

Recebido: 22/12/2025

Aprovado: 06/03/2026

**MAIS LENTO QUE CAMINHÃO
SUBINDO LADEIRA:
A (IN)EFETIVIDADE DO ARTIGO
225, § 1º, VIII, DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL BRASILEIRA**

*SLOWER THAN A TRUCK GOING UPHILL: THE
(IN)EFFICIENCY OF ARTICLE 225, § 1º, VIII, OF
THE BRAZILIAN FEDERAL CONSTITUTION*

Yago Toledo Dutra¹

Elias Kallas Filho²

¹ Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM). Bacharel em Direito pela FDSM.

² Pós-doutorado em Direito pela Fundação Cardiovascular São Francisco de Assis (FCSFA). Doutor em Direito Comercial pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela USP.

SUMÁRIO: Introdução. 1. O compromisso do estado brasileiro com a redução da poluição atmosférica decorrente da utilização de combustíveis automotivos de origem fóssil. 2. O papel instrumental do Direito Tributário para efetivação das cláusulas transformadoras da Constituição Federal de 1988. 3. A (in)efetividade das Emendas Constitucionais n. 123 e 132 em virtude da morosidade legislativa contemporânea. Conclusão. Referências.

RESUMO: Com o advento das Emendas Constitucionais de n. 123 e 132, o Sistema Tributário Nacional assumiu um papel de fomento à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que o artigo 225, § 1º, VIII, da Constituição Federal passou a prever a manutenção de um regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão, na forma de lei complementar. Decorreu, todavia, que a referida legislação acessória nunca foi promulgada pelo Congresso Nacional, de modo que o presente estudo buscou verificar os níveis de (in)efetividade do referido dispositivo constitucional, bem como analisar a importância do Direito Tributário para a tutela ambiental. Concluiu-se, ao final, por meio de uma análise bibliográfica e legislativa, que a morosidade do Poder Legiferante privou de efetividade as referidas emendas constitucionais por mais de três décadas.

PALAVRAS-CHAVE: Tributação. Proteção ao meio ambiente. Combustíveis sustentáveis. Legislação complementar. Ineficiência.

ABSTRACT: With the innovation of the Constitutional Amendments numbered 123 and 132, the National Tax System assumed a role to promote environmental protection, since the article 225, § 1º, VIII, of the Federal Constitutional began to dictate the maintenance of a favored tax regime for biofuels and low emission hydrogen, regulated by complementary legislation. It came to pass, however, that said accessory laws were never promulgated by the National Congress, so that the present research aimed to check the amounts of (in)efficiency of the noted constitutional disposition, as well as to analyze the importance of Tax Law to protect the environment. In conclusion, lastly, through law and bibliography analysis, the slowness of the Congress deprived the aforementioned constitutional amendments from their efficiency for over three decades.

KEYWORDS: Taxation. Environmental protection. Sustainable fuels. Complementary legislation. Inefficiency.

INTRODUÇÃO

No dia 14 de julho de 2022, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 123, por meio da qual se acresceu ao artigo 225, § 1º, da Carta Magna, relativo à proteção do meio ambiente e às obrigações do Poder Público para tal fim, o inciso VIII, prevendo “regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes” (Brasil, 1988).

Posteriormente, no dia 20 de dezembro de 2023, promulgou-se a Emenda Constitucional n. 132, alterando o Sistema Tributário Nacional e modificando a redação do supracitado dispositivo, que passou a incluir a manutenção de regime fiscal privilegiado também para o hidrogênio de baixa emissão de carbono.

Diante dessas alterações legislativas, considerando que se positivou, no texto constitucional, a possibilidade de utilização instrumental do Sistema Tributário Nacional para tutela ambiental, por meio do método de revisão legislativa e bibliográfica, busca-se analisar a potencialidade do Direito Tributário como ferramenta para fomentar a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado dentro de um ordenamento jurídico pautado em uma carta política de caráter dirigente, bem como verificar os níveis de (in)efetividade das Emendas Constitucionais n. 123 e 132 para os fins de consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil.

1. O COMPROMISSO DO ESTADO BRASILEIRO COM A REDUÇÃO DA POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA DECORRENTE DA UTILIZAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS AUTOMOTIVOS DE ORIGEM FÓSSIL

Em um primeiro momento, cabe analisar a postura institucional do Estado brasileiro no que tange à proteção do meio ambiente e, notadamente, para os fins da presente pesquisa, a sua atuação quanto à poluição atmosférica derivada da utilização de combustíveis fósseis pela frota de veículos que compõe a matriz de transporte rodoviário nacional.

No plano internacional, tem-se que o Brasil é um partido da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), estabelecida no ano de 1992.

Como signatário desse tratado internacional, o Estado brasileiro reproduz o discurso presente em seu texto original e em resoluções posteriores, sustentando, a título de exemplo, que se deve “alcançar maior eficiência

energética e para controlar a emissão de gases do efeito estufa em geral, inclusive por meio da aplicação de novas tecnologias em termos que torne tal aplicação econômica e socialmente benéfica”.

Portanto, verifica-se que, no bojo das relações diplomáticas e de cooperação com outros Estados nacionais, o Brasil se compromete a buscar um equilíbrio entre a necessidade de aumento do consumo energético para seu desenvolvimento e a possibilidade de que esse processo se concretize de forma sustentável, controlando-se, por exemplo, a emissão de poluentes atmosféricos.

Feito esse apontamento, ajustando a lente da presente análise ao substrato nacional de proteção ao meio ambiente, insta salientar que o Estado brasileiro, tanto para cumprir o encargo assumido junto à comunidade internacional quanto para satisfazer os objetivos da Constituição Federal de 1988, estabeleceu um extenso aparato normativo.

O artigo 1º da Resolução n. 403/2008 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), relativa ao Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), estabeleceu, a partir de 1º de janeiro de 2012, os “limites máximos de emissão de poluentes para motores do ciclo Diesel destinados a veículos automotores pesados novos, nacionais e importados” (Brasil, 2008).

Ademais, o artigo 2º dessa resolução prevê “a obrigatoriedade de incorporação de dispositivos ou sistemas para autodiagnose (OBD), das funções de gerenciamento do motor que exerçam influência sobre as emissões de poluentes do ar” (Brasil, 2008), a fim de indicar falhas ao motorista e reduzir a potência do motor em caso de mau funcionamento.

Logo, depreende-se que, desde o ano de 2008, o CONAMA, órgão colegiado permanente, consultivo e deliberativo, instituído por força do artigo 6º, inciso II, da Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu diretrizes para redução da emissão de poluentes promovida por veículos pesados que utilizam o óleo diesel como combustível, inclusive por meio da adaptação desses automóveis para que o condutor seja alertado em caso de falha nas funções relativas à exaustão dos referidos agentes poluidores.

Adicionalmente, a fim de operacionalizar a resolução anteriormente citada, o artigo 4º da Instrução Normativa n. 4/2010 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) define “os limites de emissões de NOx para atendimento ao disposto na Resolução CONAMA 403, de 11 de novembro de 2008, artigo 2º” (Brasil, 2010).

Mais ainda, o artigo 6º da citada instrução normativa sustenta que suas disposições são aplicáveis “aos sistemas de AUTO DIAGNOSE DE BORDO (OBD) de todos os veículos equipados com motores de ignição por compressão” (Brasil, 2010).

Verifica-se que, dois anos após a Resolução n. 403 do CONAMA, o Ibama, órgão executor também instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 6º, inciso IV, determinou os valores máximos admissíveis quanto à emissão de óxidos de nitrogênio (NOx), subproduto da combustão do óleo diesel em motores automotivos e agente poluidor da atmosfera, que constitui, inclusive, um dos principais fatores para a ocorrência de chuvas ácidas.

Ademais, ainda sobre a questão do controle da emissão de poluentes por veículos automotores que utilizam combustíveis derivados do petróleo, a Resolução n. 958/2022 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) limita a difusão de gases e partículas por meio do escapamento de veículos, com base nos parâmetros fixados na Resolução n. 418/2009 do CONAMA, relativa aos Planos de Controle de Poluição Veicular (PCPV).

Por conseguinte, da análise das citadas disposições regulamentadoras e reguladoras da tutela ambiental quanto ao controle da emissão de poluentes atmosféricos, que, diga-se, não exaurem todo o arcabouço normativo pertinente ao tema, depreende-se que, ao menos por meio de políticas de planejamento dos órgãos competentes, o Brasil, desde a década de 1990, assumiu uma postura de fomento à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos e para os fins do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, de modo que cabe analisar, em seguida, de que formas se pode aumentar ou, até mesmo, atribuir efetividade ao objetivo nacional e internacional de redução da poluição da atmosfera.

2. O PAPEL INSTRUMENTAL DO DIREITO TRIBUTÁRIO PARA EFETIVAÇÃO DAS CLÁUSULAS TRANSFORMADORAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Tomando como base o direcionamento normativo abordado anteriormente, insta examinar como essa postura institucional se encaixa na estrutura da ordem constitucional brasileira, bem como, quanto ao objeto de pesquisa específico deste artigo, verificar eventual papel do Sistema Tributário Nacional na efetivação das disposições programáticas da Constituição Federal de 1988, sobretudo aquelas relativas à proteção do meio ambiente.

José Joaquim Gomes Canotilho, no prefácio da segunda edição de sua obra *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, trata da relação entre o caráter dirigente das normas constitucionais e a decorrente consolidação de tarefas do Estado.

O autor especula que “a teoria da Constituição dirigente procurou associar o recorte categorial de tipos de normas constitucionais – normas-fim, normas-tarefa, imposições constitucionais – a uma teoria das tarefas do Estado” (Canotilho, 2001, p. 13-14).

A discussão trazida por Canotilho se baseia na interpretação de que uma constituição dotada de caráter programático constitui um instrumento para estatização do mundo e da vida, ou até mesmo do chamado “mundo vivo” (Lebenswelt) de que trata a sociologia alemã (Habermas, 2021, p. 56-57).

Essa junção do mundo e da vida, seja sob a denominação de “mundo vivo” ou, explicitamente, de “mundo da vida”, é o substrato social sobre o qual o direito exerce sua função de integração da sociedade.

Dentro da teoria do dirigismo constitucional, portanto, o “Lebenswelt” é o palco ou o “canteiro de obras” onde as cláusulas dirigentes da Carta Magna se tornam, ou devem se tornar, realidade.

O autor não deixa, contudo, de questionar duas possíveis falhas ou pedras de toque dessa teoria dirigente constitucional, a saber “(1) deve o Estado ter tarefas; (2) essas tarefas devem ser ordenadas e conformadas pela constituição?” (Canotilho, 2001, p. 13-14).

Canotilho revisita sua seminal tese de doutoramento 19 anos após a publicação original, questionando, na oportunidade, se o caráter programático do texto constitucional se limitaria a aproximar a atuação do Estado da realidade fática em que esse se insere, bem como se é possível atribuir tarefas ao ente estatal, ainda que por meio da Constituição.

Aliás, ao final do prefácio, Canotilho sustenta que, se compreendida apenas como um instrumento revolucionário e emancipatório per si, que independe de outros fatores para efetivar as transformações que pretende, a Constituição dirigente estaria morta (Canotilho, 2001, p. 29).

Decorreu, todavia, que essa afirmação ensejou diversos questionamentos nos estudos sobre constitucionalismo tanto em Portugal quanto no Brasil, de modo que, por intermédio da Universidade Federal do Paraná, no dia 21 de fevereiro de 2002, promoveu-se uma videoconferência para se debater a suposta morte do dirigismo constitucional.

Nessa ocasião, ao responder às indagações do Ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Roberto Grau, também professor da Universidade de São Paulo à época, Canotilho afirmou que “quer queiramos quer não, quanto a essa Constituição dirigente temos que ser humildes e dizer que ela acabou. Mas isto não pode significar que não sobrevivam algumas dimensões importantes da programaticidade constitucional e do dirigismo constitucional” (Coutinho, 2005, p. 14-15).

Canotilho explica que sua afirmação sobre a morte da Constituição dirigente se deu, por exemplo, no contexto específico da Carta Magna de Portugal de 1976, por meio da qual se pretendia, fatalmente, após a efetivação de todas as cláusulas programáticas previstas em seu texto fundamental, transformar o Estado português.

O autor justifica, aliás, que o dirigismo constitucional é um projeto com sujeitos históricos que residem tanto no texto da Constituição quanto na

realidade que esse pretende transformar, de modo que, no caso de Portugal, o caráter dirigente da carta política teria se perdido na medida em que a revolução se fez valer, posto que, embora ainda estivessem presentes na dimensão fática do Estado, os sujeitos originais teriam sido eliminados do texto.

Canotilho também afirma que, apesar de vislumbrar a morte da Constituição dirigente nos termos acima delineados, verifica-se a sobrevivência de algumas dimensões programáticas nos textos constitucionais, que, inclusive, somam-se a disposições de caráter transnacional na contemporaneidade, consubstanciando-se nos objetivos internos e internacionais de cada Estado, que devem pautar a atuação do legislador infraconstitucional.

A primeira instância de sobrevivência do dirigismo constitucional existe na medida em que “o legislador não tem absoluta liberdade de conformação, antes tem de mover-se dentro do enquadramento constitucional” (Coutinho, 2005, p. 14-15).

Quanto à segunda dimensão sobrevivente das constituições dirigentes, Canotilho afirma que essa se dá em virtude da existência, atualmente, de constituições nacionais em rede, de modo que “em termos de inter-organizatividade, elas vêm ‘conversando’ com outras Constituições e com esquemas organizativos supranacionais, vão desbancando algumas normas, alguns princípios das próprias Constituições nacionais” (Coutinho, 2005, p. 14-15).

No caso do Brasil, tem-se que o caráter programático da Constituição Federal de 1988 sobrevive nas cláusulas transformadoras que ainda não se efetivaram, como os objetivos da república previstos no artigo 3º, que também orientam a cláusula do artigo 225 com relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, porquanto a proteção do patrimônio ambiental deve coexistir com o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Diante do dirigismo e da programaticidade da Constituição Federal de 1988, notadamente quanto à proteção do meio ambiente, faz-se necessário ponderar se o Direito Tributário, de competência do legislador infraconstitucional, pode contribuir para a efetivação dessas cláusulas transformadoras, que, por si só, não se fazem valer.

Sobre o papel desempenhado pela tributação, Paul Kirchhof, professor da Universidade de Münster, na Alemanha, na introdução de seu livro *Tributação no Estado Constitucional*, sustenta que a arrecadação de tributos exercida pelo Estado deve respeitar direitos e garantias individuais constitucionalmente assegurados, bem como que essa atuação estatal não constitui mera ferramenta para financiamento.

Segundo o autor, o Estado garante “à iniciativa privada as fontes econômicas, isto é, a força de trabalho individual e o capital produtivo.

Isso indica ao Estado que o seu financiamento será efetuado por meio da participação fiscal no sucesso econômico privado” (Kirchhof, 2016, p. 13).

Kirchhof aborda a natureza e o papel da tributação nos modernos Estados constitucionais; eis que esses, a fim de minimizarem sua interferência direta na ordem econômica e, simultaneamente, proverem os fundos necessários para que continuem a exercer suas funções, valem-se da participação fiscal na atuação do setor privado, de modo que, em uma lógica de proporcionalidade direta, o sucesso econômico dos particulares enseja maiores recursos para o Estado.

Além disso, o autor também explica que a tributação “influencia o contribuinte, desde a fase da formação de sua vontade, mitigando a sua liberdade pela intenção de evitar a tributação, em face de um Estado que permanece distante”, bem como que “é usada como instrumento extrafiscal, cujo objetivo não é a arrecadação, mas sim a indução dos comportamentos individuais” (Kirchhof, 2016, p. 13).

Nesse sentido, Kirchhof trata de uma funcionalidade subjacente da tributação, qual seja, o potencial de induzir e/ou dissuadir determinadas escolhas dos contribuintes, na medida em que a carga tributária incidente sobre o produto ou serviço cujos níveis de consumo se pretende influenciar tem reflexo direto no preço desses e, por conseguinte, na possibilidade de aquisição dos consumidores com diferentes rendas, razão pela qual, inclusive, o autor frisa que os tributos devem se equilibrar entre os primados da liberdade e da igualdade econômicas.

Luís Eduardo Schoueri, professor de Direito Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, trata especificamente do papel indutor da tributação enquanto modalidade de atuação indireta do Estado sobre o domínio econômico.

Primeiramente, o autor explica que “a intervenção por direção é aquela que se apresenta por meio de ‘comandos imperativos’, dotados de ‘cogência’, impositivos de certos comportamentos a serem necessariamente cumpridos pelos agentes que atuam no campo da atividade econômica em sentido estrito” (Schoueri, 2005, p. 43-44).

Em seguida, Schoueri esclarece que, diferentemente da intervenção direcional do Estado, na intervenção por indução, “o agente econômico não se vê sem alternativas; ao contrário, recebe ele estímulos e desestímulos que, atuando no campo de sua formação de vontade, levam-no a se decidir pelo caminho proposto pelo legislador” (Schoueri, 2005, p. 43-44).

Schoueri aborda, então, a diferença entre a atuação do Estado “na” e “sobre a” ordem econômica; eis que a primeira se consubstancia quando o ente estatal explora diretamente a atividade econômica, como nas hipóteses dos artigos 175 e 177 da Constituição Federal de 1988, ao passo que a segunda se verifica quando o Estado exerce as funções de fiscalização, incentivo e planejamento sobre a atividade econômica explorada por particulares.

Ao abordar a tributação, Schoueri afirma que “o que se faz é transferir ao mercado, por meio do mecanismo de preço, aqueles custos, cabendo aos produtores e consumidores decidir, em última instância sobre o sucesso ou fracasso de um produto” (Schoueri, 2005, p. 43-44).

Segundo o autor, a tributação se insere nessa segunda esfera de atuação estatal, qual seja, aquela que se dá “sobre” o domínio econômico, especificamente na modalidade de indução, posto que, ao atribuir maior ou menor carga tributária a um produto ou serviço, o Estado transmite ao fornecedor a incumbência de determinar se a referida incidência fiscal terá reflexo no preço que deverá ser pago pelo consumidor final, de tal maneira que, inevitavelmente, os tributos têm o condão de exercer controle indireto sobre o mercado e as relações de consumo.

Schoueri também diferencia o polo positivo (maior tributação) dessa intervenção, por meio do qual “o incremento da tributação de um produto poderá implicar seu menor consumo, conforme esteja ou não o mercado disposto a assumir tais custos”, do polo negativo (menor tributação) da atuação, o qual implica que “isenções pontuais podem induzir os consumidores em direção a determinados produtos” (Schoueri, 2005, p. 43-44).

Em última e conclusiva instância, o autor esclarece que “privilegia-se o mercado como centro decisório para determinar quem vai produzir (ou consumir) e quanto será produzido (ou consumido)” (Schoueri, 2005, p. 43-44), de tal maneira que incumbe ao Estado, tão somente, lhe apresentar as opções determináveis.

Ainda sobre intervenção do Estado sobre a ordem econômica por meio da tributação, Demetrius Amaral Beltrão, professor da Faculdade de Direito do Sul de Minas, conclui que a arrecadação fiscal deve se pautar, também, em um critério de democracia financeira, de modo que se atendam os interesses sociais e não se impossibilite o desenvolvimento nacional, tudo em conformidade com os objetivos da Constituição Federal de 1988.

O autor critica a “distribuição dos bens nacionais, que têm sido espoliados por uns e concentrados por outros, em concerto com uma administração ruinosa dos tributos lançados incessantemente, de forma desproporcional e cruelmente regressiva, sobre a população” (Beltrão, 2011, p. 207-230).

Como cláusula do contrato social tácito que se formaliza na carta política instituidora do Estado, a população abdica de uma porção de sua autonomia e incumbe esse ente político da tutela desse poder abdicado. É nesse espírito que se insere a tributação, a população abdica de sua autonomia em determinados serviços essenciais, pagando tributos ao Estado, que, em contrapartida, deve arcar com a contraprestação da tutela individual de que se abriu mão.

Segundo Beltrão, devem-se redefinir e redimensionar as responsabilidades dos entes federados, “a fim de que, com autonomia,

compatibilizada com a solidariedade que preside o inter-relacionamento de pessoas políticas unidas em torno da administração descentralizada dos interesses públicos, possam conduzir a nação a um destino de paz, felicidade e harmonia” (Beltrão, 2011, p. 207-230).

Ainda abordando essa perspectiva humanitária do Direito Tributário, Kirchhoff sustenta que “os direitos fundamentais individuais precisam se proteger do poder de tributar estatal. De acordo com a tradição consolidada, os direitos humanos obrigam a igualdade na tributação e protegem o contribuinte contra a tributação abusiva” (Kirchhof, 2016, p. 13).

Sobre essa lógica também se justifica a manutenção do regime fiscal privilegiado para os biocombustíveis e o hidrogênio de baixa emissão, eis que se fomentaria a proteção ambiental, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, nos exatos termos do artigo 225 da Carta Magna, sem, contudo, que o Estado tenha de intervir “na” ordem econômica, incumbindo aos segundo e terceiro setores da economia, notadamente a indústria dos combustíveis fósseis, optar pela transição para a produção de combustíveis que não poluam a atmosfera, que, diga-se, é uma escolha alinhada com os objetivos da república.

Portanto, partindo dos apontamentos doutrinários colacionados, tanto o caráter dirigente da Constituição Federal de 1988 quanto o papel indutor do Sistema Tributário Nacional sobre o domínio econômico, tem-se que a tributação possui o condão de contribuir para a consecução dos objetivos de crescimento econômico e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, que se unem na busca do desenvolvimento sustentável.

3. A (IN)EFETIVIDADE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS DE N. 123 E 132 EM VIRTUDE DA MOROSIDADE LEGISLATIVA CONTEMPORÂNEA

Por fim, diante do arcabouço de normas relativas ao controle da emissão de poluentes atmosféricos derivados de combustíveis fósseis, assim como tendo em vista o conteúdo programático da Constituição Federal de 1988 e o papel do Direito Tributário sobre a ordem econômica, cabe analisar a (in)efetividade das Emendas Constitucionais de n. 123 e 132, que se prestam, especificamente, ao fomento da referida tutela ambiental.

Com efeito, conforme salientado no início da presente pesquisa, as Emendas Constitucionais de n. 123 e 132 foram promulgadas pelo Congresso Nacional, respectivamente, nos anos de 2022 e 2023, acrescentando o inciso VIII ao § 1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que, com a redação atual, prevê a manutenção de regime fiscal privilegiado para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, na forma de lei complementar.

Verifica-se que essa inovação legislativa ocorreu 35 anos após a promulgação da Constituição Federal em 1988, quando primeiro foram estabelecidas as cláusulas transformadoras de desenvolvimento nacional e proteção ao meio ambiente.

Constata-se que as alterações anteriormente delineadas se deram 31 anos após o Estado brasileiro assumir o seu compromisso internacional de redução da emissão de poluentes atmosféricos junto à UNFCCC em 1992.

Tem-se que as referidas emendas surgiram 15 anos após a Resolução n. 403/2008 do CONAMA, a saber, a primeira disposição normativa infralegal para redução da poluição atmosférica decorrente da utilização de combustíveis fósseis.

Calcula-se que as Emendas de n. 123 e 132, por meio das quais se buscava, justamente, criar instrumentos para consecução do objetivo constitucional de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, foram concebidas com, ao menos, três décadas de atraso.

Noutro giro, tem-se que, até a presente data, ainda não entrou em vigor lei complementar que estabeleça a forma necessária para manutenção do pretendido regime fiscal privilegiado.

Insta consignar que, atualmente, tramitam os Projetos de Lei Complementar de n. 45/2024 e 58/2024, apresentados, respectivamente, em 8 e 16 de abril de 2024, que buscam regular o regime fiscal em questão.

Consta, porém, que o primeiro aguarda parecer do relator da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados desde 5 de junho de 2024, ao passo que o segundo aguarda apreciação da mesa diretora do referido órgão legislativo desde 16 de abril de 2024.

Logo, em decorrência da morosidade que ensejou o atraso para promulgação das Emendas Constitucionais de n. 123 e 132, bem como em virtude do hiato contemporâneo nos processos legislativos que se prestam à regulação da matéria em comento, verifica-se que o artigo 225, § 1º, inciso VIII, da Constituição Federal, ao menos por ora, é desprovido de qualquer efetividade, constituindo, em verdade, letra morta.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, verifica-se um distanciamento entre o aparato normativo nacional, o caráter dirigente da Constituição Federal de 1988 e a prática legiferante contemporânea quanto à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, sobretudo com relação à poluição atmosférica causada pela utilização de combustíveis derivados do petróleo.

A uma, porque, conforme evidenciado em um primeiro momento, o Brasil assumiu um compromisso internacional para reduzir a emissão de poluentes atmosféricos, bem como apresenta um extenso aparato normativo

infralegal direcionado para tal fim, notadamente nos gases emitidos por veículos que utilizam combustíveis fósseis.

A duas, porque, conforme salientado em um segundo momento, a Constituição Federal de 1988 não perdeu seu aspecto programático, na medida em que as cláusulas transformadoras previstas no seu texto original ainda não foram efetivadas e devem orientar a atuação do legislador infraconstitucional, principalmente para consecução simultânea e harmoniosa dos objetivos de crescimento econômico e proteção do meio ambiente por meio do desenvolvimento sustentável e, inclusive, da função indutora do Sistema Tributário Nacional.

A três, porque, conforme demonstrado em um terceiro momento, pela demora tanto para criação de instrumentos destinados à satisfação dessas cláusulas, como as Emendas Constitucionais n. 123 e 132, quanto para o estabelecimento das demais ferramentas normativas necessárias à total implementação dessas, o legislador infraconstitucional falha na sua missão de atribuir efetividade às disposições transformadoras da Carta Magna.

Por conseguinte, conclui-se que, independentemente do aparato normativo infralegal que regula a redução da poluição atmosférica decorrente da utilização de combustíveis fósseis, do caráter dirigente da Constituição Federal de 1988, do papel indutor do Sistema Tributário Nacional e das disposições previstas nas Emendas Constitucionais de n. 123 e 132, enquanto o poder legiferante não se empenhar para exercer suas funções de forma célere e eficiente, a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado nunca terá efetividade plena, isto se, algum dia, tiver qualquer efetividade.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. United Nations Framework Convention on Climate Change. *Convention documents*. Bonn: United Nations Framework Convention on Climate Change, 21 mar. 1994. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/history-of-the-convention/convention-documents>. Acesso: 25 maio 2026.

BELTRÃO, Demetrius Amaral. Isenção e Isonomia: aspectos econômicos da tributação. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo/SP, n. 26, p. 207-230, dez. 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Trânsito. *Resolução CONTRAN nº 958, de 17 de maio de 2022*. Brasília: Conselho Nacional de Trânsito, 17 mai. 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/conteudo-contran/resolucoes/Resolucao9582022.pdf>. Acesso: 25 maio 2026.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 403, de 11 de novembro de 2008*. Brasília: CONAMA, 11 nov. 2008. Disponível em: <https://>

conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=572.
Acesso: 25 maio 2026.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 418, de 25 de novembro de 2009*. Brasília: CONAMA, 25 nov. 2009. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=785. Acesso: 25 maio 2026.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 25 maio 2026.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Instrução Normativa 4, de 12 de maio de 2010*. Brasília: Ibama, 12 mai. 2010. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=115848>. Acesso: 25 maio 2026.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 1-4, 2 set. 1981.

BRASIL. *Projeto de Lei Complementar 43 de 8 de abril de 2024*. Regulamenta a tributação dos combustíveis e lubrificantes previstos no inciso I, do §6º, do art. 156-A e art. 195, V, da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2424927&fichaAmigavel=nao>. Acesso: 25 maio 2026.

BRASIL. *Projeto de Lei Complementar 58 de 16 de abril de 2024*. Dispõe sobre a regulamentação dos regimes específicos previstos na Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2427264>. Acesso: 25 maio 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. NETO, Agostinho Ramalho Marques. *Canotilho e a Constituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DRUMM, Fernanda Caroline. GERHARDT, Ademir Eloi. FERNANDES, Gabriel D'avila. CHAGAS, Patrícia. SUCOLOTTI, Mariana Scheffer. KEMERICH, Pedro Daniel da Cunha. Poluição atmosférica proveniente da queima de combustíveis

derivados do petróleo em veículos automotores. *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Digital*, Santa Maria/RS, v. 18, n. 1, p. 70, abr. 2015.

HABERMAS, JÜRGEN. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

KIRCHHOF, Paul. *Tributação no Estado Constitucional*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: Assembleia da República, 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso: 25 maio 2026.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. São Paulo: Renovar, 2015, 21 ed.

TORRES, Ricardo Lobo. *Direito Tributário: Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.