

**CENTRO UNIVERSITÁRIO  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO” DE  
PRESIDENTE PRUDENTE**

FACULDADE DE DIREITO PRESIDENTE PRUDENTE - SP

**O IPTU VERDE OU ECOLÓGICO: REFLEXOS DO DIREITO  
AMBIENTAL NA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL**

Fernando Passos de Gois

Presidente Prudente/SP

2020

**CENTRO UNIVERSITÁRIO  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO” DE  
PRESIDENTE PRUDENTE**

FACULDADE DE DIREITO PRESIDENTE PRUDENTE - SP

**O IPTU VERDE OU ECOLÓGICO: REFLEXOS DO DIREITO  
AMBIENTAL NA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL**

Fernando Passos de Gois

Monografia apresentada como  
requisito parcial de Conclusão de  
Curso de Direito, sob orientação da  
Me. Ana Laura Teixeira.

Presidente Prudente/SP

2020

**OO IPTU VERDE OU ECOLÓGICO: REFLEXOS DO DIREITO  
AMBIENTAL NA TRIBUTAÇÃO MUNICIPAL**

Fernando Passos de Gois

Monografia apresentada como  
requisito parcial de Conclusão de  
Curso de Direito, sob orientação da  
Me. Ana Laura Teixeira Martelli.

---

Ana Laura Teixeira Martelli (Orientadora)

---

Caíque Tomaz Leite da Silva

---

Cláudia de Araújo Claudiano

Presidente Prudente, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2020.

**A Deus pela minha vida, e por me ajudar todos os obstáculos encontrados ao longo do curso de Direito.**

**Em especial, à minha mãe Célia Maria, que me incentiva nos momentos difíceis, hoje e sempre.**

**Aos professores da Toledo, principalmente, à Me. Ana Laura, pelas correções e ensinamentos que me permitiram concluir meu processo de formação acadêmica nos tempos de pandemia. Obrigado.**

**Este trabalho de pesquisa é dedicado, com todo o  
meu amor, à minha mãe, meu  
melhor exemplo de guerreira e companheira.**

**Só engrandecemos o nosso direito à vida cumprindo o nosso dever de cidadãos do mundo. (*Mahatma Gandhi*)**

## RESUMO

O presente trabalho de pesquisa tem por objetivo analisar a tutela jurídica do meio ambiente inserida no bojo do texto constitucional e que ensejou o equacionamento do papel da sociedade e do Estado, em face de do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à qualidade de vida sadia e à preservação do patrimônio genético e cultural dos brasileiros. Procura-se, inicialmente, o conceituar o meio ambiente ecologicamente equilibrado nos termos do art. 225, da Constituição Federal, e, nesse contexto, o papel do Direito Ambiental que através da máxima efetividade de seus princípios e regras, assume importância singular como responsável e garantidor do bem estar da sociedade brasileira, da fauna e da flora aqui existentes. a seguir traça-se da análise do tributo municipal – IPTU – e a competência municipal para instituir o Imposto Verde ou Ecológico tendo em vista o princípio do meio ambiente ecológico equilibrado previsto no texto constitucional e da função social da propriedade que enseja a aplicação de tributos com viés ecológico para preservação do meio ambiente e melhor qualidade de vida dos prudentinos. A metodologia se pauta pelo estudo descritivo de análise qualitativa de doutrinas, artigos científicos e legislação ambiental.

**Palavras chaves:** IPTU. Direito Ambiental. Competência Tributária Municipal. IPTU Verde ou Ecológico.

## **ABSTRACT**

The present research work aims to analyze the legal environment protection of the inserted on Brazilian constitutional text and which had given rise to the equation of the role of society and the State, in face of the fundamental right to an ecologically balanced environment, to the quality of life and the preservation of the genetic and cultural heritage of Brazilians. Initially, it seeks to conceptualize the ecologically balanced environment under the terms of article 225, of the Brazilian Federal Constitution, and, in this context, the role of Environmental Law which, through the maximum effectiveness of its principles and rules, assumes singular importance as responsible and guarantor of the well-being of Brazilian society, of the fauna and flora that exist here. The following traces the analysis of the municipal tax - IPTU - and the municipal competence to institute the Green or Ecological Tax in view of the principle of balanced ecological environment provided for in the constitutional text and the social function of the property that entails the application of taxes with an ecological bias to preserve the environment and improve the quality of Presidente Prudente's citizens. The methodology is guided by the descriptive study of qualitative analysis of doctrines, scientific articles and environmental legislation.

**Keywords:** IPTU. Environmental Law. Municipal Tax Competence. Green or Ecological Property Tax.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal do Brasil de 1988
CNUMA	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente
CTN	Código Tributário Nacional
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPI	Equipamento de Proteção Individual
IPI	Imposto sobre Serviços Industrializados
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ONU	Organização das Nações Unidas
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
REFIS	Programa de Recuperação Fiscal

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2. DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU.....</b>	<b>14</b>
2.1. Conceito.....	14
2.2. Classificação do IPTU (fiscal ou extrafiscal e direta ou indireta) .....	16
2.3. Competência Tributária Municipal.....	17
2.4. Previsão Legal do IPTU.....	20
2.4.1. Sujeito ativo e passivo.....	22
2.4.2. Fato gerador.....	22
2.4.3. Base de cálculo.....	23
2.4.4. Alíquota.....	24
2.4.5. Imunidade.....	25
2.4.6. Isenção.....	27
<b>3. DO MEIO AMBIENTE NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO....</b>	<b>29</b>
3.1. Tutela Constitucional e Legal do Meio Ambiente.....	29
3.1.1. O meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	31
3.1.2. O direito ambiental e a tutela constitucional ambiental.....	32
3.2. Classificação do Meio Ambiente.....	34
3.3. Meio Ambiente como Bem Jurídico Autônomo.....	38
3.4. Os princípios norteadores do Direito Ambiental.....	39
3.4.1. Princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	39
3.4.2. Princípio democrático.....	40
3.4.3. Princípio da prevenção.....	40
3.4.4. Princípio da precaução.....	41
3.4.5. Princípio da participação comunitária ou cidadã.....	42
3.4.6. Princípio do poluidor-pagador.....	42
3.4.7. Princípio da proibição do retrocesso ambiental.....	43
3.5. A Tributação na Proteção do Meio Ambiente.....	43
<b>4. DO IPTU VERDE OU ECOLÓGICO.....</b>	<b>46</b>
4.1. Conceito.....	47
4.2. Fundamento Jurídico.....	48
4.3. Natureza Jurídica do IPTU Verde ou Ecológico.....	49
4.4. Da Função Social e Ambiental da Propriedade.....	50
4.5. O IPTU Verde ou Ecológico como Instrumento de Efetivação da Função Social da Propriedade em Presidente Prudente-SP.....	55
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>61</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A precariedade das políticas públicas com o meio ambiente caracteriza um abandono estatal e preocupa todos os brasileiros conquanto não se identifica um futuro promissor instituído na Carta Maior no seu art. 225, que reza o dever coletivo de cuidado e manutenção do meio ambiente equilibrado para as futuras gerações. Não é um problema pontual da sociedade brasileira, mas um problema identificado desde o final do Século XX, que se acentua a cada dia pelo mundo inteiro.

Sabe-se que desde o início do novo século é intenso o debate sobre o meio ambiente e sua proteção, mas concretamente, é pequena a conscientização da classe política e dos próprios cidadãos no tocante à escassez e limitação dos recursos naturais. Também, são ignorados os riscos ecológicos que contaminam a qualidade do meio ambiente e as questões de sustentabilidade.

Uma nova consciência ecológica precisa ser articulada com urgência através de iniciativas do Poder Público, fundamentadas na função social da propriedade e com racionalidade orientada para condutas sustentáveis, do público e privado. Nessa perspectiva deve estar o respeito pelo equilíbrio natural, permitindo o uso continuado no tempo dos serviços ecossistêmicos, como fonte indispensável para a vida e para o desenvolvimento pleno dos seres humanos – no presente e no futuro, tal como prevê o texto constitucional.

O novo paradigma consiste em alcançar um estado de prosperidade, caracterizado por um equilíbrio duradouro e equitativo que respeite os limites intrínsecos da Natureza. Assim, nessa pesquisa busca-se analisar o que se entende por IPTU Verde ou Ecológico, tributo de competência municipal instituído para melhoria da preservação do meio ambiente e melhor qualidade de vida, em especial, de todos os prudentinos.

É certo que a crise ambiental enfrentada no Brasil, hoje, não é local nem regional, mas um fenômeno mundial relacionado como o modelo econômico contemporâneo, que muito além de fomentar a grande desigualdade social e promover a degradação dos espaços territoriais, olha com aparente cinismo as denúncias sobre a perda da biodiversidade e o aquecimento global que comprometem a sobrevivência da vida humana.

Nesse contexto, ganhou espaço a discussão da tutela do meio ambiente, um dos assuntos de maior relevância no cenário jurídico para a efetiva conscientização da sociedade brasileira na questão ambiental. Era preciso formalizar que a luta em defesa do meio ambiente é de todos nós conquanto representa nossa própria existência. E, esse dever de cuidar coletivo está sacramentado desde a Constituição Republicana de 1988, apelidada de Constituição Verde pela doutrina, devido ao destaque ao meio ambiente e a inovação ao colocar em seu texto a responsabilidade sobre os direitos fundamentais de modo a preservar o meio ambiente para as futuras gerações, ao Estado e a coletividade, como um todo.

Apesar do dever de preservar e defender o meio ambiente pertencerem ao Estado e à coletividade, era preciso que essa tutela fosse regulamentada através de políticas públicas para a eficácia e efetividade dos preceitos ambientais e conscientização de toda a comunidade.

Assim, ao ampliar o conceito jurídico de meio ambiente dado pela Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA), que regulamenta as políticas públicas ambientais, a Constituição Federal de 1988 criou um sistema jurídico dentro do ordenamento brasileiro, daí porque recebeu a denominação de Constituição Verde. Ou seja, a constitucionalização do meio ambiente foi um salto em direção a um novo paradigma da constitucionalidade ambiental que determina toda uma nova abordagem e leitura do ordenamento jurídico ambiental, quando não mais coloca a natureza em segundo plano ou desconsidera sua importância, não só para a sadia qualidade de vida de todos, mas também como ser autônomo, digno de respeito e consideração em si e por si mesmo.

Também, ressaltou a preocupação com a proteção do patrimônio ambiental global considerado em todas as suas manifestações (meio ambiente artificial, meio ambiente cultural, meio ambiente natural e meio ambiente social), bandeira essa que deve ser defendida por todos os brasileiros, solidariamente.

No presente trabalho de monografia busca-se, primeiramente, no Capítulo 2. analisar o tributo IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano, sua conceituação, classificação e finalidade fiscal ou extrafiscal, e competências.

No Capítulo 3., estuda-se a tutela do meio ambiente dentro do ordenamento jurídico brasileiro e a preocupação do Direito Ambiental, seus

princípios norteadores para a proteção do patrimônio ambiental nacional, ou seja, considerando-se o meio ambiente em todas as suas manifestações (meio ambiente artificial, meio ambiente cultural, meio ambiente natural e meio ambiente social). Isto porque essa bandeira deve ser defendida por todos os brasileiros, solidariamente.

Por fim, no Capítulo 4., trata-se do IPTU Verde ou Ecológico, de competência municipal que está sendo implementado com base a função social do imóvel urbano para otimização das políticas de preservação ambiental das cidades brasileiras.

Para tal finalidade foi realizada uma revisão literária na melhor doutrina ambientalista brasileira e artigos científicos que fomentam a implementação de políticas públicas que incentivem a preservação do meio ambiente ecologicamente sustentável para as futuras gerações e, ao mesmo tempo, que promovam a conscientização e a responsabilização daqueles que insistam em não enxergar que os recursos naturais brasileiros são limitados e esgotáveis.

## 2. DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO – IPTU

O Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU é um dos tributos mais antigos e uma importante fonte de arrecadação nos municípios brasileiros desde o Reinado de D. João VI, época do Brasil Colônia de Portugal, e está previsto em todas as Constituições Brasileiras.

Embora haja essa previsão constitucional, suas normas gerais são estabelecidas no Código Tributário Nacional - CTN, que define como fato gerador, a propriedade localizada em zona urbana do município (BRASIL, 1966).

O cálculo do valor a ser arrecadado no IPTU é realizado multiplicando o valor venal do imóvel pela sua respectiva alíquota que, por sua vez, deve ser fixada por lei municipal (FLOETER, 2007), conforme se verá a seguir nessa pesquisa acadêmica realizada para graduação em Direito.

### 2.1. Conceito

O Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU é uma forma de tributação direta, realizada pelo Poder Público Municipal, incidindo sobre a propriedade urbana, o lote e a edificação. Seu valor pago pelo proprietário de imóvel urbano leva em conta sua capacidade contributiva com o objetivo de custear gastos públicos e a melhoria dos serviços municipais.

Para Santana (2013), trata-se de um tributo cuja denominação sob a sigla IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (ou Imposto Predial e Territorial Urbano, para a melhor doutrina tributária), está relacionado com a função social da propriedade urbana.

Mas o que se entende por tributo?

O art. 3º do Código Tributário Nacional - CTN preceitua que,

Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (CTN, 1966) (grifamos)

Para Harada (2012, p. 91) no tocante às variações na denominação do IPTU, a incidência se mostra em todas as Constituições Brasileiras a partir da Constituição de 1937 (Imposto Predial e o Territorial Urbano), na Constituição de 1946 (Imposto Predial e Territorial Urbano), na Constituição de 1946 (Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana), nas Constituições de 1967/1969 e na de 1988 (Imposto Predial e Territorial Urbano). O Código Tributário Nacional - CTN (Lei n. 5.172, de 25.10.1966) rege o IPTU em seus arts. 32 a 34 e sua constitucionalidade está prevista no art.156, I, CF/88.

Explica Ramos (2006) que,

Os tributos têm por objetivo principal a arrecadação fiscal, gerando receitas para os cofres públicos, para que o Estado tenha condições de realizar a manutenção e a prestação de serviços gerais à população. Contudo, alguns objetivos secundários têm sido postos em prática por meio do caráter extrafiscal de alguns impostos, revelando-se um dos meios de estímulo a determinadas condutas sociais, podendo produzir efeitos na recuperação e na conservação do patrimônio histórico, ambiental, dentre outras tipologias de incentivos aplicáveis à escala urbana (RAMOS, 2006).

Nesse mesmo sentido, Cunha (2011) afirma que a extrafiscalidade tem se configurada como uma alternativa de indução à participação social, mesmo prevalendo, a princípio, uma reação decorrente do interesse na obtenção de descontos via incentivos fiscais. Muito embora a extrafiscalidade não seja a razão originária do tributo, os objetivos presentes na sua implantação podem assumir papel relevante na gestão pública, dado que, em determinados casos, as condutas por ela induzidas integram políticas públicas voltadas aos diferentes tipos de melhorias, inclusive, de ordem ambiental.

E, importante ressaltar que essa questão da fiscalidade e da extrafiscalidade será detalhada em tópico específico abaixo.

Assim, ao recorrer a tais estratégias, o Poder Público abre mão de uma parte da arrecadação de sua competência. Mas, por outro lado, promove condutas de interesse socioambiental que também contribuem com o erário público, na medida em que, determinadas ações coletivas podem gerar retornos importantes para o município, viabilizando compensações de caráter econômico, assegurando, também, a manutenção do equilíbrio fiscal (CUNHA, 2011).

E, importante ressaltar que essa questão da fiscalidade e da extrafiscalidade será detalhada em tópico específico abaixo.

## **2.2. Classificação do IPTU (Fiscal ou Extrafiscal, Direto ou Indireto)**

Como visto, o IPTU é um imposto pessoal que incide sobre o direito de propriedade do contribuinte e medindo sua capacidade econômica e contributiva. É imposto direto porque a pessoa de fato e de direito são conjugadas no Contribuinte, ou seja, no proprietário do bem imóvel urbano.

O IPTU pode ser classificado como: real, pessoal, direto, progressivo, fiscal e extrafiscal. É considerado como imposto real porque se relaciona com qualquer característica da pessoa do Contribuinte, mas sim, com o objeto tributável o imóvel a propriedade predial e territorial urbano (SANTANA, 2013).

Contudo, a Lei Orgânica do Município pode abrigar tratamento desigual ao proprietário de imóvel de maneira diversa aos demais munícipes, levando em conta alguns critérios previstos, tais como: único imóvel na região, idade do proprietário, números de dependentes, doenças, e também, a valorização e localização da zona residencial.

Entende-se, quanto à sua finalidade que o tributo em comento pode ser classificado como fiscal porque visa a arrecadação de fundos para o Município, uma receita de competência derivada prevista no art. 156, I, da CF/88. E, será extrafiscal quando fixado sobre a localização ou utilização do imóvel, ou seja, em observância ao princípio da função social da propriedade urbana, nos termos do § 4º, II, desse mesmo dispositivo constitucional.

Ensina Carneiro (2012, p.8) que a funcionalidade do imposto (IPTU) é, preponderantemente, fiscal porque se trata de obtenção de receita derivada para os Municípios e para o Distrito Federal, seja através da sua previsão ordinária (art. 156, inciso I, CF) ou pela sua progressividade fiscal prevista no inciso I, do § 1º, do art. 156, CF). E, complementando seu entendimento, pondera o tributarista:

Considerando a evolução do Direito Tributário como forma de intervenção política econômica, poderá esta função, também ser excepcionalmente, extrafiscal quando se valer da progressividade no tempo que lhe permite o ar. 182, § 4º, inciso II, da CF para coibir o



descumprimento da função social da propriedade urbana. Destaque-se que também será possível invocar a extrafiscalidade na hipótese do art. 156, parágrafo 1º, inciso II, da CF quando se fixarem alíquotas diferenciadas em razão do uso e localização do imóvel, pela progressividade, podendo ou não, ser o tributo extrafiscal. (CARNEIRO, 2012). (grifamos)

No tocante à classificação, direto ou indireto, leva-se em conta que o ônus econômico cabe, diretamente ao Contribuinte conquanto, proprietário, titular do domínio útil ou possuidor com *animus domini* do bem imóvel. Mas será indireto, quando for de responsabilidade do locatário de um imóvel urbano, se no contrato de locação existir cláusula específica sobre tal responsabilização.

Santana (2013) destaca que a finalidade do IPTU é a arrecadação revestida com total aplicação nas melhorias municipais, através de construção de escolas, manutenção e ampliação de atendimentos de saúde, pavimentação de logradouros, conservação de praças, áreas de lazer etc., e assim, incrementar as políticas públicas comprometidas pelos chefes executivos municipais.

E, como decorrência da igualdade tributária, o princípio da capacidade contributiva impõe, por sua natureza subjetiva, que a base de cálculo dos tributos seja mensurada conforme o potencial contributivo de cada indivíduo, distribuindo-se a carga tributária equitativamente, numa medida de justiça fiscal, o que implica afirmar que poderá a extrafiscalidade legitimar alíquotas progressivas, com base na função contributiva do proprietário e da função social do seu imóvel.

Isto porque, a capacidade contributiva requer a preservação do mínimo vital, compreendidos não só os direitos básicos garantidos pela Constituição Federal aos indivíduos (vale dizer, saúde, educação e propriedade), mas também aqueles assegurados às entidades econômicas (ou seja, livre iniciativa e livre concorrência) e, em especial, respeito ao meio ambiente e melhoria da qualidade de vida no ambiente urbano.

### **2.3. Competência Tributária Municipal do IPTU**

É cediço que a repartição tributária é basal num Estado Federativo, conquanto assegure autonomia de seus Estados Membros legitimada no texto

constitucional com atribuições e delimitações. Assim, no Estado Brasileiro, uma República Federativa, se faz necessária a distribuição constitucional da competência tributária minudenciada para se evitar conflitos de competência entre os seus entes federativos.

O ordenamento jurídico pátrio disciplina duas espécies de competência tributária. A primeira trata-se da competência para instituição dos tributos, possibilidade outorgada pela Constituição Federal às pessoas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para legislarem dentro dos limites fixados e, em conformidade com a materialidade prevista nos arts. 153 e 154, da Constituição Federal de 1988, e, a segunda espécie trata-se de competência tributária para participar da arrecadação dos tributos, nos termos do art. 157, CF.

Para Carrazza (2005, p. 155) as normas constituintes quando atribuem competências tributárias à União, Estados, Distrito Federal e Municípios encerram duplo comando, assim, habilitam a pessoa política contemplada - e somente a ela - a criar, querendo um determinado tributo, e, proíbem as demais de virem a instituí-lo.

E, nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 delineou os critérios da materialidade e da territorialidade para a repartição da competência tributária brasileira. Entende-se por critério material, a definição dos modelos de impostos que podem ser criados, exclusivamente, por cada ente federativo. Já, o critério territorial, entende-se a limitação do âmbito das leis tributárias ao território da ordem jurídica que as editou e, evitando-se, com isso, o conflito dos Estados e Municípios.

De tal feita que, considerando-se os critérios de repartição das competências tributárias, a demarcação dos impostos atribuídos aos Municípios, está expressamente prevista no art. 156, CF, *in verbis*:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão intervivos, 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;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e  
II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

§ 2º O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;  
II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;  
II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior;  
III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Ou seja, cabem aos Municípios as cobranças do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a ele relativos) e ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza).

Nesse sentido é a lição de Carrazza (2005, p. 564) que ensina:

Os Municípios, sendo dotados de autonomia e possuindo competências próprias (inclusive tributárias e ambientais), devem ser reconhecidos com integrantes da Federação, garantindo-lhes seu controle e operacionalidade nas áreas de atuação que lhe foram incumbidas. Não obstante, tal posicionamento não é uniforme. A doutrina minoritária defende que, apesar dos Municípios e o Distrito Federal serem pessoas políticas autônomas estão ausentes do pacto federativo (CARRAZZA, 2005). (grifamos)

Portanto, denota-se plausível a afirmação de que o emprego, através de leis autorizadas desses tributos para a preservação da função social dos imóveis urbanos e para a proteção ambiental, deve ser compatibilizado as competências ambientais.

De tal feita que, os Municípios estão autorizados a legislar sobre o meio ambiente, principalmente, quando importante para o interesse local, de modo que os tributos de competência municipal possam ser utilizados também na preservação do meio ambiente, quando coincidir com o interesse municipal e suas particularidades, onde se enquadra o IPTU, como se verá no capítulo específico, abaixo nessa monografia.

## 2.4. Previsão Legal da Competência do IPTU

O IPTU tem previsão legal art. 156, inciso I, da Constituição Federal de 1988, nos arts. 32 a 34 da Seção II – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana do Código Tributário Nacional, e no arts. 7º e 8º do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), *in verbis*:

- **Constituição Federal de 1988**

**Art. 156.** Compete aos Municípios instituir impostos sobre:  
I - propriedade predial e territorial urbana;

- **Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/1966)**

**Art. 32.** 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.

§ 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.

**Art. 33.** A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

**Art. 34.** Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. (CTN, 2017)<sup>1</sup>

- **Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001)**

---

<sup>1</sup> Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531492/código\\_tributario\\_nacional\\_3ed.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531492/código_tributario_nacional_3ed.pdf). Acesso em 24 out. 2020.

**Art. 7º.** Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

**Art. 8º.** Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei. (BRASILIA, 2008).<sup>2</sup>

Para Rebouças (2014), a competência tributária do IPTU é municipal, mas pode ser exigível pela União e pelo Distrito Federal, por força da disposição legal do art. 147, CF que destaca a disposição do Distrito Federal que, embora tenha semelhança com os outros Estados Federativos, poderá cobrar o IPTU porque este não pode ser subdividido em Municípios, o que se comprovam nas cidades satélites ao redor sob sua jurisdição.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6>. Acesso em 24 out. 2020.

### 2.4.1. Sujeito ativo e passivo

O sujeito ativo (titular do direito subjetivo de exigir a prestação pecuniária) é a União Federal. Já o sujeito passivo é o contribuinte, ou seja, a pessoa física ou jurídica, proprietária ou detentora do domínio útil ou a posse do bem (conforme art. 34, CTN), que tem por domicílio tributário, o Município de localização do imóvel, vedada a eleição de qualquer outro.

Além disso, é considerado responsável pelo crédito tributário, o sucessor, a qualquer título, nos termos dos arts. 128 a 133, do CTN (FERRAGUT, 2019).

Sobre as partes da relação jurídica, Rebouças (2014) explica que a sujeição passiva do IPTU abrange aquele que detém qualquer direito de gozo relativamente ao bem imóvel, seja pleno ou ilimitado.

Porém, de acordo com a nova Lei do Inquilinato (Lei nº 12.112/2010), o pagamento do IPTU pode ser negociado entre ambas as partes: proprietário (locador) e o inquilino (locatário), desde que haja cláusula pré-estabelecida no contrato de locação. Ocorre que, mesmo sendo definido o inquilino como responsável pelo pagamento, a obrigação legal, continua sendo do proprietário e, se o imposto não for pago, o Município pode cobrar a dívida do locador (comodatário do bem imóvel), independentemente, do acordado no contrato.

Assim, entende-se que o Contribuinte do IPTU será o proprietário do imóvel com pleno domínio, o de domínio exclusivo ou em condição de coproprietário, bem como o usufrutuário, aquele possuidor com *animus dominis* e o locatário quando da previsão contratual.

E, a sujeição ativa do IPTU é do Município por força da competência tributária.

### 2.4.2. Fato gerador

O fato gerador do IPTU como o próprio art. 32 do Código Tributário Nacional reza será 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.

Também, o referido Códex menciona a acessão física e imóvel por natureza, pois antigamente havia a cobrança de 2 (dois) impostos. A cobrança do imóvel por natureza era recolhida pelo Estado e dizia respeito ao solo, os acessórios naturais o espaço aéreo e o subsolo. Neste outro a cobrança era recolhida para os cofres públicos do Município e seria tudo aquilo construído pelo homem, ou seja, a edificação feita no terreno. É por isso que o nome do imposto é chamado de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, ou seja, foi unificada a cobrança dos dois impostos (REBOUÇAS, 2014)

Assim, para a definição da hipótese de incidência do IPTU, é importante a área geográfica a qual o imóvel está situado, sendo imprescindível a localização dele na zona urbana do Município.

#### **2.4.3. Base de Cálculo**

Entende-se por base de cálculo o aspecto mensurável da hipótese de incidência pelo tamanho do imóvel, sua localização e função social agregada.

A base de cálculo do IPTU está definida no art. 33 do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

Art. 33. A base de cálculo é o valor venal do imóvel.  
Parágrafo Único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

Ou seja, nos termos do dispositivo acima, a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, não se considerando o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

O valor venal de um imóvel é o preço de venda, levando-se em consideração o terreno acrescido de suas edificações, estimado por critérios técnicos prescritos em lei municipal. Ou seja, é o valor provável do imóvel, aquele

que o bem alcançaria para compra e venda à vista, conforme as condições usuais do mercado imobiliário (FERRAGUT, 2019).

Importa salientar que o valor venal do imóvel, por ser a base de cálculo do imposto e um dos critérios da regra-matriz de incidência, só pode ser fixado ou majorado por lei. Contudo, o que se pode estabelecer por meio de ato do Poder Executivo é a atualização monetária do imposto, a teor do disposto no § 2º, do art. 97 do CTN.

E, geralmente, cabe à Administração Pública Municipal, apurar o correto valor do imóvel, o que normalmente é feito através da elaboração da Planta Genérica de Valores. Também, permite-se algumas vezes que o Contribuinte faça declaração do valor do seu bem para efeitos de cadastramento. E, em caso de divergência entre o valor declarado pelo contribuinte e o real valor do imóvel, o Município pode arbitrar o valor, ato esse submetido à contestação do Contribuinte (FERRAGUT, 2019).

Importante ressaltar a lição de Rebouças (2014), que ensina:

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 150, § 1º, após a Emenda Constitucional 42/2004, estabeleceu uma exceção ao princípio da anterioridade nonagesimal quanto à majoração da base de cálculo do IPTU dando a certos impostos a não necessidade do cumprimento deste princípio. Ou seja, o Poder Público Municipal poderá fixar um novo valor venal de um imóvel no final do ano e já ser aplicado no dia 1º de janeiro do ano seguinte sem decorrer vício de anterioridade. (REBOUÇAS, 2014) (grifamos)

Ainda no que concerne a atualização e aumento da base de cálculo o Superior Tribunal de Justiça – STJ editou a Súmula 160 com a seguinte redação: “É defeso ao Município atualizar o IPTU, mediante Decreto, em percentual superior ao índice oficial de correção monetária”, complementa o referido autor.

Assim, cumpre ressaltar que o valor venal do imóvel não é absoluto, pois o art. 148 do CTN concede ao Contribuinte, o direito ao contraditório e à impugnação da avaliação realizada pela Administração Pública.

#### **2.4.4. Alíquota**



Alíquota é um percentual definido em lei que aplicado sobre a base de cálculo, no tributo em tela, sobre o valor venal do imóvel urbano, para efeitos chega-se ao valor do IPTU. Assim, o IPTU é calculado através da multiplicação do valor venal do imóvel pela respectiva alíquota definida por lei municipal ou distrital.

Para Ferragut (2019), a alíquota é o critério legal, em regra expresso em percentagem (%), para cálculo do IPTU sobre o valor venal do imóvel. Por exemplo, no caso do IPTU, a alíquota aplicada pelo Município de São Paulo varia de 1% a 1,5%, nos termos da Lei n. 6.989/1966, que sofreu diversas alterações, em especial, pela Lei n. 15.889/2013.

Esta legislação estabelece que:

1. para os imóveis construídos utilizados exclusiva ou predominantemente como residência, o imposto é calculado à razão de 1% do valor venal, com acréscimos e descontos definidos por faixas de valor venal; e
2. para os demais imóveis construídos e terrenos, o imposto é calculado à razão de 1,5% do valor venal, com acréscimos e descontos também definidos por faixas de valor venal.

Também, a Constituição Federal de 1988 permitiu, no art. 182, II, § 4º, a utilização de alíquotas maiores para imóveis em desacordo com o Plano Diretor Urbano, pretendendo elevar a tributação sobre tais imóveis, com a finalidade de desestimular o aproveitamento errôneo do solo urbano, e assim, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (FERRAGUT, 2019).

E, nestes casos, o IPTU será utilizado como instrumento para desestimular comportamentos definidos em lei e o imposto será utilizado prioritariamente em caráter extrafiscal.

#### **2.4.5. Imunidade**

Como visto, a Constituição Federal outorga competência aos Municípios e ao Distrito Federal para legislar sobre os tributos, constitucionalmente previstos em seus territórios nos limites dessa competência, como o IPTU.

Todavia, a própria Constituição Federal estabelece limitações ao exercício dessa competência outorgada e prevê situações em que, a despeito de aparentemente constarem neste campo de atuação, não podem ser objeto de tributação. Ou seja, o poder de tributar municipal não é absoluto e pode ser limitado nos termos do art. 150, da Constituição Federal que prevê as imunidades tributárias.

Mas, o que se entende por imunidade tributária?

Imunidade tributária é uma norma negativa de competência descrita na própria Constituição Federal, que traz situações que não podem ser objeto de tributação, para garantir direitos sociais e fundamentais dos brasileiros como liberdade religiosa e de expressão, acesso à cultura e democracia política.

Da lição de Ferragut (2019) se desprende que, atendidos os requisitos constitucionais, são imunes do IPTU:

- Os imóveis integrantes do patrimônio da União, Estados, Municípios, Distrito Federal, autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (CF, art. 150, VI, 'a' e § 2º);
- Os templos de qualquer culto (CF, art. 150, VI, 'b');
- Os imóveis integrantes do patrimônio dos partidos políticos, inclusive suas fundações; do patrimônio das entidades sindicais dos trabalhadores; das instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos e atendidos os requisitos da lei (CF, art. 150, VI, 'c'); e das instituições de Educação e de Assistência Social.

Explica-se. Para que a imunidade tributária do IPTU seja deferida, deverão ser cumpridos dois requisitos essenciais:

a.) o imóvel objeto do pedido deve ser integrante do patrimônio da União, Estados, Municípios, Distrito Federal, autarquias, fundações instituídas e mantidas pela Administração Pública (imunidade recíproca entre todos os entes federativos); templos religiosos de qualquer culto; ou patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais

dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos; e,

b.) ser utilizado nas finalidades essenciais dessas entidades, e também, não distribuírem qualquer parcela do seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; e, aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção de seus objetivos institucionais.

Assim, apesar de aplicadas ao IPTU, todas as imunidades previstas na Constituição Federal, existem algumas peculiaridades no tocante à utilização do imóvel das entidades federativas e das instituições sociais quanto à renda e aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais (COSTA, 2006, p. 235).

Portanto, importa observar que o texto constitucional em nenhum momento utiliza o termo “imunidade”, mas refere-se à não incidência (por exemplo, o art. 153, § 3º, III), vedação à instituição ou mesmo ao termo “isenção”, que se distingue do instituto infraconstitucional de mesmo nome por tratar-se justamente de norma negativa de competência (imunidade), como abaixo será analisado.

#### **2.5.6. Isenção**

O que é isenção tributária?

Trata-se de dispensa legal do pagamento do tributo. Assim, o ente político que tem competência para instituir o tributo, pode optar por dispensar o pagamento em determinados casos, como no IPTU, que é tributo no âmbito do exercício da competência municipal e distrital.

Assim, o IPTU por ser um tributo municipal, depende da opção legislativa e a isenção é variável de acordo com cada Município.

A título de exemplo, explica Maria Rita Ferragut (2019) que se considerava a isenção vigente em São Paulo, em 2017, para o aposentado, pensionista ou beneficiário de renda mensal vitalícia, quando:

- Não possuir outro imóvel no Município (o Contribuinte não pode ter outro imóvel de sua propriedade na Cidade de São Paulo);
- Utilizá-lo como residência (o Contribuinte deve residir no próprio imóvel);
- Rendimento mensal que não ultrapasse 5 (cinco) salários mínimos no exercício a que se refere o pedido (o Contribuinte não ter renda mensal maior que 5 salários mínimos);
- O imóvel deve fazer parte do patrimônio do Solicitante (o Contribuinte deve ser proprietário e residir no imóvel); e,
- O valor venal do imóvel seja de até R\$ 1.176.311,00 (o valor venal calculado pela Prefeitura da Capital, não poderia ser maior que um milhão, cento e setenta e seis mil e trezentos e onze reais, em 2017).

E, em Presidente Prudente, em novembro de 2019, a isenção era deferida ao proprietário (interessado), aos aposentados e pensionistas, cuja metragem ou construção do imóvel urbana não ultrapassasse 70 m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados).

Ressalta-se que, no caso do interessado na isenção deveria ser proprietário de somente um imóvel inferior a 70m<sup>2</sup> e de uso exclusivo residencial. Também, o Contribuinte prudentino deveria residir no próprio local e inexistir qualquer tipo de débito referente ao imóvel.

Já no caso dos aposentados e pensionistas são as mesmas exigências, além da renda mensal que não poderia ultrapassar 578 UFMs (Unidade Fiscal Monetária), cuja cifra correspondia na época, a R\$ 2.140,63 (dois mil e cento e quarenta reais e sessenta e três centavos), segundo informativo da Secretaria de Comunicação do Município de Presidente Prudente (2019)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.presidenteprudente.sp.gov.br/site/noticias.xhtml?cod=47009>. Acesso em 25 out. 2020.

### 3. DO MEIO AMBIENTE NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O advento do Estado Democrático de Direito, a partir da Constituição de 1988, fez surgir no Brasil, uma nova concepção de meio ambiente, cuja proteção e preservação pertencem a toda a sociedade aliada ao Poder Público.

Para Scariot (2016), a Carta Constitucional de 1988 inaugurou uma nova fase de proteção ao meio ambiente e os dispositivos constitucionais que versam sobre a questão ambiental, passaram a ser visto como questões cruciais ao desenvolvimento do País, à saúde e à qualidade de vida dos brasileiros.

Assim, embora o meio ambiente ecologicamente equilibrado não esteja previsto entre os direitos fundamentais do art. 5º da Carta Constitucional, é irrecusável sua característica de direito fundamental de terceira dimensão, cuja preocupação é a preservação da dignidade humana e da sadia qualidade de vida, o que está, certamente ligado à proteção ambiental, afirma a autora.

E, isto se justifica porque a preocupação com o equilíbrio ecológico está diretamente relacionada ao compromisso da geração atual com o presente e com o futuro, conforme a reflexão acadêmica abaixo.

#### 3.1. Tutela Constitucional e Legal do Meio Ambiente

O meio ambiente é “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordens física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas suas formas” – essa é a definição trazida pela Lei n. 6.938/81, art. 3º, inciso I (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA):

Art. 3º, I, PNMA/81. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  
I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (BRASIL, 1981).

Tal definição é ampla e demonstra, notoriamente, a opção do legislador infraconstitucional por trazer um conjunto jurídico aberto, a fim de criar um espaço positivo de incidência da norma legal, o qual está em plena harmonia com a Constituição Federal que, no art. 225, *caput*, buscou tutelar todos os

aspectos do meio ambiente (natural, artificial, cultural), afirmando que todos “tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”:

Art. 225, *caput*, CF/88. 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. (BRASIL, 1988)

Observa-se assim, que dois são os objetos de tutela ambiental constantes da definição legal e acolhidos pela nossa Carta Maior: primeiramente, a qualidade do meio ambiente em todos os seus aspectos; e depois, a saúde, segurança e bem estar do cidadão, expresso nos conceitos vida em todas as suas formas (art. 3º da Lei n. 6.938/81) e qualidade de vida (*caput* do art. 225, CF/88) (MELO, 2013).

Na doutrina de Ferreira Filho (2003, p. 370) se tem que o meio ambiente é um direito fundamental de terceira geração:

De primeira geração são os direitos civis e políticos – liberdades públicas negativas perante o Estado. Depois de libertados o homem das garras deste, surgiram os direitos positivos, de segunda geração – os sociais, os econômicos e os culturais -, que servem para dotar o ser humano das condições minimamente necessárias ao exercício de uma vida digna. De terceira geração, são os direitos de solidariedade e fraternidade – a paz no mundo, o desenvolvimento econômico dos países, a preservação do meio ambiente, do patrimônio comum da humanidade e da comunicação. Essas gerações de direitos são imprescindíveis à condição humana e merecem proteção do Estado e da sociedade. (FERREIRA FILHO, 2003)

Já Paulo Machado (2014, p. 213) leciona que a expressão meio ambiente se consagrou, de fato, em 1988 quando foi positivada pela Constituição Federal em diversos dispositivos recepcionando e atribuindo àquela o sentido mais abrangente possível. Isto porque, a CF/88 ampliou o conceito jurídico de meio ambiente dado pela Lei n. 6.938/81 (PNMA), criando um verdadeiro subsistema jurídico-ambiental, recebendo, inclusive, a denominação de Constituição Verde.

É possível analisar a profundidade contida na expressão “meio ambiente” pelo conceito trazido por Milaré (2007, p. 111):

Meio ambiente é o conjunto de elementos abióticos (físicos e químicos) e bióticos (flora e fauna), organizados em diferentes ecossistemas naturais e sociais em que se insere o Homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro das leis da natureza e de padrões de qualidade definidos. (MILARÉ, 2007) (grifou-se).

Observa-se que o conceito legal é sistêmico porque sinaliza o meio ambiente como uma unidade formada por interrelações entre o homem, a natureza original, a artificial e os bens culturais, de forma interdependente. O homem depende da natureza e é atingido por qualquer dano ambiental (BIRNFELD, 2011).

Tal conceito adota o que se chama de antropocentrismo alargado, em que o homem é não só parte da natureza, mas também sua figura central, o que se confirma na Constituição Federal, que dá ao meio ambiente ecologicamente equilibrado o *status* de direito humano fundamental.

### **3.1.1. O meio ambiente ecologicamente equilibrado**

Também, a Constituição Federal de 1988 elevou a tutela do meio ambiente à condição de princípio constitucional, não apenas na ordem econômica, mas uma garantia constitucional e um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de uma cláusula pétrea, pois o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi afetado ao uso comum do povo, não podendo ser desafetado sob pena de violação constitucional (SILVA; FELÍCIO, 2016).

Na lição de Gomes (2011, p. 472), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi instituído como direito humano fundamental da pessoa humana, essencial à qualidade de vida, conforme dita nossa Constituição Federal em seu art. 225. O bem de natureza ambiental é pública por essência, pertencente a toda coletividade e que essa, juntamente com o Poder Público, possui o ônus de defendê-la e preservá-la. Já José Afonso da Silva (*op. cit.*, p. 67) leciona ser muito importante que se tenha consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os direitos fundamentais do homem,

é que há de orientar todas as formas de atuação no campo de tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade e como as de iniciativa privada, dentre outras.

Ressalta-se que, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é fruto da evolução dos direitos constitucionais e seu conteúdo o identifica como um produto histórico e complexo que veio em resposta aos anseios e necessidades do homem contemporâneo.

Assim, na dinâmica da sociedade contemporânea, um direito fundamental da pessoa humana pré-existente se renova, concomitantemente, com o surgimento de novos direitos decorrentes de uma construção jurídica constitucional.

### **3.1.2. O direito ambiental e a tutela constitucional ambiental**

Por Direito Ambiental, Carvalho (2008, p. 17) define o conjunto de regras e princípios destinados à proteção do meio ambiente, que inclui medidas de caráter administrativo e judiciais, visando a reparação econômica e financeira dos danos causados ao meio ambiente e aos ecossistemas. Trata-se de um ramo relativamente novo do Direito, incluído em razão da mudança na concepção de ambiente em razão do escasseamento de recursos importantes à sobrevivência de todos os seres vivos no planeta. Seu surgimento como disciplina jurídica, denota que as relações entre o ser humano e o mundo que o envolve vêm se modificando de forma muito acelerada e profunda.

O Direito Ambiental é um direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais, bem como para resolver problemas interrelacionados de proteção ambiental, permeando praticamente todo o conjunto da ordem jurídica, superando, com isto, toda a classificação tradicional sistemática do Direito (NUNES JR, 2005).



Para Antunes (2015, p. 6), o Direito Ambiental é, portanto, “a norma que, baseada no fato ambiental e no valor ético ambiental, estabelece mecanismos aptos a disciplinar as atividades humanas em relação ao meio ambiente”.

Assim, a referida disciplina deverá buscar respostas para solucionar ou minimizar os problemas ambientais que estão emergindo, fazendo sempre a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o meio ambiente, procurando evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica.

Já para Milaré (2004, p. 134), o Direito Ambiental é considerado como:

O complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações. Para se tornar efetivamente uma disciplina, é necessária a existência de um conjunto de normas e princípios específicos. Devido ao fato de ser uma matéria interdisciplinar, encontram-se dificuldades na codificação, pois certas normas, a princípio, não têm um caráter ambiental e quando aplicadas a casos ambientais ganham uma outra leitura. Por isso, para classificar uma norma como ambiental, é considerado o seu caráter de relevância. Assim, todas as normas jurídicas aplicáveis a casos jurídicos ambientais são normas jurídicas ambientais. (MILARÉ, 2004)

Portanto, a Constituição Federal ao elevar a defesa do meio ambiente à condição de princípio constitucional no seu art. 225, trouxe uma verdadeira mudança de paradigma, uma nova maneira de tutelar o meio ambiente nacional, como um bem unitário, formado pelo conjunto de interações entre os bens naturais, culturais, artificiais e do trabalho por meio do Direito Ambiental.

E, como consequência da positivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado surgiu a necessidade de buscar na principiologia ambiental, a sedimentação do novo ramo do direito que agrega os direitos e deveres, do Poder Público e da coletividade pela preservação do meio ambiente, conforme abaixo analisada.

### 3.2. Classificação do Meio Ambiente

O meio ambiente engloba a interação não apenas do conjunto de elementos naturais, mas também dos elementos artificiais e culturais, que propiciam a vida em todas as suas formas. E, para facilitar um melhor entendimento, a doutrina pátria o tem classificado em quatro aspectos: natural, artificial, cultural e do trabalho.

Sobre essa classificação doutrinária, Celso Fiorillo (2003, p. 24) esclarece que, juridicamente, a divisão do meio ambiente em aspectos que o compõem busca facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido. Porém, não se pode perder de vista que o direito ambiental tem como objeto maior tutelar a vida saudável, de modo que a classificação apenas identifica o aspecto do meio ambiente em que valores maiores foram aviltados, pontua o renomado ambientalista.

Abaixo, de maneira resumida, uma análise de cada um dos aspectos mais relevantes.

#### a) *Meio ambiente natural*

O meio ambiente natural ou físico é constituído pelo solo, água, flora e fauna, representando o equilíbrio dinâmico entre os seres vivos na terra e no meio em que vivem. Isto é estabelecido no texto constitucional que incumbe ao Poder Público, o dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo das espécies e ecossistemas, bem como da fauna e da flora; e, também, à sociedade como um todo, na forma lei, cabe zelar pelas práticas que não coloquem em risco o meio ambiente natural ou a extinção de espécies animais.

A tutela do meio ambiente natural está consagrada nos § 1º, I e VII, e § 4º, do art. 225, CF, *in verbis*:

Art. 225. [...]

[...]

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam animais à crueldade.

[...]

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido é a lição de Fiorillo (*op. cit.*, p. 21) que define o meio ambiente natural, também chamado de meio ambiente físico, como uma composição da atmosfera, águas (subterrâneas e superficiais, mar territorial), solo e subsolo, fauna e flora e o patrimônio genético.

*b) Meio ambiente artificial*

O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto) (FIORILLO, *op. cit.*, p. 21).

Portanto, o meio ambiente artificial é uma área que está diretamente relacionada ao conceito de cidade e sua tutela constitucional está presente no art. 225, CF/88 que trata especificamente do meio ambiente, mas também nos arts. 21, XX e 182 (que trata da política urbana) da Carta Constitucional, dentre outros:

Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. (BRASIL, 1988)

[...]

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (BRASIL, 1988)

Importante ressaltar que esse direito fundamental está no art. 5º, inciso XXIII, da CF/88, uma garantia constitucional de que todo espaço urbano construído pelo homem deverá respeitar a função social da propriedade e promover a sadia qualidade de vida e a dignidade de todos os brasileiros e estrangeiros aqui residentes, *in verbis*

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL, 1988)

Portanto, o meio ambiente artificial deve ser entendido como o espaço urbano construído, ou seja, as cidades com todos os seus elementos (os espaços urbanos fechados e os espaços abertos como as praças). E, esse patrimônio artificial é de tamanha importância que seus estudos podem ultrapassar os limites do direito ambiental e se alocarem a outro ramo da ciência jurídica, o direito urbanístico.

*c) Meio ambiente cultural*

O meio ambiente cultural integra o patrimônio artístico, paisagístico, arqueológico, histórico e turístico, que apesar de serem bens produzidos pelo homem e, portanto, também serem caracterizados como artificiais, deles se diferem na essência pelos valores diferenciados agregados por uma determinada sociedade e a sua comunidade. Ou seja, o meio ambiente cultural diz respeito à história, à formação e à cultura de um povo e seus membros.

Como ensina Silva (2003, p. 3), o meio ambiente cultural é integrado pelos patrimônios histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico. Embora artificial, em regra, como obra do homem, daquele se difere, que também é cultural, pelo sentido de valor especial como patrimônio cultural do povo brasileiro, explica o referido autor.

Está tutelado, especificamente, no art. 216 e incisos da CF/88:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

(BRASIL, 1988) (grifamos)

Observa-se que tal dispositivo constitucional, literalmente, define que constituem patrimônio cultural brasileiro, os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, referentes à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Também, são incluídas todas as formas de expressão, os modos de criar, fazer

e viver, as criações científicas e artísticas, os documentos, as edificações e as tecnologias etc.

d) *Meio ambiente do trabalho*

Celso Fiorillo (*op. cit.*, p. 23) explica que o meio ambiente do trabalho é constituído pelo ambiente, local, no qual as pessoas desenvolvem as suas atividades laborais, remuneradas ou não remuneradas, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade física e psíquica de todos os trabalhadores, independentemente, da condição ostentada pelos mesmos (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.).

Nesse sentido, Raimundo Melo (*op. cit.*, p. 29) pontua que a definição acima é de extrema abrangência, pois não se limitou a tratar do assunto apenas em relação ao trabalhador de carteira assinada, mas também, abarca todo cidadão brasileiro que desempenha alguma atividade, pública ou privada, porque realmente todos receberam a proteção constitucional de um ambiente de trabalho adequado e seguro, necessário à sadia qualidade de vida no texto constitucional (art. 225, *caput*, CF/88).

A tutela do meio ambiente do trabalho está prevista na Constituição Federal de 1988, nos arts. 225 e 200, inciso VIII, que trata do sistema único de saúde, a saber:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:  
[...]  
VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Salienta-se que a tutela do meio ambiente do trabalho se refere à segurança e saúde do trabalhador no seu ambiente laboral, diferentemente da tutela dos direitos trabalhistas, que são normas e leis que integram o Direito do Trabalho e disciplinam as relações jurídicas entre empregado e empregador.

Deste modo, é possível afirmar que o meio ambiente do trabalho não se restringe ao local de trabalho estrito do empregado, e, abrangendo também, os instrumentos de trabalho, o modo de execução das tarefas e a maneira como o trabalhador é tratado pelo empregador ou tomador de serviços e pelos próprios

colegas de trabalho. Portanto, o conceito de meio ambiente do trabalho deve levar em conta a pessoa do trabalhador e tudo que o cerca.

### 3.3. Meio Ambiente como Bem Jurídico Autônomo

Como visto, a Constituição Federal de 1988 recepcionou e ampliou o conceito do meio ambiente previsto no art. 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/1981 (PNMA), e assim procedendo, trouxe o conceito de meio ambiente jurídico autônomo, entendido como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite e rege a vida em todas as suas formas. Mas, tal conceituação, doravante, deve ser interpretada dentro do paradigma constitucional, o qual apresenta o ser humano e a vida como objeto principal da proteção do meio ambiente.

Cumprir lembrar que a Lei Fundamental atribuiu ao meio ambiente uma configuração jurídica diferenciada, ao classificá-lo como direito de todos e bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, atribuindo a esse bem um dimensionamento muito mais significativo. Isto porque a definição legal do art. 3º, I, da PNMA se atinha a um ponto de vista biológico, físico ou químico, a nova ordem constitucional trouxe o ser humano para o centro da questão ambiental, ao apontá-lo simultaneamente como destinatário e implementador dessas determinações (FARIAS *et al*, 2015, p. 29).

Para Birnfeld (2011), sua qualificação legal e constitucional no art. 225, CF/88 o consagrou o como um macrobem jurídico, inconfundível com os bens corpóreos que o compõem:

O meio ambiente é bem, portanto, inapropriável, indisponível, indivisível, incorpóreo, imaterial e de titularidade difusa. Em síntese, o meio ambiente é um macrobem autônomo, unitário, integrado, incorpóreo e imaterial – formado por microbens – de uso comum do povo, revestido de fundamentalidade para o Homem. Assim sendo, o tratamento jurídico do ambiente não está restrito à atuação do Estado, porque as normas reguladoras do meio ambiente também protegem interesses dos particulares, que são titulares de direitos subjetivos públicos. O direito fundamental ao ambiente tem natureza dúplice, por ser, a um só tempo, subjetivo e, elemento fundamental da ordem objetiva da comunidade. (BIRNFELD,2011) (grifamos)

Da leitura acima colacionada se extrai que o meio ambiente é indisponível, logo, deve ser preservado para as gerações futuras, e, por pertencer a todos, não pode ser apropriado nem mesmo pelo Estado, posto ser um mero administrador. E, dada à natureza dúplice do direito fundamental ao meio ambiente saudável, eventualmente, os elementos corpóreos que o compõem podem ser apropriados e compartilhados pela comunidade desde que na observância das prescrições legais.

### **3.4. Os Princípios Norteadores do Direito Ambiental**

Para Garcia e Thomé (2015, p. 17), o Direito Ambiental, como ciência autônoma, apesar de apresentar caráter interdisciplinar, obedece a princípios específicos de proteção ambiental. Dessa forma, os princípios caracterizadores do Direito Ambiental têm como escopo fundamental orientar o desenvolvimento e a aplicação de políticas ambientais que servem como instrumento fundamental de proteção ao meio ambiente e, conseqüentemente, à vida humana.

E, dada à complexidade específica para a produção da norma ambiental, mister se faz adotar os princípios do Direito Ambiental. A partir deles é que as matérias que ainda não foram objeto de legislação específica podem ser tratadas pelo Poder Judiciário e pelos aplicadores do Direito, pois, na inexistência de norma legal, há que se recorrer aos diferentes elementos formadores do Direito, explica Antunes (*op. cit.*, p. 66).

De tal feita que, muitos são os princípios de Direito Ambiental destacados pela doutrina, porém, neste estudo serão arrolados aqueles considerados mais relevantes, ou seja, os princípios norteadores da sistemática jurídica ambiental brasileira.

#### **3.4.1. Princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado**

O princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana está no *caput* do art. 225, da CF/88, pois todos

têm o direito de usufruir os recursos naturais atualmente e o dever de preservá-los para as futuras gerações, condição indispensável à sadia qualidade de vida.

Para Milaré (*op. cit.*, p. 99), esse princípio mostra nitidamente que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é uma garantia fundamental, pois o seu reconhecimento é uma extensão do direito à vida, não só na relação da própria existência, mas também em relação ao aspecto da dignidade da existência.

### **3.4.2. Princípio democrático**

O princípio democrático assegura a todos os cidadãos brasileiros, o direito de, na forma da lei, participar na elaboração e discussão das políticas públicas ambientais em todas as suas esferas, seja administrativa, legislativa e processual.

Para Antunes (*op. cit.*, p. 57) esse direito também pressupõe a obtenção de informações dos órgãos públicos sobre matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais e que tenham significativas repercussões sobre o ambiente, resguardando o sigilo industrial.

### **3.4.3. Princípio da prevenção**

No entendimento de Milaré (*op. cit.*, p.104), o princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade. Sua atenção está voltada para o momento do risco anterior à da consumação do dano. Está previsto no art. 225, § 1º, IV, da CF que impõe ao Poder Público a tarefa de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportam riscos para a qualidade de vida e o meio



ambiente. O Estudo de Impacto Ambiental – EIA, é exemplo típico do princípio preventivo e requisito específico para todo licenciamento ambiental.

Atualmente, aplica-se o princípio da prevenção aos impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficientemente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis (ANTUNES, *op. cit.*, p. 48). Trata-se do princípio da certeza científica, pois trabalha com foco no risco certo, conhecido ou concreto (AMADO, 2015, p. 33).

De tal feita que é possível afirmar que o princípio da prevenção prioriza as medidas que evitam degradações ao meio ambiente e tem a finalidade de impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente através de medidas e estudos prévios, realizados pelos interessados antes da implantação de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, dentre outras medidas preventivas a serem exigidas pelo Poder Público.

#### **3.4.4. Princípio da precaução**

O princípio da precaução está implícito na Constituição Federal, no art. 225, Inciso V, que dispõe sobre o controle da produção, da comercialização e uso das tecnologias, dos métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Ou seja, diante das incertezas e dos possíveis efeitos negativos, por precaução, devem-se impor restrições ou impedir a ocorrência de prejuízos irreversíveis à natureza.

Tal normativa dispõe que com o fim de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério da precaução de acordo com suas capacidades. Assim, o princípio da precaução traz na sua essência uma verdadeira ética do cuidado, que não se satisfaz apenas com a ausência de certeza dos malefícios, mas privilegia a conduta humana que menos agrida, ainda que eventualmente, o meio natural, pontuam Garcia *et al* (*op. cit.*, p. 32).

Para Amado (*op. cit.*, p. 34) esse princípio se trata da dúvida científica, conquanto trabalhe com risco incerto, desconhecido ou abstrato. Já na

concepção de Machado (*op. cit.*, p. 108), o princípio da precaução estabelece que, na dúvida sobre possíveis riscos ambientais, opta-se pela solução que proteja, imediatamente, o ser humano e conserve o meio ambiente (*in dubio pro salute* ou *in dubio pro natura*).

#### **3.4.5. Princípio da participação comunitária ou cidadã**

O princípio de participação comunitária ou cidadã está previsto no art. 225, *caput*, parte final, da CF/88 quando o legislador Constituinte consagrou, expressamente, que a defesa do meio ambiente deve ser imposta à coletividade e ao Poder Público. Tal disposição pressupõe a conduta de tomar parte em alguma coisa, agir em conjunto (FIORILLO, *op. cit.*, p. 126).

Garcia e Thomé (*op. cit.*, p. 52) explicam que esse princípio decorre do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do regime jurídico do ambiente como bem de uso comum do povo, impondo a toda a sociedade o dever de atuar na sua defesa. Não é mero aconselhamento, mas de um dever, um agir, imposto à coletividade na defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

#### **3.4.6. Princípio do poluidor-pagador**

O princípio do poluidor-pagador foi consagrado pela primeira vez no art. 4º, VII, da Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA), e recepcionado pela Constituição Federal de 1988, no seu art. 225, § 3º. Sua essência é caráter econômico, pois tem por objetivo imputar a responsabilidade do dano ambiental ao poluidor, para que este suporte os custos decorrentes da poluição ambiental, e, assim, evitar a impunidade daqueles que praticam algum tipo de lesão ao meio ambiente, passíveis de sanção pela legislação ambiental.

Para Garcia e Thomé (*op. cit.*, p. 41), o princípio do poluidor-pagador é considerado fundamental na política ambiental, sendo entendido como instrumento econômico que exige do poluidor, uma vez identificado, suportar as

despesas de prevenção, reparação e repressão dos danos ambientais. Sua aplicação pressupõe que todos os custos sociais externos que acompanham o processo de produção devem ser internalizados pela atividade econômica que acarreta a degradação do meio ambiente.

#### **3.4.7. Princípio da proibição do retrocesso ambiental**

Para Frederico Amado (*op. cit.*, p. 43), o princípio da proibição do retrocesso ambiental define a obrigação permanente do legislador infraconstitucional de evoluir na edição de normas ambientais cada vez mais protetivas, ou seja, o dever de não flexibilizar as normas ambientais já existentes, que implicasse em retrocesso legislativo.

Já Milaré (*op. cit.*, p. 278) afirma que a retroatividade proibida, na verdade, é aquela que deixa de proteger um direito ambiental consolidado e que foi sendo conquistado ao longo do tempo. Daí falar-se em não retroceder, no sentido de não recuar, não se desfazer de um direito fundamental consagrado para dar lugar a outro, cujo valor ainda seja controverso.

### **3.5. A Tributação na Proteção do Meio Ambiente**

Afirmam Hemétrio, *et al* (2012) que o meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda a humanidade, devendo ser protegido especialmente para as futuras gerações, e deve, portanto, o Poder Público utilizar-se da proteção legislativa interna e aderir aos tratados e pactos internacionais, com o fim de evitar prejuízo da coletividade.

Por isso, faz-se necessário buscar novos meios econômicos que gerem a proteção do meio ambiente, daí surge a ideia de utilizar a cobrança de tributos como uma forma de inibir as práticas que prejudiquem o meio ambiente, e de incentivar o uso de novas formas de desenvolvimento sustentável, além de incentivar mudanças de hábitos, complementam os autores supramencionados.

É imprescindível que se faça uma integração entre a área fiscal e ambiental, assinala Pacheco Filho (*apud* Hemétrio, *et al*, 2012):

Importante relação entre o Direito Tributário e o Direito Ambiental se dá nos tributos ecológicos ou ambientais. Desta maneira, notamos o Direito Tributário como instrumento de implementação de políticas econômicas e ambientais, o Estado através da tributação atuando em sua função extrafiscal. Neste caso, Estado induz comportamentos através de intervenções no meio social e econômico. Tal indução pode se dar na forma de estímulos ou incentivos, muitas vezes fiscais (isenções) ou de desestímulos, penalidades, algumas vezes pecuniárias. (grifamos).

Denota-se que, para que seja utilizada a tributação na proteção do meio ambiente não é necessário que se crie novos tributos com caráter exclusivamente ambiental, é possível, e recomenda-se “em razão da alta carga fiscal existente no Brasil, que se utilize de tributos de já existentes” (BEZERRA, 2012).

O elemento ecológico vem sendo inserido, no Brasil, nos tributos já existentes, visando uma forma alternativa à criação de tributos com essa finalidade, de modo exclusivo, devido às dificuldades jurídicas e políticas existentes para a criação de novos tributos com caráter exclusivamente ambientais (SOUZA FILHO, 2012, p. 336).

Por exemplo, no âmbito federal, o Decreto nº 755/1993 prevê a redução das alíquotas do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) para os veículos movidos a álcool carburante, apesar de não ter sido criada para esse fim contribuiu para a redução da emissão de gases poluentes.

Posteriormente, a Lei nº 5.106/1996 dispõe sobre incentivos fiscais destinados aos empreendimentos florestais e concessão de descontos ou abatimentos no preço do Imposto de Renda a pessoas físicas e jurídicas no importe do valor empregado no florestamento e reflorestamento das propriedades.

Já no âmbito municipal, através do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, também é possível se buscar o equilíbrio ambiental.

E, nesse contexto, o chamado IPTU Verde ou Ecológico surge, então, como forma de redução ou isenção de tributos dos proprietários de imóveis

urbanos, com base na função socioambiental da propriedade. Trata-se de incentivo aos proprietários de imóveis urbanos que adotam medidas sustentáveis para a efetiva preservação do meio ambiente (fauna, flora, belezas naturais e patrimônio histórico etc.), abaixo estudado.

Tal benefício se estende às empresas que, nos processos produtivos, adotem mecanismos para redução de gases poluentes, reaproveitamento de material reciclável, políticas de conscientização e prevenção de acidentes com o devido uso dos EPIs e desperdício de recursos naturais, dentre outras.

Assim, por liberalidade da Administração Pública Municipal, é possível que haja diferentes alíquotas do IPTU com base na localização do bem imóvel, sua utilização e principalmente, o respeito à função socioambiental da propriedade, como abaixo se detalha.

#### 4. DO IPTU VERDE OU ECOLÓGICO

A utilização da tributação como mecanismo apto a promover a sustentabilidade ecológica a partir da indução, por parte do Poder Público em relação aos particulares, de comportamentos ambientalmente orientados no sentido de preservar o conjunto de seres vivos de um ecossistema (incluindo a flora, a fauna, os fungos e outros grupos de organismos) é relativamente nova na legislação pátria.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a defesa do meio ambiente se consagrou como princípio constitucional, não apenas como princípio da ordem econômica, mas uma garantia constitucional e um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De tal feita que, a doutrina ambiental tem a Lei Maior como um “divisor de águas” na história do Direito Ambiental Brasileiro, quando incluiu no seu corpo normativo, um capítulo próprio para a tutela do meio ambiente no art. 225 e parágrafos, CF. Importante registrar que a Constituição de 1988, também, ampliou o conceito de meio ambiente, que passou a abarcar, além do meio ambiente natural (constituído pela atmosfera, elementos da biosfera, águas, mar territorial, solo, subsolo, recursos minerais, fauna e flora), o meio ambiente artificial (espaço urbano construído pelo homem), o meio ambiente cultural, o meio ambiente laboral (local de desenvolvimento das atividades de trabalho), patrimônio genético e até mesmo, o meio ambiente digital, por via de consequência do direito de manifestação do pensamento, criação e expressão dos cidadãos (arts. 5º, 215 e 220, CF).

Para Frederico Amado (*op. cit.*, p. 23) é correto afirmar que toda a base do Direito Ambiental Brasileiro se encontra cristalizada na Lei Maior: as competências legislativas (arts. 22, IV, XII e XXVI, 24, VI, VII e VIII, e 30, I e II); as competências administrativas (art. 23, III, IV, VI, VII e XI); a ordem econômica ambiental (art. 170, VI); o meio ambiente artificial (art. 182), dentre outras disposições esparsas não menos importantes, formando o denominado Direito Constitucional Ambiental.

E, complementando sua afirmação, o doutrinador lembra que houve uma crescente tendência mundial na positivação constitucional das normas protetoras do meio ambiente, após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – CNUMA/ONU, realizada em Estocolmo em 1972. Esse fenômeno político decorre do caráter cada vez mais analítico da maioria das constituições sociais, assim como, da importância da elevação das regras e princípios do meio ambiente ao ápice dos ordenamentos, a fim de conferir maior segurança jurídico ambiental.

#### **4.1. Conceito**

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Verde ou Ecológico são algumas das denominações utilizadas nas leis municipais para autorização de redução do IPTU, aos cidadãos e proprietários que adotem medidas sustentáveis visando à proteção, preservação e recuperação do meio ambiente nas suas propriedades.

A ideia é incentivar que os proprietários adotem medidas sustentáveis em seus imóveis através da concessão do benefício. A iniciativa de estimular os cidadãos a realizarem práticas de sustentabilidade em seus imóveis urbanos já foi instituída por alguns Municípios e, atualmente, encontra-se em fase de processo legislativo em diversos outros.

Embora haja algumas diferenças entre as leis já publicadas e os projetos, a base do IPTU Ecológico é sempre a mesma: mediante a concessão de uma redução do montante devido, se incentiva a adoção de medidas que resultem na defesa da natureza e do meio ambiente.

É sabido que, cabe ao Chefe do Poder Executivo, a competência exclusiva para as iniciativas de leis que pautem questões orçamentárias, todavia, tal argumento não pode ser confundido com impacto no orçamento que matérias tributárias possam acarretar quando de iniciativas do Poder Legislativo. Tal implementação deve incentivar as condutas dos empreendedores para a adoção de novas técnicas de preservação ambiental (áreas verdes, coleta seletiva de

lixo, limpeza de imóveis vazios etc.), e, em contrapartida, o Município renuncia a parcela de seu crédito tributário no IPTU (CUNHA, 2011).

Ora, se vislumbra uma vantagem dupla, ajudará a acabar com o efeito negativo da conduta e terá maior eficiência nas políticas de preservação ambiental ao incentivar o cidadão na busca do benefício reduzido.

Logo, o IPTU ecológico deve ser entendido como medida de harmonização e equilíbrio das diretrizes e balizas do ordenamento tributário, para que todos sejam integrados na efetivação da justiça e a solidariedade na proteção de mundo melhor. E, dentro dessa carga valorativa, se encontra com grande relevância, a distribuição igualitária de custos e bônus decorrentes do uso do meio ambiente, assim como, a redução e eliminação de riscos decorrentes da atividade humana, para as atuais e futuras gerações, previstas no texto constitucional (art. 225, CF).

#### **4.2. Fundamento Jurídico**

Como visto, o Código Tributário Nacional estabelece, nos arts. 32 a 34, a tributação que 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.

Também, no art. 156, I, da Constituição Federal de 1988, está previsto a competência municipal para criação do IPTU, incidindo sobre a propriedade predial e territorial urbana e os Contribuintes, em decorrência da função social da propriedade e do compromisso coletivo da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações de brasileiros.

Por fim, como já supramencionado, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), no seu art. 4º, IV, expressamente prevê a adoção de políticas públicas e tributárias como instrumentos do Poder Municipal para promoção e melhoria do desenvolvimento urbano, com o objetivo de assegurar a sustentabilidade das cidades e a função social da propriedade urbana.



Assim, é possível afirmar que tais regramentos legitimam a cobrança do IPTU Verde ou Ecológico e os benefícios concedidos pelo Poder Municipal para os contribuintes conscientes sobre sustentabilidade e da necessidade de se criar mecanismos (tributos ou isenções) para frear a deterioração ambiental causada pelo próprio homem.

Hoje, o IPTU Verde ou Ecológico criado no Brasil em 2008, é uma solução adotada mundialmente, na Alemanha, na Irlanda, na Finlândia, na Colômbia e por setenta cidades brasileiras, entre elas está Presidente Prudente que, desde 2015, através da Lei Municipal n. 8.875/2015 (IPTU Ecológico) prevê descontos no valor do imposto para Contribuintes que colaboram com o meio ambiente e com ações sustentáveis.

#### **4.3. Natureza Jurídica do IPTU Verde ou Ecológico**

A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, como prevê o art. 4º do Código Tributário Nacional, sendo irrelevantes para qualificá-la: I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei; II - a destinação legal do produto da sua arrecadação".

Contudo, com a promulgação da CF, o referido artigo restou parcialmente superado, porque ao se reconhecer que o texto constitucional inovou prevendo os empréstimos compulsórios e as contribuições sociais como espécies tributárias, não mais se pode admitir que a natureza jurídica do tributo é determinada exclusivamente pelo fato gerador da obrigação (art. 4º, *caput*, CTN).

E, tampouco se admite que é irrelevante para a qualificação do tributo a destinação do produto de sua arrecadação (art. 4º, II, CTN). De maneira que, apenas o inciso I do art. 4º do CTN continua a ter aplicação, porque realmente é irrelevante eventual denominação ou características formais adotadas em lei para fins de definição da natureza jurídica do tributo (MARTINS, 2012).

Em todas as doutrinas e artigos científicos pesquisados por esse acadêmico, para elaboração dessa monografia, que são referenciadas ao final,

não se constatou nenhum enfrentamento ou discussão sobre a natureza jurídica do IPTU Verde ou Ecológica, se transação tributária ou isenção.

Contudo, cabe aqui registrar a tese de Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional e Tributário, defendida na PUCSP, por Beatriz Ferraz (2018), onde se afirma que,

Na seara tributária, alguns autores têm visto a transação como método alternativo de resolução de conflitos tributários, porque a Administração Pública moderna abandonou a antiga diretriz autoritária e autônoma, adotando uma postura aberta e participativa, no âmbito da qual o Administrado (Contribuinte) é compreendido como portador de direitos que deverão ser administrativamente resguardados. (...) A transação não é um caminho, mas o resultado de um, tratando-se de um acordo que pode ser concretizado por diversos caminhos, entre elas, a conciliação, a mediação e a negociação direta entre Contribuinte e o Poder Público Municipal. (FERRAZ, 2018) (grifamos).

De tal feita que, analogicamente, quando o Contribuinte recorre à Administração Pública para renegociar ou parcelar os tributos municipais atrasados (com refinanciamento – REFIS, novo parcelamento ou questionamento sobre o cálculo de valores cobrados), ele busca pela transação tributária, ou seja, um acordo mediante concessões recíprocas a que se seja pela utilização de meios alternativos para composição direta entre as partes (MELO FILHO, 2018, p. 581).

Assim, é possível que em breve, essa discussão seja levantada, para enfrentamento da real natureza jurídica do IPTU Verde ou Ecológico.

E, como dito, por ser matéria complexa e sem definição na doutrina tributarista, é quase provável que a melhor doutrina adote a transação como natureza jurídica do IPTU verde, corrente com a qual se filia esse pesquisador.

#### **4.4. Da Função Social e Ambiental da Propriedade**

O termo função social provém do latim *functio*, cujo significado é desempenhar um dever ou uma atividade, inserindo-se na estrutura de qualquer direito subjetivo, possuindo a função de justificar sua função e o papel que irá realizar (FARIAS; ROSENVALD, 2015, p. 257). Em outras palavras, ela destina a atribuição que o direito subjetivo deverá seguir.

Assim, mister se faz que, de início, ao se tratar da função social da propriedade, se volte a discussão ao conceito do termo “princípios”, normas positivadas ou implícitas no ordenamento jurídico pátrio, com alto grau de abstração e que, embora não possuam aplicação pré-determinada, servem como vigas e representam os valores positivados pela sociedade brasileira. Isto porque os princípios funcionam como um norte e guia de toda a sistemática jurídica e política da democracia brasileira, não podendo, portanto, serem contraditados. Estão consagrados no texto constitucional e são parâmetros para toda sociedade e também, para o Poder Público.

No ordenamento pátrio, o direito à posse e à propriedade passou por incontáveis mutações nesse contexto temporal. Inicialmente, o direito à propriedade era absoluto e somente no final do século passado, começou a se falar na função social da propriedade e que a posse perpassa uma visão socioambiental, com a promulgação da Constituição Republicana de 1988.

Para Brandão (2005), a Constituição Federal do Brasil não é somente um instrumento político de formação e organização de uma sociedade institucionalmente organizada (Estado Brasileiro), mas um organismo jurídico de sistematização, através de regras e princípios norteadores, que torna imprescindível o controle político e jurisdicional, e que em matéria tributária, garante ao Estado a sua legítima manutenção e, principalmente, o emprego de meios válidos para a consecução de seus fins. Logo, o Estado possui o dever de exercer competências voltadas para o bem da sociedade através da prestação de serviços públicos e edificação de obras com vistas a satisfazer as necessidades dos cidadãos. E, desse poder-dever de atender às demandas da sociedade, fornecendo-lhe recursos importantes para o bem coletivo, faz-se necessária à existência de um meio pelo qual a União possa fazer frente às despesas decorrentes.

Essa é a principal finalidade e justificativa primária para a existência dos tributos. A tributação encontra-se em centralidade no contrato social estabelecido entre os cidadãos para que se alcance o bem comum. Ela emana do Estado, e tem força tão expressiva quanto à manutenção de ordem interna, declaração de guerra ou a aplicação de uma punição aos delitos que os cidadãos comentem.

Desde a vigência da Carta Maior de 1988, o direito de propriedade ganhou um novo conteúdo, que não só o social, existente anteriormente nas outras constituições, mas também, o ambiental, posto que toda propriedade, doravante deve ser operacionalizada e subordinada ao cumprimento de sua função socioambiental.

Por função socioambiental da propriedade se entende uma série de direitos e deveres que cerceiam o uso, gozo, disposição e fruição do domínio ou posse de um determinado espaço público ou privado (rural ou urbano). Ou seja, esse modo de operar, notadamente, em favor não só de interesses particulares, mas também, de interesses sociais, se justifica na necessidade de realizar, dentro de um regime democrático de direito, o objetivo primordial de suprir carências básicas de todos os indivíduos de uma sociedade, indistintamente. Tal suprimento, que se insere no contexto das garantias fundamentais do homem, se torna exequível por meio de normas constitucionais e infraconstitucionais que regulamentam as relações de apropriação e uso da terra (FERREIRA; DIAS, 2008).

Para as autoras supramencionadas, os principais artigos da Carta Magna Brasileira, que regulam as matérias relativas ao uso e ocupação da propriedade são:

- art. 5º, XXII, CF (onde é garantido o direito de propriedade);
- art. 5º, XXIII, CF (onde se determina que a propriedade atenda à função social);
- art. 170, II, III e VI, CF (que trata da ordem econômica, a justiça social e os princípios da propriedade privada, da função social e a defesa do meio ambiente);
- art. 186, I e II, CF (que estabelece como requisitos simultâneos para o cumprimento da função social da propriedade rural o aproveitamento adequado e racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente).
- art. 225, CF (proteção ao meio ambiente e sustentabilidade).

Ressalta-se, ainda, que o art. 225 e parágrafos, prevê expressamente o direito de todos os cidadãos brasileiros e estrangeiros que aqui vivam, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos instrumentos para assegurar a efetividade desse direito, incluindo a definição de espaços protegidos, a vedação

de utilização desses espaços para eventos que comprometam a integridade dos atributos ambientais protegidos, sanções penais e administrativas aos infratores da ordem legal, dentre outros.

Assim, é possível afirmar que o cumprimento da função social da propriedade se consuma quando esta atende, dentre outros requisitos, à preservação do meio ambiente nos termos da previsão constitucional.

A lição de Loureiro (2003, p. 110) traz a ideia de que a função social pode ser entendida como sinônimo de bem estar, interesse social e fim social. Todavia, a primeira e costumeira ideia que vem à mente é a da proteção à propriedade em razão da utilização produtiva do bem, diretamente ligada ao aumento e geração de riqueza. Mas, a função social possui limites positivos e negativos. Já para Lôbo (2018, p. 119), a ideia principiológica consiste em correlacionar deveres à propriedade de interesse social ou coletivo atribuídos ao próprio titular (proprietário ou possuidor) do bem. Impera, portando, a expectativa de que o detentor não vise apenas atingir os próprios interesses, mas de toda sociedade em que está inserido.

Questiona-se, contudo, até que ponto a coletividade poderia intervir nessa propriedade privada adquirida com o suor do indivíduo?

Para Marcial (1994, p. 27), a propriedade é um direito subjetivo, não sendo, portanto, absoluto e excedendo puramente ao interesse do indivíduo sobre a propriedade. Já para Gomes (*op. cit.*, p. 490) ilustra ainda que a função social da propriedade faz parte do núcleo do instituto da propriedade, transfigurando até sua própria natureza, de forma que a legitimidade do direito de usufruir e bem dispor não se respaldam apenas pelo individual, mas por interesse social, cuja titularidade é prerrogativa jurídica da coletividade.

Observa-se a existência de uma relação jurídica complexa, sendo a coletividade titular de um direito subjetivo e difuso, de impor ao proprietário que cumpra a função social e o direito de propriedade assegurado no art. 5º, da Constituição Federal, pontuam Farias e Rosenvald (*op. cit.*, p. 260-261).

É oportuno relatar que não são os objetos que possuem a função social, mas o direito que os titulares têm sobre seus bens, a forma de seu uso

corresponde apenas a um dos possíveis modos de usufruir da propriedade, explica a doutrina de Lôbo (*op. cit.*, p. 122).

Assim, atualmente, assumiu-se uma visão mais crítica e responsável ao se tratar das pautas ambientais, quando a função social da propriedade já não era mais regida sob o olhar do Código Civil e relevou-se sua função social ambiental. Ou seja, hoje, ela deve estar diretamente ligada ao meio ambiente ecologicamente correto e ao desenvolvimento sustentável.

Segundo Gomes (*op. cit.*, p. 472), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi instituído como direito humano fundamental da pessoa humana, essencial à qualidade de vida, conforme dita nossa Constituição Federal em seu art. 225. Acrescenta ainda que, o bem de natureza ambiental é pública por essência, pertencente a toda coletividade e que essa, juntamente com o Poder Público, possui o ônus de defendê-la e preservá-la.

Cumprir ressaltar que, a Carta Magna Brasileira de 1988, foi apelidada de Constituição Verde pelo destaque consagrado ao meio ambiente, e inovando ao colocar em seu texto a responsabilidade sobre os direitos de Terceira Geração, de modo a preservar o meio ambiente para as futuras gerações, ao Estado e a coletividade, como um todo. E, apesar do dever de preservar e defender o meio ambiente pertencerem ao Estado e à coletividade, o proprietário é quem deve arcar com o ônus pecuniário da alegada preservação, pois da propriedade advém as bonanças de sua terra.

De tal feita que, o cumprimento da função social da propriedade se consuma quando esta atende, dentre outros requisitos, à preservação do meio ambiente nos termos da previsão constitucional. Caso venha o proprietário a negligenciar seu dever jurídico, sofrerá sanções decorrentes da desídia, desde que devidamente interposta via Ministério Público através de ação civil pública. Extrai-se, portanto, o conceito de que a função social da propriedade é vinculada ao interesse da propriedade.

Como dito, a Constituição Federal de 1988, no seu art. 225, CF consagrou, expressamente, o meio ambiente como bem de uso comum do povo, razão pela qual não poderá ser apropriado individualmente com a exclusão dos demais membros da coletividade. Caso ocorra uma indevida apropriação

individual do meio ambiente, poderá restar configurada a ocorrência de dano ambiental.

Observa-se assim, que tal dispositivo constitucional traduz a preocupação do Constituinte não só com a geração contemporânea, mas também, com as gerações futuras e a incidência solidária assumidas pelos presentes e gerações vindouras na obrigação de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, é possível afirmar que, a observância do princípio da função social e ambiental, no ordenamento jurídico pátrio, é obrigação *propter rem* que se prende ao titular do direito real do imóvel, mesmo que o atual proprietário do bem imóvel não seja o responsável ou tenha concorrido para a ocorrência anterior do dano material.

Portanto, a função ambiental da propriedade, assim como a função social, são fundamentos constitucionais para a imposição coativa ao proprietário de exercer o seu direito de propriedade em consonância com as diretrizes de proteção e preservação do meio ambiente, condição crucial à sobrevivência de todas as espécies humanas, fauna e flora brasileira.

#### **4.5. O IPTU Verde ou Ecológico como Instrumento de Efetivação da Função Social da Propriedade**

Em se considerando a qualidade ambiental como um valor jurídico de natureza difusa, que atinge a todos de forma indeterminada, torna-se impossível limitar seu estudo ao âmbito de determinado território, ainda que de dimensões continentais como o Brasil.

De tal feita que, além de assegurar os preceitos constitucionais ambientais, o Estado Brasileiro deve empreender medidas que incentivem a busca pelo meio ambiente ecologicamente protegido e o desenvolvimento sustentável. Isso significa, no âmbito do Direito Tributário, que há necessidade de captação de recursos financeiros que impacta diretamente na ordem

socioeconômica. É preciso sensibilizar toda a população sobre o real problema ambiental advindo do crescimento desordenado da economia.

Segundo Bezerra (2012) dentre os diversos mecanismos à disposição do Estado para intervir em favor da proteção ambiental, a tributação oferece especial destaque, na medida em que atua coercitivamente ou influencia a direção de comportamentos.

O poder de tributar, em vários países (entre eles, o Brasil) vem sendo utilizado como mecanismo de proteção ao meio ambiente, seja com a redução da base de cálculo ou alíquotas, isenções, concedendo crédito tributário àqueles que adotam medidas favoráveis à preservação do meio ambiente, ou também, a penalização com sobrecargas tributárias aos que produzem condutas lesivas ao meio ambiente (AMADO, *op. cit.*, p. 863).

Como visto, a Constituição Federal permite a concessão dos benefícios tributários àquelas pessoas físicas ou jurídicas que adotam medidas socioambientais sustentáveis para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. No âmbito municipal, esse benefício pode ser concedido através do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, denominado IPTU Verde ou Ecológico.

Em diversas cidades está ocorrendo a implementação do denominado IPTU ecológico, com intuito de proporcionar aos cidadãos uma melhor qualidade de vida, ao mesmo tempo em que, a cidade se torna ecologicamente mais correta, baseando-se nas práticas sustentáveis e preservação do meio ambiente (MORAES, 2009, p. 7).

Já Montero (2011) destaca que a tributação ambiental é um instrumento que através de um processo de incentivos e desincentivos visa à educação ambiental e ao desenvolvimento sustentável, e ainda, que a tributação serve como ferramenta favorável à preservação e conservação do meio ambiente.

Com isso, o tributo assume então seu caráter extrafiscal, cuja função é estimular ou desestimular certas condutas dos contribuintes, sempre almejando que a coletividade alcance determinado objetivo.

Nesse sentido é a lição de Pedro Bezerra (2012):



Na seara municipal e distrital compreendem-se os seguintes impostos: a) sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU); b) sobre transmissão intervivos, 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); c) serviços de qualquer natureza, não compreendidos aqueles tributados via ICMS, os quais estão definidos em lei complementar (ISS). Por exemplo, o IPTU pode ser utilizado com finalidade ambientalmente orientada, por força do que consta previsto no § 4º do art. 182 da Carta Magna, o Município ou o Distrito Federal pode utilizar o IPTU como instrumento para evitar a não edificação, não utilização ou subutilização de imóveis. Também, o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001 em seu art. 7º, corrobora o referido mandamento constitucional. (BEZERRA, 2012) (grifamos)

Portanto, um terreno que não esteja cumprindo os requisitos mínimos da função socioambiental em área urbana pode ter a tributação municipal (IPTU) majorada como forma de induzir a conscientização do contribuinte para a defesa da sustentabilidade dos recursos naturais. Também, a propriedade urbana que esteja, por exemplo, acumulando lixo, infiltrando materiais tóxicos no solo, degradando a fauna ou flora, pode sofrer incidência maior do IPTU.

Por outro lado, os bens imóveis tidos como ecologicamente corretos, a exemplo daqueles construídos com materiais sustentáveis (tijolos ecológicos, madeiras de reflorestamento, fontes de energia limpas e renováveis, reuso da água, captação de água de chuva e áreas verdes), podem gozar de redução de alíquotas do IPTU (BEZERRA, 2012).

Contudo, uma das consequências da concessão de benefícios fiscais municipais (descontos) é o impacto financeiro aos cofres municipais porque o IPTU é a fonte de renda mais representativa aos cofres públicos, e, muito mais substancial que as receitas advindas das taxas e das contribuições de melhoria (FERREIRA; FIORILLO, 2018, p. 112). O fruto disso é o conflito de interesses entre o benefício ambiental e o impacto orçamentário.

Para Veronese (2009), a diminuição do orçamento frente aos benefícios ambientais não deve ser considerada apenas a curto prazo, pois o IPTU ecológico traz inúmeros benefícios à coletividade estimulando a conscientização ecológica a longo prazo. É notório que há um impacto orçamentário nos cofres municipais, contudo, a médio e longo prazo, o IPTU ecológico só trará benefício, tanto à coletividade quanto aos próprios cofres públicos.

Já são evidentes exemplos de diplomas legislativos com viés ecológico nos diversos entes federativos (União e Estados), e também, comprovada a eficiência da utilização instrumental da tributação do IPTU ecológico como forma de assegurar a proteção ambiental. Assim, tal medida deve ser ampliada no contexto municipal, possibilitando a elevação de experiências sustentáveis em todas as esferas da Administração Pública brasileira.

## 5. CONCLUSÃO

Diante do todo estudado é possível se observar é grande o esforço do Poder Público e da doutrina ambientalista para a adoção e efetivação de medidas preventivas para proteção do meio ambiente, nos moldes previstos no art. 225, da Constituição Federal.

Nessa pesquisa se destaca que a Constituição Federal de 1988, no seu art. 156, inciso I, estabelece a competência municipal para a criação de impostos ou isenções sobre propriedade predial e territorial urbana, bem como o Estatuto da Cidade, no seu art. 4º, inciso IV, prevê instrumentos da política urbana para a criação de institutos tributários e financeiros, e também, o Código Tributário Nacional norteia que em matéria de IPTU, quem tem legitimidade para criar o imposto, são os Municípios, sendo disciplinada em seus art. 32 a 34.

Ou seja, o legislador brasileiro para corrigir o problema do desequilíbrio causado pelo êxodo rural está adotando medidas tributárias e benefícios fiscais através do IPTU Verde ou Ecológico, com ótimos resultados.

Salienta-se que tais benefícios, fiscais e ecológicos no IPTU, são incentivos para a conscientização do Contribuinte no momento de construir ou reformar e utilização de medidas que coopere com a sustentabilidade nas edificações, empregando materiais renováveis ou reciclados, criando uma melhor compreensão sobre a importância da arborização e do equilíbrio ambiental na geração de energia e também, englobando as questões climáticas que prejudicam todo o ecossistema ambiental.

É cediço que ainda são graves e visíveis os problemas ambientais enfrentados pelos brasileiros, começando pela não observância da legislação vigente, pela falta de conscientização e compreensão popular, e, principalmente de alguns dirigentes no tocante à legislação sobre prevenção e fiscalização ambiental, pois muitas vezes, podem implicar em desprestígio político.

Mas, nessa seara, surge o IPTU Verde ou Ecológico como medida do Poder Municipal para buscar equilibrar a função social da propriedade e o dever constitucional de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

E, longe de esgotar esse tema tão complexo e desafiador, espera-se que esta pesquisa sirva de reflexão para os novos operadores do Direito, enquanto formadores de opinião, na busca da preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, I.; OLIVEIRA, G. E. L.; MELO, M. L. S. C. A função extrafiscal da tributação. **Jusbrasil**, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/64665/a-funcao-extrafiscal-da-tributacao>. Acesso em 20 out. 2020.

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 9. ed. Salvador/BA: Juspodivm, 2015.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 17. ed. São Paulo/SP: Atlas, 2015.

ARAÚJO, T. L. R.; JAHNKE, L. T.; WILLANI, S. M. U. **O IPTU Verde: práticas sustentáveis trazem benefícios financeiros à população**. I Congresso Internacional de Direito Ambiental e Ecologia Política UFSM. Santa Maria/RS, 2013. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/revistadireito/article/view/8341#.VyFvaXErLIU>. Acesso em 20 out. 2020.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. atual. DERZI, Mizabel. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo/SP: Lejus, 2002.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira**. In: CANOTILHO, José J. G.; LEITE, José R. M. (Coord.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo/SP: Saraiva, 2007.

BEZERRA, Pedro Ivo Soares. Utilização dos incentivos fiscais como mecanismo para promover a sustentabilidade ecológica. **Revista da Faculdade de Direito**, UFMG, Belo Horizonte/MG, n. 59, p. 307-336, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/171>. Acesso em 14 out. 2020.

BIRNFELD, Dionísio. O bem jurídico ambiental. **Jusbrasil**, 2011. Disponível em: <https://espaco-vital.jusbrasil.com.br/noticias/2700088/o-bem-juridico-ambiental>. Acesso em 20 mai. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966**. CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui Normas Gerais de Direito Tributário. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531492/código\\_tributario\\_nacional\\_3ed.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531492/código_tributario_nacional_3ed.pdf). Acesso em 24 out. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 6.938 DE 31 DE JANEIRO DE 1981**. POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – PNMA. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras

providências. Brasília, D.O.U., 2 de setembro de 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em 25 out. 2020.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. **LEI FEDERAL Nº 10.257/2001.** ESTATUTO DA CIDADE. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6>. Acesso em 24 out. 2020.

BRANDÃO, C. R. C. O Poder de Tributar: limitações e o controle difuso de constitucionalidade - Resolução Senatorial. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 3, nº 142, 2005. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/805/o-poder-tributar-limitacoes-controle-difuso-constitucionalidade-resolucao-senatorial>. Acesso em: 15 set. 2020.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.** Brasília: 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.** SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966.

BRASIL. **LEI Nº 6.938 DE 31 DE JANEIRO DE 1981.** POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – PNMA. Brasília, D.O.U., 2 de setembro de 1981.

BRASIL. **LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012.** CÓDIGO FLORESTAL. Publicado no Diário Oficial da União. Brasília, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **AGENDA 21 BRASILEIRA: RESULTADO DA CONSULTA NACIONAL.** Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2 ed. Ministério do Meio Ambiente, Brasília, 2004.

CARNEIRO, Cláudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 21. ed. São Paulo/SP: Malheiros, 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário.** 17. ed. São Paulo/SP: Saraiva, 2005.

COÊLHO, Sacha C. N. **Curso de Direito Tributário Brasileiro.** 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COSTA, Regina Helena. **Imunidades Tributárias: Teorias e análise da jurisprudência do STF**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CUNHA, Deborah S. A. **Incentivos Fiscais Verdes e Tributação Extrafiscal: um estudo sobre o IPTU Verde no município de Vila Velha (ES) comparativamente a outros municípios**. Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis – FUCAPE. Vitória/ES, 2011. Disponível em: [http://legado.fucape.br/\\_public/producao\\_cientifica/8/Dissertacao%20Deborah%20S.%20A.%20Cunha.pdf](http://legado.fucape.br/_public/producao_cientifica/8/Dissertacao%20Deborah%20S.%20A.%20Cunha.pdf). Acesso em 22 out. 2020.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Orgs.). **Estatuto da Cidade - Comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

FANUCCHI, Fábio. **Curso de direito tributário brasileiro**. 4ª Ed. São Paulo: Resenha Tributária, 1980  
FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. v. 5. 11. ed. São Paulo/SP: Atlas, 2015.

FARIAS, Talden Queiroz. **Princípios Gerais do Direito Ambiental. Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 9, n. 35, dez., 2006. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/os-principios-gerais-de-direito-ambiental/>. Acesso em 20 mai. 2020.

FERRAGUT, Maria Rita. **Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana**. In: Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo Direito Tributário, Edição 1, Maio de 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/291/edicao-1/imposto-sobre-a-propriedade-predial-e-territorial-urbana>. Acesso em 25 out. 2020.

FERRAZ, Beatriz B. **Transação em Matéria Tributária**. Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional e Tributários. PUCSP, 2018. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/21753/2/Beatriz%20Biaggi%20Ferraz.pdf>. Acesso em 25 out. 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA, L. B. C.; DIAS, E. C. A função socioambiental da propriedade. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 51, mar 2008. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=2489](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2489). Acesso em: 20 fev. 2019.

FERREIRA, Renata Marques; FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Direito Ambiental Tributário**. 4. ed. São Paulo/SP: Saraiva, 2018.

FLOETER, Roberto de Almeida. **A eficácia do IPTU progressivo como instrumento de planejamento urbano: a experiência do Município de Assis, SP**. Dissertação (Mestrado em Ciências Exatas e da Terra) – Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/4250?show=full>. Acesso em 22 out. 2020.

GARCIA, Leonardo M.; THOMÉ, Romeu. **Direito Ambiental: princípios e competências constitucionais**. v.10. 8. ed. Salvador/BA: Juspodivm, 2015.

GOMES, Luís Roberto. **O Princípio da Função Social da Propriedade e a Exigência Constitucional de Proteção Ambiental**. *In*: Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental, v. 1, março 2011, São Paulo/SP: RT.

HARADA, Kiyoshi. **IPTU Doutrina e Prática**. São Paulo: Atlas, 2012.

HARGER, Marcelo. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo**. 1. ed. Rio de Janeiro/RJ: Forense, 2001.

HEMÉTRIO, J. G.; SCHWENCK, T. C., RIBEIRO, W. A. D.; PEREIRA, K. M. Tributação ambiental: a possibilidade da cobrança de tributos visando à defesa do meio ambiente. **E-GOV, UFSC**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/89-299-1-pb.pdf>. Acesso em 15 set. 2020.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil - Volume 4: Coisas**. 3. ed. São Paulo/SP: Saraiva, 2018.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade com relação jurídica complexa**. 2001. Dissertação Mestrado, Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/handle/handle/20614>. Acesso em 20 out. 2020.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo/SP: Malheiros, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. São Paulo/SP: Malheiros, 2014.

MARCIAL, A. Ballarin. Função social da terra: evolução do princípio jurídico do direito de propriedade rural. **Revista de Direito Agrário**. Ano 10, n. 12, 2. semestre de 1994.

MARTINS, Marcelo Guerra. **Impostos e Contribuições Federais**; Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MARTINS, Roberta Silva. **Da Função Extrafiscal dos Tributos**. Pós-Graduação em Direito e Processo Tributário, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2012. Disponível em: <http://www.cpgls.pucgoias.edu.br/7mostra/Artigos/SOCIAIS%20APLICADAS/DA%20FUN%C3%87%C3%83O%20EXTRAFISCAL%20DOS%20TRIBUTOS.pdf>. Acesso em 24 set. 2020.

MELO, Raimundo Simão de. **Direito Ambiental do Trabalho e a Saúde do Trabalhador**. 5. ed. São Paulo/SP: LTr, 2013.



- MELO FILHO, João Aurino de. **Racionalidade Legislativa do Processo Tributário**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.
- MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente - A gestão ambiental em foco**. 5. ed. São Paulo/SP: Revista dos Tribunais, 2007.
- MONTERO, Carlos E. P. **Extrafiscalidade e Meio Ambiente: o tributo como instrumento de proteção ambiental - reflexões sobre a tributação ambiental no Brasil e na Costa Rica**. 2011. Tese de Doutorado em Direito Público, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://pct.capes.gov.br/teses/2011/31004016015P4/TES.PDF>>. Acesso em: 20 out. 2020.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo/SP: Atlas, 2011.
- MORAES, Orozimbo José de. **Economia Ambiental: Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável**. 1. ed. São Paulo/SP: Centauro, 2009.
- MOREIRA NETO, Diogo F. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- NUNES JR, Amandino Teixeira. O Estado ambiental de Direito. **Revista Jus Navigandi**, Teresina/PI, ano 10, n. 589, 17 fev. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6340>>. Acesso em 14 mai., 2020.
- NOGUEIRA, Alberto. **Os Limites da Legalidade Tributária no Estado Democrático de Direito: Fisco x Contribuinte na arena jurídica: ataque e defesa**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- PERALTA, Carlos E. **Tributação Ambiental no Brasil. Reflexões Para Esverdear O Sistema Tributário Brasileiro**. UREJ - RFPTD, v. 3, n.3, 2015. Disponível em: <https://www.e-ublicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/viewFile/15589/11800>. Acesso em 21 out. 2020.
- RAMOS, José Eduardo S. **Tributação Ambiental: o IPTU e o Meio Ambiente Urbano**. Dissertação de Mestrado em Direito. Centro Universitário Fluminense, Campo de Goytacazes/RJ, 2006. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_tribut\\_jose\\_eduardo\\_s\\_ramos.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_tribut_jose_eduardo_s_ramos.pdf). Acesso em 21 out. 2020.
- REBOUÇAS, Vinicius E. **A progressividade da alíquota do IPTU à luz do princípio da capacidade contributiva e da função social da propriedade**. Disponível em: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/direito/a-progressividade-aliquota-iptu-luz-principio-capacidade-contributiva-funcao-social-propriedade.htm>. Acesso em 21 out. 2020.

RESENDE, Flávio L. C. Extrafiscalidade: Crise Econômica Mundial e o Estado Democrático de Direito. **E-Gov**, 2012. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/extrafiscalidade-crise-econ%C3%B4mica-mundial-e-o-estado-democr%C3%A1tico-de-direito>. Acesso em 12 set. 2020.

SANTANA, Lucilene de Souza. IPTU – Imposto predial sobre a propriedade urbana e territorial urbana. **JURISWAY**. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Direito Tributário. UNISAL, Santos/SP, 2013. Disponível em: [https://www.jurisway.org.br/monografias/monografia.asp?id\\_dh=13252](https://www.jurisway.org.br/monografias/monografia.asp?id_dh=13252). Acesso em 22 out. 2020.

SCARIOT, Nádia A. O Estado Democrático de Direito: o nascimento do constitucionalismo moderno e a questão ambiental. **Âmbito Jurídico**, 2016. Disponível em: [mbitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/estado-democratico-de-direito-o-nascimento-do-constitucionalismo-moderno-e-a-questao-ambiental/#:~:text=O%20advento%20do%20Estado%20Democr%C3%A1tico,sociedade%20aliada%20ao%20poder%20p%C3%BAblico](http://mbitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/estado-democratico-de-direito-o-nascimento-do-constitucionalismo-moderno-e-a-questao-ambiental/#:~:text=O%20advento%20do%20Estado%20Democr%C3%A1tico,sociedade%20aliada%20ao%20poder%20p%C3%BAblico). Acesso em 20 out., 2020.

SILVA, Fúlvia L. P.; FELÍCIO, Munir Jorge. **Os Princípios Gerais do Direito Ambiental**. Anais do ENEPE, Unoeste Presidente Prudente, 2016. Disponível em: <http://www.unoeste.br/site/enepe/2016/suplementos/area/Socialis/Direito/pdf>. Acesso em 12 mai. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo/SP: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA FILHO, Vano S. R. Tributação ambiental: a possibilidade da cobrança de tributos visando à defesa do meio ambiente. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v.20, n.103, p. 321-346, mar./abr. 2012.

VERONESE, T. B. **As políticas públicas tributárias à luz da responsabilidade social**. Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, São Paulo/SP, 2009. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manuel/arquivos/Anais/sao\\_paulo/2542.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manuel/arquivos/Anais/sao_paulo/2542.pdf). Acesso em 15 out. 2020.

ZUGMANN, Moisés. **IPTU Verde: tributação na defesa da natureza e concretização da cidade sustentável**. Monografia de Graduação em Direito. Universidade Federal do Paraná. Curitiba/PR, 2012. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31283/MOISES%20ZUGMANN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 out. 2020.