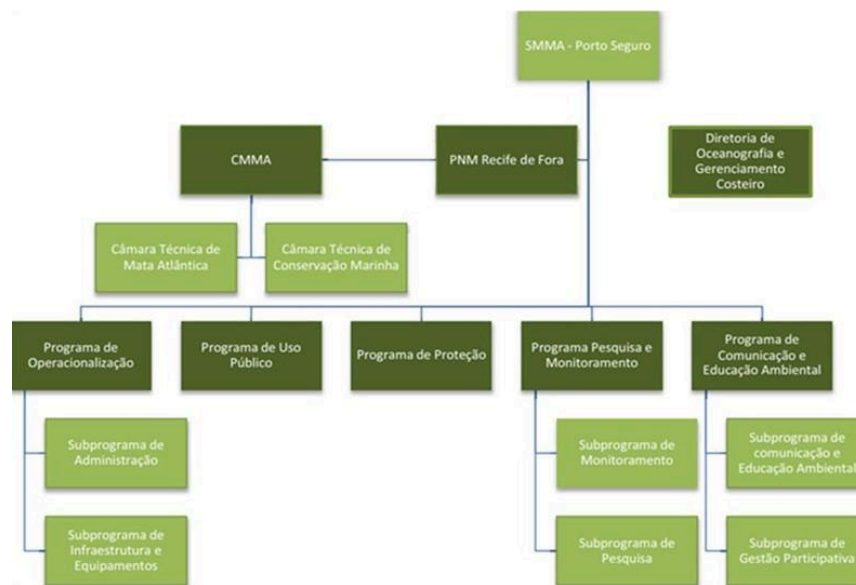
Recomenda-se a realização de estimativas dos custos efetivos das ações de preservação e recuperação do parque, independentemente de estarem ou não previstas no plano de manejo, a fim de avaliar se o valor do Ingresso Financeiro de Visitação, incluindo a cobrança das novas

modalidades de recreação, será suficiente para cobrir essas despesas, podendo ser necessário promover um reajuste real no valor, caso seja insuficiente.

Para além do PNMM do Recife de Fora, a instituição da tributação ambiental no Brasil de forma plena será viabilizada mediante reforma tributária que preveja a tributação sobre atividades poluidoras e utilizadoras dos recursos naturais em todos os setores da economia, baseada no princípio do poluidor-pagador, concebido nas dimensões de precaução e de prevenção do dano, que insira de uma vez por todas o meio ambiente como objeto de todas as espécies tributárias, não esquecendo as suas particularidades em seu plano de manejo, conforme o organograma contendo uma síntese dos programas específicos do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora, a serem implementados de forma gradativa (Figura 8).

Figura 8

Organograma contendo uma síntese dos programas específicos do Parque Natural Municipal Marinho do Recife de Fora, Porto Seguro (Bahia), a serem implementados de forma gradativa.



Fonte: Porto Seguro (2016).

Uma política pública de tributação ambiental nesses termos, dentro dos limites apresentados neste estudo, nos faz crer que esta ferramenta poderia ser mais uma forma para mitigar a crise socioambiental do Brasil: induziria à redução da degradação ambiental e angariaria fundos para a política ambiental. Só assim será possível falar em impostos ambientais, contribuições para financiamento do meio ambiente, contribuição de melhoria do meio ambiente, imposto compulsório para combater as crises ambientais, além de taxas ambientais. Enfim, poder-se-á falar em um orçamento ambiental. Atualmente, com a proposta de reforma

tributária no Brasil, que vem sendo discutida e aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, propostas como a do presente estudo estarão abarcadas dentro dos impostos denominados de seletivos sobre bens e serviços prejudiciais ao meio ambiente e à saúde (por exemplo, cigarros e bebidas alcoólicas), o que traz renovada esperança para o arcaico sistema tributário brasileiro, já que tributos ambientais vêm sendo aplicados há mais de quatro (4) décadas por países de economias desenvolvidas e seu uso no Brasil sempre foi limitado por questões de constitucionalidade e legalidade.

Considerações Finais

A gestão sustentável do PNMM do Recife de Fora requer uma abordagem equilibrada entre as dimensões econômica e ecológica. É essencial garantir recursos financeiros adequados para a conservação da unidade, considerando a possibilidade de complementar a sustentabilidade econômica com recursos provenientes do Poder Público quando necessário. Além disso, o uso de instrumentos econômicos, como a tributação ambiental, pode ser uma ferramenta eficaz para incentivar práticas ambientalmente responsáveis nas atividades econômicas relacionadas ao turismo no parque. Tudo isso contribuirá para a proteção do meio ambiente e para a viabilidade de longo prazo do PNMM do Recife de Fora.

Espera-se que o Poder Público local assumira de forma irrevogável o seu papel na tutela ambiental do PNMM do Recife de Fora, garantindo as condições necessárias para manter a trajetória sustentável do parque em ascensão. Isso inclui aprimorar e consolidar a gestão e os instrumentos de governança, como o Conselho Municipal de Meio Ambiente, a câmara técnica e o fundo do parque, valorizando e capacitando a equipe técnica para criar uma cultura de preservação do parque ao longo do tempo. Além do plano de manejo, é fundamental implementar as inovações trazidas pela Lei nº 1.670/2021, especialmente a criação do cargo de gestor do parque, a posse dos membros do Conselho Consultivo ou Gestor e a formalização e regularização do fundo do parque e de sua principal fonte de receita (ingresso de visitação).

Referências

- Aragão, A. (2015). Direito constitucional do ambiente na união europeia. In J. J. G. Canotilho, & J. R. M. Leite (Orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro* (pp. 1-153). São Paulo: Saraiva.
- Aragão, A. (2014). O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente. In A. H. Benjamin, & J. R. M. Leite. *Direito ambiental para o século XXI*, (pp. 1-357, Vol. 1). Int. o direito por um planeta verde.
- Beiser-McGrath, L. F., Bernauer, T., & Prakash, A. (2022). Command and control or market-based instruments? Public support for policies to address vehicular pollution in Beijing and New Delhi. *Environmental Politics*, 1–33.
<https://doi.org/10.1080/09644016.2022.2113608>
- Benjamin, A. H. (2015). Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In J. J. Canotilho, & J. R. M. Leite. *Direito constitucional ambiental brasileiro* (pp. 83–157). São Paulo: Saraiva.
- Blanchet, L. A., & Oliveira, E. Luciani de (2014). Tributação da Energia no Brasil: necessidade de uma preocupação constitucional extrafiscal e ambiental. *Seqüência: Estudos Jurídicos E Políticos*, 35(68), 159. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2013v35n68p159>
- Bombinhas. (2015). *Decreto no 2119, de 04 de novembro de 2015*. Dispõe sobre o cadastramento de veículos para isenção da cobrança da taxa de preservação ambiental - TPA, instituída pela lei complementar no 185/2013. Bombinhas, SC: Leis Municipais,

2015.

<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/bombinhas/decreto/2015/211/2119/decreto-n-2119-2015-dispoe-sobre-o-cadastramento-de-veiculos-para-isencao-da-cobranca-da-taxa-de-preservacao-ambiental-tpa-instituida-pela-lei-complementar-n-185-de-19-de-dezembro-de-2013>

Bombinhas. (2013). *Lei Complementar no 185, de 19 de novembro de 2013*. Institui a taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Bombinhas, SC: Leis Municipais, 2013.

<https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/bombinhas/lei-complementar/2013/18/185/lei-complementar-n-185-2013-institui-a-taxa-de-preservacao-ambiental-tpa-e-da-outras-providencias>

Bombinhas. (2023, July 31). *TPA - Taxa de Preservação Ambiental*. Prefeitura Municipal de Bombinhas, SC. 2023. <https://www.tpabombinhas.com.br/#/consulta>

Brasil. (1966). *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.

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531492/codigo_tributario_nacional_3ed.pdf

Brasil. (2000). *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos

Deputados.

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

Brasil. (2000). *Ação Direta de Inconstitucionalidade no 2.178-8/DF (Julgamento)*. Artigo 8o da Lei no 9.960, de 28.01.2000, que introduziu novos artigos na Lei no 6.938/81, criando a Taxa de Fiscalização Ambiental (TFA). Alegada incompatibilidade com os artigos 145, II; 167, IV; 154, I; e 150, III, b, da Constituição Federal. Requerente: Confederação Nacional da Indústria - CNI. Requerido: Presidente da República [...]. Relator: Ministro Ilmar Galvão, 29 de março de 2000. Brasília, DF. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma).

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347469>

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

Brasil. (2005). *Recurso Extraordinário no 416601/DF. Constitucional*. Tributário. IBAMA: Taxa de Fiscalização. Lei 6.938/81, com a redação da Lei 10.165/2000, artigos 17-B, 17-C, 17-D, 17-G. C.F., art. 145, II. I. - Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA - do IBAMA: Lei 6.938, com a redação da Lei 10.165/2000: constitucionalidade. II. - R.E. conhecido, em parte, e não provido”. Recorrente:

Associação Gaúcha de Empresas Florestais - AGEFLOR. Recorrido: IBAMA. Relator: Carlos Velloso, 10 de agosto de 2005. Brasília, DF. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur10094/false>

Brasil. (2010). *Súmula vinculante 29*. É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. Brasília, DF, 2010. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno).

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1282>

Cutanda, B. L. (2016, Mayo-Agosto). Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública, Madrid*, (200), 409–438.

<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.200.20>

Freitas, J. (2019). *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Fórum.

Globo. (2023, July 25). *Parque do Recife de Fora possui todas as espécies de corais do Brasil*. Globo Ecologia.

<http://redeglobo.globo.com/globoecologia/noticia/2013/06/parque-marinho-recife-de-fora-possui-todas-especies-de-corais-do-brasil.html>

Lages, N. S. (2014). *Caracterização da comunidade coralínea de piscinas do Parque Natural Municipal do Recife de Fora, Porto Seguro, Bahia*. Dissertação (Mestrado),

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

<http://objdig.ufrj.br/71/teses/828733.pdf>

Maciel, L. P., & Silveira, D. B. (2018). *A tributação ambiental como vetor para o atingimento do direito ao desenvolvimento econômico e sustentável*. Associação Gaucha de Supermercados - AGAS.

<https://www.ezacontabilidade.com.br/post/2018/07/03/a-tributa%C3%A7%C3%A3o-ambiental-como-vetor-para-o-atingimento-do-direito-ao-desenvolvimento-econ%C3%B4mico>

Ministério do Meio Ambiente. (2023, July 25). *Rede de Proteção nos Recifes de Coral*.

<https://antigo.mma.gov.br/processo-eletronico/item/397-recifes-de-corais.html>

Monteiro, E. C. (2013). O Fundamento e a Finalidade Extrafiscal dos Tributos Ambientais.

Revista de Direito da Cidade, 5(2). <https://doi.org/10.12957/rdc.2013.9960>

Moura, P. A. P. (2007). *Responsabilidade civil por danos ambientais na indústria do Petróleo*.

E-Papers.

https://books.google.com.br/books/about/Responsabilidade_civil_por_danos_ambient.html?id=mqeX9gLIj70C&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

Oliveira, J. A. (2003). Governmental responses to tourism development: three Brazilian case studies. *Tourism Management*, 24(1), 97–110.

[https://doi.org/10.1016/s0261-5177\(02\)00046-8](https://doi.org/10.1016/s0261-5177(02)00046-8)

- Pereira, M. M. F., Campos, C. P. S. G., & Oliveira, D. P. M. (2018, jul/dez). Tributação extrafiscal como instrumento de fomento a procedimentos ecologicamente equilibrados. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, 13(2), 242–272.
<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/9697>
- Pernambuco. (1989a). *Decreto no 13.553, de 07 de abril de 1989*. Declara Área de Proteção Ambiental o Arquipélago de Fernando de Noronha e dá outras providências. Recife, PE.
<http://www.prpe.mpf.mp.br/internet/index.php/internet/Revista-Eletronica/Meio-Ambiente-e-Urbanismo/Decretos/DECRETO-ESTADUAL-N1-13.553-DE-07-DE-ABRIL-DE-1989>
- Pernambuco. (2023, July 25). *Distrito Estadual de Fernando de Noronha*. Meio ambiente e proteção legal. <https://www.noronha.pe.gov.br/administracao/apresentacao/>
- Pernambuco. (1989b). *Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989*. Institui os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, dispõe sobre a sua competência tributária e dá outras providências.
<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=3311&tipo=TEXTOATUALIZADO>
- Pernambuco. (1995). *Lei nº 11.304, de 28 de dezembro de 1995*. Institui o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, aprova a sua Lei Orgânica, dispõe sobre medidas de natureza administrativa e dá outras providências.
<https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=2249&tipo=TEXTOATUALIZADO>

Porto Seguro. (2010). *Lei Municipal n. 925, de 17 de dezembro de 2010*. Institui o Código Tributário e de Renda do Município de Porto Seguro.

http://acessoinformacao.org.br/pl/ba/portoseguro/documentos/?_s=925/2010&tipo=lei

Porto Seguro. (2016). Decreto no 7.369, de 15 de janeiro de 2016. Aprova o Plano de Manejo do Parque Natural Municipal Recife de Fora. *Diário Oficial do Município*, 5(1330), 2-209. <https://www.cmps.ba.gov.br/>

Porto Seguro. (2021). *Lei no 1670, de 23 de julho de 2021*. Retifica a denominação do Parque Municipal Marinho Recife de Fora. <https://www.cmps.ba.gov.br/>

Porto Seguro. (2015). *Lei no 611, de 29 de dezembro de 2015*. Altera a Lei nº 260 de 1997, e dá outras providências. <https://www.cmps.ba.gov.br/>

Porto Seguro. (2023, July 25). *Visite o Parque Municipal Marinho do Recife de Fora*. [Foto do Instagram do Parque – [parquemarinhorecifiedefora](https://www.instagram.com/parquemarinhorecifiedefora)]. 10 ago. 2021.
https://www.instagram.com/p/CSZfDBML7_k/?utm_source=ig_web_copy_link&igshid=MzRIODBiNWFIZA==

Porto Seguro. (2022, July 25). *Vista área do Parque Municipal Marinho do Recife de Fora* [Foto do Instagram do Parque – [parquemarinhorecifiedefora](https://www.instagram.com/parquemarinhorecifiedefora)].
https://www.instagram.com/p/Cb3l4_5sfaU/?utm_source=ig_web_copy_link&igshid=MzRIODBiNWFIZA==

Rabbani, R. M. R. (2012). *Tributos sobre efluentes na Espanha: um modelo para o Brasil*

[Tese de doutorado, Universidade de Santiago de Compostela (USC)]. Repositório

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=40823>

Rabbani, R. M. R. (2017a). A extrafiscalidade como instrumento da responsabilidade

ambiental: os tributos ambientais. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário- RDIET*, 12, 363–390.

<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/issue/view/477>.

Rabbani, R. M. R. (2018). O poluidor-pagador: uma nova análise de um princípio clássico.

Revista Direito, Estado E Sociedade, 51, 195 - 224. <https://doi.org/10.17808/des.51.579>

Sant'ana, J. (2021). *A tributação ambiental e o orçamento público: o ingresso financeiro de visitação do Parque Natural Marinho do Recife de Fora em Porto Seguro / BA*.

Dissertação (Mestrado), Instituto Federal da Bahia - Universidade Federal do Sul da Bahia, Salvador, Brasil. www.repositorio.ifba.edu.br.

Sant'ana, J., Rabbani, R. M. R., & Rabbani, A. R. C. (2021). A Tributação e orçamento

público na política ambiental brasileira. In A. R. C. Rabbani & J. P. Fabris (Orgs.).

Desafios ambientais e culturas agrícolas (pp. 31-60). Aracaju: Backup Books Editora.

Agradecimentos

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), em especial à Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (PRPGI/IFBA), e a Universidade Federal do Sul da Bahia pelo apoio institucional e financeiro (Edital nº 13/2022/PRPGI/IFBA; CAPES/PROAP/PPGCTA/ 2023) a esta pesquisa.