

“IPTU VERDE”: UMA PERSPECTIVA LEGISLATIVA NO MUNICÍPIO DE PELOTAS

DOLORES BRAGA DE OLIVEIRA¹

RESUMO:

O presente artigo tem por escopo analisar de que forma o Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) pode servir de instrumento para a proteção e preservação do meio ambiente. Tendo em vista que o meio ambiente é fonte de toda vida em nosso planeta e que o mesmo encontra-se em estado periclitante, é cada vez maior a necessidade de protegê-lo de forma efetiva com todos os mecanismos possíveis, inclusive os tributários. Da mescla entre a questão ambiental, das competências tributárias do município e da extrafiscalidade dos tributos emerge o questionamento central: como o caráter extrafiscal do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) pode servir de balizador de condutas ambientalmente corretas sobre o imóvel urbano. Para tanto, destacaremos alguns aspectos relevantes como, por exemplo, de que forma é prevista a extrafiscalidade ambiental na legislação município de Pelotas.

PALAVRAS CHAVES: Município; extrafiscalidade; meio ambiente; IPTU

ABSTRACT: The present work has the purpose to analyze how the urban and land property tax can serve as an instrument for the protection and preservation of the environment. Given that the environment is the source of all life on our planet and that it lies in the alarming, is increasing the need to protect it effectively with all possible mechanisms, including tax. The blend between the environmental issue of the taxing power of the municipality and extrafiscality taxes the central question emerges: how the character extrafiscal the property tax and urban land (property tax) can serve as a

¹ Especializanda em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Pelotas

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

beacon for environmentally sound behavior on urban property . Therefore, in this paper we will try to highlight some points in that way is applied to environmental extrafiscality in Pelotas.

KEYWORDS: Municipality; extrafiscality; environment; property tax.

INTRODUÇÃO

Na atualidade o direito ambiental ganhou força, mormente após as grandes e recentes transformações mundiais em virtude dos processos de globalização, cujos reflexos são marcantes e decisivos para o surgimento de novos fenômenos no planeta.

O homem conquistou territórios, extraiu riquezas da *Pachamama* (natureza/ mãe terra) e fez o mundo todo se conectar tal qual uma imensa comunidade global. Porém quando tratamos da problemática ambiental queda necessária uma ponderação já que essa não pode mais ser vista apenas como algo global, mas concomitantemente “glocal”² haja vista que de nada adiantam tantas decisões, tratados e acordos multilaterais se não forem cultivadas práxis locais reiteradas de preservação e conservação do meio ambiente.

A partir de tais premissas se entende de vital relevância o estudo do instrumento tributário que o Município possui para estimular ou desestimular condutas lesivas ao meio ambiente haja vista que somente ele, dentre todos os Entes federados, é que na prática cotidiana consegue efetuar o controle local dos riscos e danos ao meio ambiente.

O presente estudo visa fazer uma análise imbricativa acerca da questão de como a “*tributação verde*” da propriedade pode ser um instrumento de preservação do meio ambiente vez que implicará em direitos e obrigações para todos os proprietários, possuidores ou detentores de imóvel urbano afim de que se obtenha a urbanidade necessária e a sadia qualidade de vida nas cidades. Assume, portanto, um grau de

² Glocal segundo o Dicionário Informal significa: “Que reúne sob uma perspectiva holística, 'holos', do grego "Todo", os âmbitos local e global para a edificação de uma sociedade sustentável.” Disponível em: <http://www.dicionarioinformal.com.br/glocal/>. Acesso em: 01/08/2014

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

complexidade jurídica que supera a lógica individualista, passando a operar com a lógica dos interesses da comunidade como um todo.

O presente ensaio visa ainda demonstrar a forma através da qual o Município de Pelotas tributa os imóveis pertencentes a sua localidade com o fim de estimular os proprietários, possuidores ou detentores a cumprir a função socioambiental da propriedade urbana.

Para alcançar os objetivos do presente trabalho será preciso a análise de quatro pontos colaterais que levam ao ápice do trabalho. No primeiro item faremos um breve estudo da competência para tributar do Município. No segundo e quarto itens serão tecidas breves considerações acerca do IPTU e o seu caráter extrafiscal de proteção ambiental. No terceiro item analisaremos o Princípio da Função Social e Ambiental da Propriedade. Ultrapassados esses temas analisaremos os casos de tributação extrafiscal no Município de Pelotas.

Esta pesquisa foi realizada por meio de um levantamento legislativo além do tradicional método de revisão bibliográfica, comumente utilizado nos trabalhos de cunho jurídico. Tal procedimento estará associado a um método comparativo de análise sistêmica da problemática já arguida.

I- O MUNICÍPIO E A SUA CAPACIDADE DE TRIBUTAR

O Município, no decorrer de nossa história constitucional, teve a sua ‘Involução histórica’³ no que tange a sua autonomia haja vista que as Câmaras Municipais tinham atribuições administrativa, sanitária, territorial e até judiciária. Porém, em virtude das sucessivas modificações constitucionais algumas dessas prerrogativas foram sendo paulatinamente usurpadas, de modo que o Município ficou extremamente prejudicado.

³Esse termo foi usado em: “**PEDRO**, Antônio Fernando Pinheiro. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A AUTONOMIA MUNICIPAL. IN: WERNECK, Mário (Coord.). Direito ambiental: temas atuais, visto por nós advogados. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. P.67 A 85”. Refere-se à questão de que os Municípios brasileiros no início da República possuíam maior autonomia do que na atualidade. Por exemplo, a judiciária.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

Com a Constituição Federal de 1988 tal cenário de vez foi alterado. O Município conquistou o seu lugar como ente autônomo e indissolúvel da República Federativa do Brasil (artigo 1º, Constituição Federal) tendo, então, o direito constitucional de se autodeterminar e organizar segundo sua Lei Orgânica própria (art. 29, Constituição Federal).

Na atualidade o Município tem suas autonomias delimitadas pela Constituição Federal, sendo que a sua competência tributária é extraída da leitura dos artigos 29 e 30. A atuação municipal é regida pelo princípio da autonomia - governamental, política e administrativa - servindo como limitadores ao poder de legislar sobre assuntos de interesse local: a Constituição Federal; a Constituição Estadual e, não menos importante, a Lei Orgânica do Município.

Sobre o princípio da autonomia destaca CARRAZA⁴ que “[...] *por força do princípio da autonomia municipal, a pessoa política do Município é livre para criar e arrecadar os tributos de sua competência.*”

Carraza⁵ ainda complementa afirmando que “*alguns renomados tributaristas argumentam, erroneamente, no sentido que o Município deve seguir o Código Tributário Nacional (CTN), Leis Federais e Estaduais para criar e arrecadar seus tributos*”. O que é inconcebível haja vista que para o Município executar plenamente a sua competência constitucionalmente atribuída é imperiosa a plena aplicação do princípio da autonomia, servindo de inspiração a Constituição, o Código Tributário Nacional (CTN), as Constituições Estaduais e a Legislação Federal pertinente.

O Município é a única entre as diversas pessoas jurídicas de direito público que tem competência para legislar sobre os seus tributos seja para instituir, majorar ou dar incentivos fiscais, senão vejamos o artigo 30, III da Lei Maior:

Compete aos Municípios [...] III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

⁴ CARRAZZA, Roque Antonio. Curso de direito constitucional tributário. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p.190.

⁵ Id., 2009, p.190

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

Segundo o artigo 156 da Constituição Federal são IMPOSTOS da Competência do Município: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de Bens Imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

No que tange a questão das espécies de impostos municipais o presente trabalho se restringe a tratar apenas do IPTU que é um tributo cuja a competência é estabelecida pela Constituição⁶ como sendo exclusiva do Município e do Distrito Federal, razão pela qual passaremos a analisá-lo nos demais itens deste ensaio.

II - IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA(IPTU) - Breves considerações

O Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) é um tributo municipal, constitucionalmente previsto, cujo *fato gerador é a propriedade, o domínio útil ou a posse a qualquer título, de imóvel localizado na zona urbana*⁷. Por incidir sobre um direito real sua base de cálculo é o valor venal do imóvel. A alíquota, por sua vez, é um percentual determinado por lei que incide sobre a base de cálculo e que pode variar de

⁶ Art.156, I c/c art.147 *in fine*, ambos da Constituição Federal

⁷ Art. 32 do CTN. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Art. 182 § 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

acordo com o Município haja vista que cada ente regulamenta as alíquotas dos tributos de sua competência.

O Imposto⁸ sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano é um tributo não vinculado, pois sua receita é desvinculada de qualquer troca ou utilidade a ser prestada pelo Estado, isto é, independe de contraprestação estatal direta haja vista que a receita da arrecadação é destinada para as despesas gerais do Estado (saneamento, segurança pública, iluminação etc.).

Fernando Facury Scaff⁹ explica a razão pela qual os impostos têm a natureza de tributo não vinculado, *in verbis*:

Em razão desse descasamento entre o que é arrecadado e a aplicação dos valores diz-se que os impostos são tributos não vinculados, ou seja, não causais. Eles não correspondem a uma contraprestação estatal específica com relação ao contribuinte. Não é porque alguém paga IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano que terá direito a um benefício urbano direto, tal como o asfaltamento da rua em que mora ou a iluminação na porta da sua casa. O valor arrecadado com imposto serve para o custeio da máquina estatal e para fazer frente aos encargos decorrentes.

A não vinculação das receitas de impostos quando da instituição da nova ordem tributária brasileira se mostrou, em tese, uma boa alternativa para suprir as necessidades de um país continental, vez que os valores poderiam ser aplicados de forma mais eficiente, respeitando interesses locais. Contudo, no decorrer dos anos, essa “liberdade” se mostrou um tanto quanto prejudicial à boa administração da coisa pública.

Um país em desenvolvimento, com problemas sociais a serem enfrentados, necessita de muitos recursos para reverter esta situação, e não de instrumentos que operacionalizem o desvio desses recursos, como hoje ocorre no Brasil e está em vias de ampliação. Se toda a verba destinada à implementação dos direitos de 2ª dimensão (direitos fundamentais sociais) fosse aplicada nas finalidades que instituíram sua

⁸ Art. 16 do CTN. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

⁹ SCAFF, Fernando Facury (Org); FRANÇA, Alexandra Beurlen. Constitucionalismo, tributação e direitos humanos. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 13.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

cobrança (impostos e contribuições), o Brasil não estaria tão mal posicionado no IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, e a carga tributária não necessitaria ser tão grande, o que ocorre também em razão dos desvios (de finalidade) hoje existentes.¹⁰

A ordem constitucional inaugurada em 1988 tratava o IPTU como um imposto que poderia ser progressivo para assegurar a função social da propriedade. No entanto, com o advento da emenda constitucional n.º 29 de 2000, que determinou a redação do parágrafo 1º do artigo 156 da Constituição Federal, o IPTU passou a ser progressivo no tempo ou em razão do valor do imóvel, bem como a ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Senão vejamos:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Em suma, na atualidade, o IPTU caracteriza-se como um tributo que deverá ser progressivo no tempo e/ou progressivo em razão do valor do imóvel, além de ter com alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e uso do imóvel.

Será progressivo no tempo quando o imóvel ou terreno urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, estiver sendo aproveitado de forma inadequada, ensejando, então, que o município aumente a alíquota do terreno como forma de induzir

¹⁰ Id., 2007, p. 35.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

o proprietário ou possuidor a dar uma destinação correta ao solo ou imóvel urbano sem, contudo, extrapolar os limites do princípio da vedação do confisco.

Poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel de acordo com a capacidade contributiva, segundo a lógica de que quem tem mais condições econômicas deverá pagar mais, isto é, usa-se o princípio da capacidade contributiva uma vez que se presume que quem possui o imóvel maior tem mais condições econômicas. Trata-se, na realidade, de uma espécie de progressão em relação à *res* e não em relação ao proprietário, pois o que se está tributando são as características do bem com a finalidade de se alcançar a igualdade tributária.

Terá alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e uso do imóvel conforme o plano diretor de cada cidade determinar.

Assevera-se, todavia, que no presente ensaio trataremos de forma mais aprofundada apenas da extrafiscalidade tributária do imposto incidente sobre a propriedade, ou seja, analisaremos de que forma os incentivos fiscais (isenção de alíquotas, alíquotas diferenciadas em razão do uso, etc.) concedidos pelo poder público municipal podem alcançar a finalidade ambiental de proteção e/ou preservação do meio ambiente. Para tanto, se faz imperioso a análise do princípio da função social da propriedade.

III- NOVAS PERSPECTIVAS DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL DA PROPRIEDADE

O princípio da função social da propriedade cria um direito-dever constitucional ao proprietário, qual seja, o de usar e gozar sua propriedade desde que pondere seus interesses individuais com os interesses coletivos, não sendo mais possível tal direito servir exclusivamente a interesses privados.

Paulo Afonso Leme Machado¹¹ argumenta no sentido de que:

¹¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 162.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

Reconhecer que a propriedade tem, também, uma função social é não tratar a propriedade como ente isolado da sociedade. Afirmar que a propriedade tem uma função social não é transformá-la em vítima da sociedade. A fruição da propriedade não pode legitimar a emissão de poluentes que vão invadir a propriedade de outros indivíduos. O conteúdo da propriedade não reside em um só elemento. Há o elemento individual, que possibilita o gozo e o lucro ao proprietário. Mas outros elementos aglutinam-se a esse: além do fator social, há o componente ambiente.

Em suma, a função social não se configura mais como simples limitação ao exercício do direito de propriedade e sim como um fator interno deste direito (direito-dever), haja vista que na atualidade a função social figura como o quinto elemento do direito propriedade ao lado do uso, gozo, disposição e fruição.

O conceito de função social da propriedade, assim como o de direito de propriedade, evoluiu muito desde a inauguração do Estado Democrático de Direito Ambiental, ou seja, com a Constituição Federal de 1988. Por isso, na atualidade, não há mais como negar que a propriedade urbana também deve cumprir a sua função sócio-ambiental independentemente dos valores individuais que imperam em nossa sociedade.

Nesse sentido, hoje em dia, o princípio da função social da propriedade - por ter viéses econômicos, sociais e ambientais - se interrelaciona intimamente com os princípios da igualdade, da capacidade contributiva, da progressividade, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da intergeracionalidade, entre outros. E isso gera um sistema articulado de dever de uso com fins de preservação do meio ambiente natural e/ou urbanístico (artificial).

Nas palavras de Ricardo Berzosa Saliba¹²:

Se se pretende que uma regra tributária venha a cumprir inicialmente sua função social, pois este também é o seu motivo de ser, devemos, contudo, verificar de que modo essa atinge os pretensos contribuintes; isso se deve dar na exata medida do *quantum* eles podem despende de seus patrimônios sem lhes retirar algumas garantias

¹² SALIBA, Ricardo Berzosa. Fundamentos do Direito Tributario Ambiental. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 243-244.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

constitucionais estabelecidas, com isso, faz-se necessário então chegar ao nível de igualdade considerando os desníveis sociais, por meio da progressividade.

A Constituição Federal de 1988 - Constituição Verde – no inciso XXIII do artigo 5º e no artigo 182 explicita a necessidade de a propriedade cumprir com a sua função social urbana precipuamente quando prevê que, no plano diretor, deverão ser delimitadas as políticas de desenvolvimento e exploração da propriedade para que esta alcance a sua função social, delimitando direitos-deveres dos proprietários como, por exemplo, a instituição e a manutenção de áreas verdes em loteamentos urbanos.

O plano diretor - previsto na Constituição e no Estatuto das Cidades (lei n.º 10.257/2001) - é obrigatório em Municípios com mais de 20 mil habitantes. Serve como instrumento de gestão para a correta utilização do solo urbano, na medida em que determina quais os objetivos e contornos os imóveis urbanos devem ter, delimitando, inclusive, qual é a função socio-ambiental e de que forma a mesma deve ser exercida de acordo com as características do Município.

A propriedade é um direito humano fundamental (art. 5, inciso XXII, CF) mas que perdeu muito de seu caráter individualista e absoluto passando a ter um caráter também coletivo para que seja garantida uma sadia qualidade de vida a todos¹³, indistintamente.

Nesse viés, o exercício do direito de propriedade, hodiernamente, deve trazer benefícios para o proprietário, para a coletividade e, sobretudo, para o meio ambiente. Para tanto o exercício desse direito impõe formas de agir (condutas) ao proprietário ao invés de meramente exigir abstenções das condutas lesivas. Nesse sentido explana MIRRA¹⁴:

Por outras palavras, a função social e ambiental não constitui um simples *limite* ao

¹³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

¹⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. IN: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Doutrinas essenciais ; v. 1), p. 351.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e ao meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos *positivos*, exercício de seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.

Assim, o desrespeito à função sócio-ambiental pode e deve trazer impedimentos, restrições ou até mesmo a perda do direito de propriedade em razão da proteção que se dá a esse sagrado princípio. Em contrapartida o seu perfeito atendimento pode, além de garantir um pleno direito de propriedade, trazer benefícios ao proprietário que faz com que sua propriedade cumpra a sua função socioambiental.

IV- A EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU)

Os tributos no decorrer dos anos, com o desenvolvimento do sistema tributário/constitucional, deixaram de ter um caráter meramente arrecadatório – fiscal - e passaram a ter também um caráter extrafiscal, isto é, buscou-se, através da tributação, atingir outras finalidades além da velha e rechassada manutenção dos cofres públicos.

A extrafiscalidade no direito tributário pátrio vem ganhando papel fundamental em nossa órbita econômica hodierna tendo em vista que o tributo serve como instrumento de intervenção para que o Estado alcance, entre outros fins, a proteção ao Meio Ambiente (art 170, inciso VI da CF). Em outras palavras, o Estado por meio do seu poder-dever de tributar estimula ou desestimula condutas dos administrados através de uma maior ou menor incidência tributária e, conseqüentemente, consegue efetivar uma maior proteção ao meio ambiente.

Em decorrência da alta carga tributária existente em nosso país a ideia de criar-se

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

um novo tributo, por exemplo, *um imposto residual verde*¹⁵ com característica eminentemente extrafiscal traria impactos negativos à população que já se considera demasiadamente onerada. Para tanto, autores como Clécio Santos Nunes, defendem que deve ocorrer “*a aplicação da extrafiscalidade nos tributos já existentes e nas abstenções fiscais*”¹⁶

Nesse viés, o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) é um tributo que pode ser aplicado com caráter fiscal (para arrecadar) e extrafiscal para a proteção e preservação do Meio Ambiente sem que, para isso, se onere ainda mais o contribuinte.

Em linhas gerais, fala-se na fiscalidade do IPTU quando o fim visado for a arrecadação de valores monetários em razão da ocorrência do fato gerador que é possuir “*a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física*” (CTN, art.32). Por outro lado a faceta extrafiscal desse imposto revela-se quando o administrador, com objetivo de incentivar ou desestimular certos comportamentos, concede benefícios fiscais ou onera ainda mais os contribuintes visando um fim como, por exemplo, a manutenção de áreas verdes no Município.

O imposto ter caráter fiscal significa atentar para a arrecadação, isto é, para a obtenção de riquezas necessárias ao custeio das despesas públicas de acordo com a capacidade contributiva do contribuinte.

Porém, a aplicação do princípio da capacidade contributiva nas hipóteses de ocorrência do fato gerador do IPTU gera uma controversia pois, afinal, neste caso, a progressividade deve se dar em relação ao bem (*res*) e não em relação ao contribuinte haja vista que o art. 156, inciso I, §2º da CF é claro ao dizer que IPTU será progressivo de acordo com o valor do imóvel.

Por outro lado, a finalidade extrafiscal-ambiental dos tributos é adequação do comportamento individual as diretrizes de desenvolvimento sustentável¹⁷. Nesse sentido

¹⁵ Segundo a CF/88 no Inciso I do Artigo 154 a União poderá instituir: “*mediante lei complementar, impostos não previstos [...], desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição*”

¹⁶ NUNES, Cleucio Santos. Direito tributário e meio ambiente. São Paulo: Dialética, 2005, p. 146.

¹⁷ O conceito de desenvolvimento sustentável utilizado foi o introduzido pelo Relatório de *Relatório*

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

Cleucio Santos Nunes¹⁸ expalan que em relação à tributação com caráter ambiental :

[...] a função de tais tributos não é arrecadatória nem, por conseguinte, fiscal ou fiscalista. A pretensão do Poder Público é mais ampla: é a de fazer a revolução social por meio do tributo, moldando a conduta do particular, de modo a obter resultados orientados pela idéia de bem-estar comum, e não apenas individual. Esse fim a ser alcançado pelo Direito Tributário não é nenhuma novidade, e a doutrina aclama como *extrafisclidade*.

Noutros verbetes, os impostos com caráter extrafiscal servem para estimular/desestimular condutas dos contribuintes ou situações consideradas social, ambiental, política ou economicamente relevantes. Nas palavras de CARRAZA¹⁹:

Há extrafiscalidade quando o legislador, em nome do interesse coletivo, aumenta ou diminui alíquotas e/ ou as bases de cálculo dos tributos, com o objetivo principal de induzir os contribuintes a fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Por aí se vê que a extrafiscalidade nem sempre causa perda de numerário; antes, pode aumentá-lo, como, por exemplo, quando se exarceba a tributação sobre o consumo de cigarros.

O IPTU pode e deve ter caráter extrafiscal sendo graduado de acordo com o uso ou localização do imóvel e, de acordo com os interesses expressos no plano diretor da cidade, para que a propriedade alcance a função social. Assim, quanto mais o imóvel cumpre com as diretrizes ambientais expressas no plano diretor menor será sua alíquota de IPTU. *“Não é tributando que se preserva. É abrindo mão de parte da carga tributária que se incentiva e se conscientiza o poluidor do problema ambiental.”*²⁰

Portanto, o tributo não pode transformar-se em sanção nem mesmo para alcançar a sua finalidade extrafiscal, sob pena de se prestar um desserviço, só se admitindo o

Brundtland (Nosso futuro comum) “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

¹⁸ Id., 2005, p. 94.

¹⁹ Id., 2009, p. 116.

²⁰ Id., 2005, p. 161.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

estímulo ou desestímulo de condutas quando observados os princípios²¹ da Vedação do Confisco, da Não Tributação do Mínimo Existencial, da Capacidade Contributiva, da Isonomia, entre outros.

Urge, agora, analisar um caso de incidência do IPTU com caráter extrafiscal para preservação do Meio Ambiente.

V- O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU)- A EXTRAFISCALIDADE AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE PELOTAS

A cidade na atualidade passou a ser um bem ambientalmente tutelado por integrar o meio ambiente artificial. A propriedade urbana e as cidades como um todo tiveram, com o advento do Estatuto das Cidades, um grande avanço no que tange à sua organização, pois esta lei regulamentou de forma explícita como deve ser o uso e a ocupação do meio ambiente artificial, isto é, as Cidades.

As políticas de desenvolvimento urbano no Brasil têm suas diretrizes determinadas por lei visando, entre outras coisas, o atendimento da função socioambiental da cidade, ou seja, a adequação dos meios urbanos para a efetivação do bem estar de seus habitantes (art. 182 da CF). Nesse sentido destaca-se o papel fundamental do Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/2001) o qual estabelece diretrizes gerais da política urbana.

No que atine especificamente à questão ambiental destaca-se que a política urbana busca atingir as funções sociais da cidade e da propriedade através das seguintes diretrizes expressas no artigo 2º da Lei n.º 10.257/2001, quais sejam:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes

²¹ OLIVEIRA, Gustavo Goiabeira de. PÉRILLIER, Eduardo Barros Miranda. A extrafiscalidade como Instrumento de Controle Ambiental. in: coordenado Orlando, Breno Ladeira KINGMA. DIREITO tributario ambiental. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p.109.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

[...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

[...]

g) a poluição e a degradação ambiental;

[...]

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

Nesse viés, o Município - de acordo com a Constituição Federal, o Código Civil e o Estatuto das Cidades - pode determinar diversas medidas para que o imóvel cumpra com sua função social como, por exemplo, a imposição de tributos, limitações, servidões, requisições, desapropriações, outorga onerosa do direito de construir etc.

Com sua capacidade de tributar o Município - através do IPTU progressivo no tempo, do IPTU com alíquotas diferenciadas em razão do uso do imóvel e de benefícios fiscais - consegue fazer com que os contribuintes usem o solo urbano de acordo com as finalidades expressas no plano diretor.

A adoção de incentivos, em vez de majoração de tributos, poderá trazer resultados mais eficientes, visto que estimula o empreendedor a adquirir novas técnicas de preservação. Ninguém gosta de pagar tributos! Se o Estado abre mão de seu crédito, exigindo em contrapartida certos compromissos de preservação, estar-se-á diante de uma dupla vatagem: i) colaboração do Estado como corretor de externalidades negativas (Pigou); ii) maior eficiência na conscientização da necessidade de preservação do meio ambiente (princípio da cooperação).²²

²² Id., 2005, p. 163.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

Em suma a extrafiscalidade dos tributos, mais precisamente os incentivos fiscais, servem como indutores de condutas, pois a norma tributária deve incentivar o contribuinte a agir de acordo com os fins colimados, para que assim o Estado consiga atingir suas metas e proporcione a todos os cidadãos uma sadia qualidade de vida.

Nesse diapasão, o IPTU exerce um papel fundamental, qual seja, o de regular a utilização das propriedades privadas visando, entre outras coisas, a preservação do meio ambiente cabendo, pois, aos Municípios, instituir tributos diferenciados e progressivos de acordo com a função e o interesse social²³ que o proprietário, possuidor ou usuário der ao imóvel.

Assim, através de tributos como o IPTU pode a municipalidade onerar mais ou menos um imóvel urbano conforme os danos causados ou simplesmente pelo não cumprimento de obrigações inerentes a proteção ambiental ou ainda beneficiar aquele contribuinte que ajuda a preservar o meio ambiente.

Ricardo Berzosa Saliba²⁴ assevera que:

Se determinado proprietário pratica atividades positivas ou deixa de praticar atividades negativas, ambas ligadas ao contexto do meio ambiente artificial, não seria de toda ordem prejudicial à concessão de incentivos para isentá-lo (total ou parcial) do pagamento do imposto. [...]

Ao contrário do que ocorre com a progressividade das alíquotas dos imóveis que não atendem uma função social, qualquer que seja repisa-se, imóvel subutilizado, não edificado ou não utilizado, cremos ser de bom grado a diminuição do percentual, em certas circunstâncias determinadas em lei, de um dos elementos quantitativos da regramatrix do IPTU, qual seja, a alíquota.

O Município de Pelotas regula o uso da propriedade urbana em consonância com

²³ Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) Art. 47 dispõe: “Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.”

²⁴ Id., 2005, p.123.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

essa função extrafiscal do IPTU haja vista que há previsão na legislação municipal para: (a) redução de até 50% no Valor do IPTU de imóveis com árvores ou vegetação relevante; (b) redução de 50% até 100% para preservação nos terrenos integrantes das Áreas Verdes Especiais; e (c) isenção para imóveis declarados como área de interesse ambiental.

A primeira hipótese a ser averiguada é a da redução do valor em até 50% para os casos em que o proprietário, possuidor ou detentor de imóvel urbano com árvores ou vegetação relevante decide por livre e espontânea vontade preservar a área do imóvel. Vejamos o que dispõe o CÓDIGO DO MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE PELOTAS (lei municipal n.º 4.594) em seu artigo 15:

Art. 15. Os imóveis particulares que contenham árvores ou associações vegetais relevantes, declaradas imunes ao corte, a título de estímulo à preservação poderão receber benefícios fiscais, mediante redução de até 50 % (cinquenta por cento) do valor do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU.

Parágrafo único. O proprietário a que se refere o “caput” do artigo, deverá firmar perante o órgão ambiental do Município termo de compromisso de preservação o qual será averbado na matrícula do imóvel, no registro imobiliário competente, sendo vedada sua alteração nos casos de transmissão do imóvel.

Nessa hipótese o Município concede o benefício fiscal desde que seja firmado pelo proprietário um termo de compromisso com a Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental (SQA) e, em ato contínuo deve ser feita a averbação na matrícula do imóvel.

A segunda hipótese trata das Áreas Verdes Especiais²⁵ pois, terrenos que estejam

²⁵ As **áreas verdes urbanas** são espaços físicos urbanos com prevalência de vegetação arbórea de grande importância no aumento da qualidade de vida da população. Podendo ser públicas ou privadas. De acordo com o Ministério do Meio ambiente são consideradas áreas verdes urbanas o conjunto de áreas dentro da cidade que tenha cobertura vegetal, arbórea (nativa e introduzida), arbustiva ou rasteira (gramíneas) e que tragam qualidade de vida e o equilíbrio ambiental nas cidades. Podendo ser públicas ou privadas. De acordo com o Art. 8º, § 1º, da Resolução CONAMA Nº 369/2006, considera-se área verde de domínio público "o espaço de domínio público que desempenhe função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização". Já os jardins residenciais, hortos urbanos e verde semi-

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

localizados nessa área poderão ter redução proporcional do IPTU de acordo com a tabela expressa no artigo 16 do CÓDIGO DO MEIO AMBIENTE DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, podendo ser alcançada, inclusive, a isenção deste tributo para os casos em que a cobertura florestal for superior a 80% do terreno.

Senão vejamos:

Art. 16. Os proprietários de terrenos integrantes das Áreas Verdes Especiais receberão, a título de estímulo à preservação, isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, ou redução proporcional ao índice de área verde existente no imóvel, conforme a seguinte tabela:

Cobertura Florestada	Isenção ou Redução do IPTU
Acima de 80 %	Isenção 100 %
De 50 a 80 %	Redução 80%
De 30 a 49%	Redução 50%

Nesse sentido destaca-se que a redução ou a isenção de IPTU, nessa hipótese, serve de estímulo à manutenção das áreas de relevância ambiental para o Município o qual, por sua vez, busca propiciar uma melhor qualidade de vida às pessoas e melhorias ao meio ambiente em geral sem que, para isso, tenha que despende receitas.

Desta forma destaca-se que as isenções e reduções no Município de Pelotas serão reconhecidas por ato do Secretário de Finanças, a requerimento da parte interessada ou de seus legítimos procuradores ou mandatários. Cabe ao interessado, porém, anualmente, a comprovação da manutenção das condições da isenção ou da redução sob pena de perda do benefício, excetuados os casos em que há dispensa

público são considerados áreas verdes privadas.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

expressa em ato normativo da autoridade fiscal (artigos 24, 25 e 26 do Código Tributário Municipal).

A terceira hipótese do IPTU protetivo do meio ambiente estava prevista originariamente no artigo 5º da Lei Municipal n.º 4.878/2002 que determinava a isenção do pagamento do IPTU para os imóveis urbanos declarados como área de interesse ambiental pelos órgãos de planejamento urbano e controle ambiental.

Em Julho de 2005 a Lei Municipal n.º 4.878/2002 foi revogada expressamente pela Lei Municipal n.º 5.146 que reduziu alíquotas de IPTU e aumentou as hipóteses de isenções. No que pertine à proteção do meio ambiente urbano a lei de 2005 é mais favorável haja vista que além de prever a isenção para imóveis declarados de interesse ambiental, o benefício fiscal foi estendido aos imóveis tombados, inventariados ou os integrantes do patrimônio cultural, embora o presente trabalho trate apenas das áreas de interesse ambiental natural.

As alíneas A e B do inciso II do artigo 6º da Lei Municipal n.º 5.146/2005 preveem que:

Art. 6º - Estão isentos do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU):

II – os imóveis

a) declarados de interesse ambiental, se devidamente conservados;

b) tombados, inventariados ou incluídos em declaração como integrantes do patrimônio cultural, constantes de lista oficial, se devidamente conservados ou restaurados, conforme normas estabelecidas pelo órgão responsável por seu tombamento, inventário ou declaração como integrante do patrimônio cultural;

No Município de Pelotas o plano diretor²⁶ serve como instrumento de prevenção de danos ao meio ambiente porque prevê as áreas de proteção ambiental assim como os

²⁶ Art. 2 - O Plano Diretor Municipal de Pelotas é o instrumento básico da política de desenvolvimento municipal, abrangendo os aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos do crescimento da cidade, visando a orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada, bem como ao atendimento das necessidades da comunidade, sendo a principal referência normativa para as relações entre o cidadão, as instituições e o espaço físico municipal.

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

mecanismos de proteção das mesmas. Nesse sentido, considera-se área de interesse ambiental segundo o Plano Diretor da Cidade (Lei Complementar 5502/2008): as áreas especiais de interesse do ambiente natural e cultural ou construído. Por isso compreende-se como ambiente natural “o conjunto de condições, leis, influências, alterações e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.” (§ 1º, art. 50 da LC. 5.502/2008); e como Ambiente Cultural ou Construído “todo e qualquer bem ou direito de valor histórico, estético, artístico, cultural, turístico, arquitetônico, arqueológico, urbanístico e paisagístico, cuja conservação seja de interesse público.” (§ 2º, art. 50 da LC. 5.502/2008)

No que tange à questão da isenção do IPTU destaca-se, por exemplo, que nas Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Natural Particular (AEIAN)²⁷ o uso do imóvel só é autorizado de acordo com as diretrizes explanadas no Plano Diretor sendo cabível os incentivos fiscais como por exemplo a isenção do IPTU nos moldes do artigo 6º da lei n.º 5.146/2005.

Nesse diapasão, um incentivo fiscal *stricto sensu* somente existe nos casos em que o proprietário estiver imbuído do dever de proteção cogente previsto no *caput* do artigo 225 da CF e buscar proteger uma determinada área verde de seu imóvel sem que, para isso, lhe seja imposto qualquer tipo de imposição. Nesses casos a redução do valor em até 50% serve como um estímulo à proteção ambiental.

Nos demais casos trazidos à baila percebe-se um incentivo fiscal *lato sensu* haja vista que o Município, através dos estudos urbanísticos e ambientais, impõe a preservação em determinadas áreas, o que acaba por trazer limitações no uso do imóvel que, em alguns casos, podem ser tão severas a ponto de impedir o pleno exercício do direito de propriedade e, consequentemente, a desvalorização do valor venal do imóvel. Nesses casos a redução do valor venal mostra sua faceta muito mais de justa cobrança do IPTU do que de um incentivo fiscal.

CONCLUSÃO

²⁷Consideram-se Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Natural Particular (AEIAN) as áreas de domínio privado, que por suas características ecológicas, demandam medidas de preservação, a fim de manter seus atributos abióticos, bióticos, paisagísticos e culturais (art. 57 do Plano Diretor).

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) serve como instrumento tributário de proteção ao meio ambiente haja vista que são estabelecidas normas de ordem pública e de interesse social que tributam a propriedade com fincas à arrecadação de fundos necessários ao custeio das despesas do Estado mas que, concomitantemente, regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Quando o Município determina para o IPTU uma função extrafiscal com o intuito de proteger a natureza está buscando, na verdade, estimular ou desestimular determinadas condutas relativas ao meio ambiente.

No presente trabalho foi constatada a gigantesca importância dos instrumentos legislativos para que a propriedade alcance sua função socioambiental haja vista que as diretrizes que o imóvel urbano deve permear devem estar ínsitas na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional, no Estatuto das Cidades, no Código Municipal do Meio Ambiente, no Código Tributário Municipal e, não menos importante, no Plano Diretor.

Resta evidente, então, que as três situações abordadas têm ampla aplicação da extrafiscalidade do IPTU no sentido que o Município de Pelotas através de tais incentivos fiscais busca sabiamente preservar áreas de interesse ambiental.

Portanto, infere-se que como as áreas de preservação obrigatória desvalorizam o imóvel e, conseqüentemente, o seu valor venal, nada mais justo do que haver uma redução da tributação incidente, haja vista que isso implicará em uma propriedade com diversas restrições de uso.

Mas, indubitavelmente, a conduta que mais deve receber incentivos fiscais em relação ao IPTU ocorre nos casos em que há uma redução da alíquota para preservar área em questão sem haver uma obrigatoriedade de comportamento preservacionista da mesma pois, nestes casos, a população consciente teria mais estímulos para adequar a sua propriedade a função socioambiental.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 08/06/2013.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei Complementar n.º 5172/66. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm (Acesso em: 08/06/2013)

BRASIL. **Estatuto das Cidades**. Lei n.º 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm> (Acesso em: 19/06/2013)

BRASIL. **Resolução CONAMA N° 369/2006**

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

HENKES, Silvana Lúcia. **A propriedade privada no século XXI**. IN: WERNECK, Mário (Coord.). **Direito ambiental: temas atuais, visto por nós advogados**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. P. 147 A161.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Princípios Fundamentais do Direito Ambiental**. IN: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Direito ambiental: fundamentos do direito ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Doutrinas

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

essenciais ; v. 1)

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Novos Direitos e Tributação. Perspectivas Necessárias para uma Eco-tributação. Anotações Preliminares.** in Tôrres, Helena Taveira. Direito Tributário Ambiental. São Paulo. Ed. Malheiros. 2005. p.597-623.

MOREIRA, Bruno. MARANGONI, Marina. CASTILHO, Rafael. **As Áreas de Proteção Ambiental e os Impostos sobre a Propriedade.** in: coordenado Orlando, Breno Ladeira KINGMA. DIREITO tributario ambiental. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. P. 161 a 176.

NUNES, Cleucio Santos.**Direito tributário e meio ambiente.**São Paulo: Dialética, 2005.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. **O município e o controle ambiental.** In WERNECK, Mário (Coord.). Direito ambiental: temas atuais, visto por nós advogados. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. P. 57 A 65

OLIVEIRA, Gustavo Goiabeira de. PÉRILLIER, Eduardo Barros Miranda. **A extrafiscalidade como Instrumento de Controle Ambiental.** in: coordenado Orlando, Breno Ladeira KINGMA. DIREITO tributario ambiental.Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. P.103 a 121.

ORLANDO, Breno Ladeira Kingma. GUDIÑO, Dabiel Mariz. **Instrumentos Tributários e Financeiros Utilizados no Brasil para a Proteção do Meio Ambiente: Uma Análise Crítica** in: coordenado Orlando, Breno Ladeira KINGMA. DIREITO tributario ambiental. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. P.79 A 102

“IPTU verde”: Uma perspectiva legislativa no município de Pelotas

PELOTAS. **Código do Meio Ambiente do Município de Pelotas.** Lei n°. 4594/2000. Disponível em:
<http://sapl.camarapel.rs.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/998_texto_integral>
(Acesso em: 20/06/2013)

PELOTAS. **Lei n°. 5.146/2005.** Reduz alíquotas do IPTU. Disponível em:
<http://sapl.camarapel.rs.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/1127_texto_integral>
(Acesso em: 20/06/2013)

PELOTAS. **Lei Complementar n.º 5502/2008. Plano Diretor Municipal.** Disponível em:
<http://sapl.camarapel.rs.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/1028_texto_integral>
(Acesso em 20/06/2013)

PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. **O licenciamento ambiental e a autonomia municipal.** IN: WERNECK, Mário (Coord.). Direito ambiental: temas atuais, visto por nós advogados. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. P.67 A 85.

SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributario Ambiental.** São Paulo: Quartier Latin, 2005.

SCAFF, Fernando Facury (Org); FRANÇA, Alexandra Beurlen. **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007.