

# TRIBUTAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DA ORDEM AMBIENTAL: ANÁLISE SOBRE O IPTU VERDE

## TAXATION AS AN INSTRUMENT OF ENVIRONMENTAL PROTECTION ORDER: ANALYSIS OF GREEN PROPERTY TAX

**Natália Moura Furtado**

Estagiária de Direito da PGM

Graduanda em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor)

E-mail: nataliafurtado-@hotmail.com

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Tributos; 2.1 Espécies tributárias; 2.2 Funções do tributo; 2.3 Fundamentação legal; 3 Ordem ambiental; 3.1 Meio ambiente e os princípios norteadores de sua proteção; 3.2 Fundamentos constitucionais; 4 IPTU; 4.1 Definição e elementos do IPTU; 4.2 Extrafiscalidade do IPTU; 4.2.1 Progressividade no tempo; 4.2.2 IPTU Verde; 5 Considerações finais; Referências.

**Contents:** 1 Introduction; 2 Tributes; 2.1 Tax species; 2.2 Functions of tribute; 2.3 Legal basis; 3 Environmental order; 3.1 Environment and the guiding principles of its protection; 3.2 Constitutional foundations; 4 Property Tax; 4.1 Definition and elements of Property Tax; 4.2 Extrafiscality of Property Tax; 4.2.1 Progressivity in time; 4.2.2 IPTU Green; 5 Final considerations; References.

**Resumo:** A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como um dos seus princípios fundamentais o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Estado e à coletividade o dever de defendê-lo e protegê-lo, e o tributo surgiu como importante instrumento para esse fim. Este trabalho apresenta uma descrição da função extrafiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como instrumento de Política Urbana e proteção da ordem ambiental, analisando seus benefícios em favor da estruturação de um modelo de desenvolvimento socialmente sustentável. Obteve-se que a extrafiscalidade do IPTU o

habilita à efetivação da política ambiental do Estado, e que o IPTU Verde constitui uma excelente maneira de se empregar a tributação como meio de defesa do meio ambiente, devido às isenções e benefícios que concede a quem dê alguma destinação ao seu imóvel urbano que atenda à preservação dos recursos naturais. Conclui-se pela necessidade de utilização desse caráter socioambiental do IPTU pelo município de Fortaleza como mecanismo de conscientização de toda a coletividade para a concretização do princípio da preservação ambiental.

**Palavras-chave:** Meio ambiente. Tributo. IPTU. Extrafiscalidade.

**Abstract:** The Federal Constitution of 1988 established as one of its fundamental principles the right to an ecologically balanced environment, imposing to the Government and to the collectiveness the duty to defend it and protect it, and the tribute came as an important tool for this purpose. This paper presents a description of the extrafiscal function of Building and Territorial Urban Tax (IPTU) as an Urban Policies tool and urban environmental protection, analyzing its benefits in favor of structuring a model of socially sustainable development. It was obtained that the extrafiscality of the IPTU enables it to the completion of the environmental policy of the State, and that the Green Property Tax is an excellent way to use taxation as a means of the environment protection, due to exemptions and benefits that grants who bestow some destination to its urban property that attempts the preservation of natural resources. It is concluded by the need to use this social and environmental character of Property by the municipality of Fortaleza, as a mechanism to raise awareness of the whole collective to the implementation of the principle of environmental preservation.

**Keywords:** Environment. Tribute. Property Tax. Extrafiscality.

## 1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 instituiu como um dos seus princípios fundamentais o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Estado e a toda a coletividade o dever de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e as futuras gerações, consistindo dever do Poder Público sua efetivação.

Para isso, o Estado dispõe de diversos instrumentos, dentre os quais se pode destacar a tributação, passível de servir a esse propósito devido à função extrafiscal de alguns tributos,

que podem ser utilizados pelo Estado como meio de intervenção na economia, estimulando atividades, setores econômicos ou também como desestímulo à prática de determinadas condutas pelo contribuinte, de acordo com os objetivos sociais, políticos e econômicos do Estado (MACHADO, 2011).

Nesse contexto, insere-se o caráter extrafiscal do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), que possui duas vertentes: o IPTU progressivo no tempo como ferramenta de efetivação do princípio constitucional da função social da propriedade urbana (artigo 182, §§ 2º e 4º da CF); e o IPTU verde como meio de concretização de uma política ambiental, ao estimular práticas ecologicamente corretas mediante isenções e incentivos fiscais, proporcionando, assim, uma mudança no comportamento social em prol da preservação dos recursos naturais e de um desenvolvimento sustentável.

## 2 Tributos

Os tributos surgiram com a criação do Estado Democrático de Direito como meio utilizado para suprir o maquinário público. Com eles nasceu entre o Fisco e o contribuinte uma relação jurídica tributária, na qual o Estado (sujeito ativo) passa a recolher do patrimônio dos indivíduos (sujeitos passivos) os tributos, baseando-se no seu poder de tributar, adstrito aos ditames da ordem jurídica (SILVA, 1978).

A definição de tributo encontra-se disposta no artigo 3º do Código Tributário Nacional (CTN), *in verbis*:

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.

Portanto, o tributo consiste em uma obrigação do indivíduo de contribuir com dinheiro para o Estado, restando afastados do Direito pátrio, por conseguinte, o tributo *in natura* (pagamento com parte de mercadorias comercializadas) ou o tributo *in labore* (pagamento com alguns dias de trabalho) (SA-

BBAG, 2013). Além disso, trata-se de uma prestação compulsória, porquanto o seu cumprimento independe da vontade do obrigado, bastando que se concretize o fato gerador previsto na norma jurídica para surgir, automaticamente, o elo mediante o qual ficará adstrito a cumprir a obrigação tributária (CARVALHO, 2012).

Conforme disposto no artigo 3º do CTN, o tributo não pode instituir-se como sanção de ato ilícito, uma vez que não se trata de penalidade, como bem leciona Ricardo Lobo Torres (2005, p. 236), para quem “[...] são inconfundíveis o tributo e a penalidade. Aquele deriva da incidência do poder tributário sobre a propriedade privada. A penalidade pecuniária resulta do poder penal do Estado e tem por objetivo resguardar a validade da ordem jurídica”.

A criação do tributo tem que ser realizada mediante lei, em decorrência do princípio da estrita legalidade, disposto no artigo 150, inciso I da Constituição Federal de 1988. Referido princípio garante segurança jurídica à sociedade, uma vez que não a submete a suportar prestação tributária instituída por qualquer ato do Estado, mas apenas por meio de lei. De fato, asseverar que a obrigação tributária é instituída por lei já expressa que o tributo não tem por base a vontade dos sujeitos da relação jurídica, mas o comando legal (AMARO, 2008).

Por fim, o tributo é cobrado por meio de atividade administrativa vinculada, o que implica que a autoridade administrativa não goza de liberdade para apreciar a conveniência e a oportunidade para a prática do ato. Dessarte, a lei estabelece todas as regras necessárias para tributar, não deixando margem à apreciação da Administração (MACHADO, 2011).

## 2.1 Espécies tributárias

Existem inúmeras divergências doutrinárias acerca das espécies dos tributos. Entretanto, de acordo com o posicionamento uníssono da doutrina e do Supremo Tribunal Federal, a tese perfilada é a *pentapartida*, existindo, por conseguinte, cinco espécies tributárias: os impostos, as contribuições de melhoria, as taxas, as contribuições sociais e os empréstimos compulsórios (SABBAG, 2013).

O imposto é um tributo que possui como hipótese de incidência um fato alheio a qualquer atuação do Estado, conforme a definição do artigo 16 do CTN. Configura-se como um tributo unilateral e não vinculado, uma vez que a sua efetivação não depende de nenhuma atividade estatal, mas de um ato, negócio ou situação jurídica respaldada em substrato econômico pertencente a uma pessoa privada (NOGUEIRA, 1995). Desse modo, o imposto está atrelado à capacidade contributiva do contribuinte e não a uma atividade desempenhada pelo Poder Público.

Diferentemente do que ocorre com o imposto, a taxa constitui tributo eminentemente vinculado a uma ação estatal e não a um ato do particular (AMARO, 2012), o que a torna contraprestacional. Essa atuação do Estado pode consistir no exercício regular do poder de polícia ou na prestação, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis ao contribuinte ou postos a sua disposição.

A contribuição de melhoria, por sua vez, é o tributo pelo qual o Estado exige dos proprietários de bens imóveis uma quantia pela valorização obtida pela realização de obra pública. Essa realização por si só não é suficiente para gerar o tributo, é necessário que ocorra um fato exógeno, acrescentando à atuação do Estado a valorização imobiliária dos imóveis circundantes (CARVALHO, 2012).

É relevante ressaltar que, com base no princípio da isonomia tributária e do enriquecimento ilícito do particular, não é justo que proprietários de determinados imóveis, beneficiados por obra pública, se eximam de arcar com o custo dessa valorização, ainda que não a tenham requerido (HARADA, 2001).

As divergências existentes sobre esse tributo referem-se à estipulação do valor que o contribuinte deve pagar ao Erário. A doutrina especifica dois possíveis parâmetros para a sua quantificação: o acréscimo patrimonial individualmente obtido por cada proprietário do bem valorizado ou o valor total da obra pública. A Constituição Federal só estabeleceu o limite global, um “teto” para a cobrança, consistente no valor total da obra pública.

Não obstante, o Código Tributário Nacional fixou, no seu artigo 82, § 1º, o limite individual como parâmetro de cobrança do tributo, consistente no valor da valorização imobiliária percebida pelo particular, obtido mediante análise, pelo Estado, de

cada imóvel para quantificar sua valorização, de modo que ao particular seja devido apenas o correspondente a mais-valia obtida (SABBAG, 2013).

O empréstimo compulsório é a prestação em dinheiro que o Estado, coativamente, exige para custeio de determinadas atividades legalmente previstas, condicionando-se o seu pagamento a ulterior promessa de restituição do valor, em prazo certo ou indeterminado (SABBAG, 2013).

Por se tratar de tributo restituível, a doutrina e os aplicadores do Direito têm se mostrado divergentes sobre a sua natureza jurídica, questionando se consistiria efetivamente em um tributo ou em um contrato de empréstimo público (SABBAG, 2013). No entanto, atualmente o entendimento que prevalece é o de que o empréstimo compulsório é um tributo.

A competência para a sua instituição é da União, mediante lei complementar. Excepciona-se, desse modo, a regra geral de que os tributos são criados por lei ordinária. Nesse caso, evidencia-se um rigor maior para a instauração desse tributo (AMARO, 2012).

A Constituição Federal prevê, no seu art. 148, a criação do empréstimo compulsório em duas situações: para suprir despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública e de guerra externa ou sua iminência, ou para investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional. Com efeito, a Carta Magna não indica o fato gerador do empréstimo compulsório, mas define as situações autorizadoras de sua instituição, cabendo, portanto, à lei complementar que o criar definir-lhe o fato gerador (AMARO, 2012).

As contribuições sociais são tributos de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, destinadas a suprir de recursos financeiros instituições do Poder Público, entidades representativas de categorias profissionais e a seguridade social (MACHADO, 2011). Compete à União a instituição desse tributo, entretanto, é da competência dos estados, Distrito Federal e municípios a criação da contribuição da seguridade social de seus próprios servidores (artigo 149, CF).

Essas contribuições refletem a função parafiscal dos tributos, uma vez que as próprias autarquias, órgãos paraestatais, en-

tidades sociais e profissionais poderão arrecadá-las e fiscalizá-las (SABBAG, 2013).

## 2.2 Funções do tributo

A principal função do tributo é a de arrecadar recursos financeiros para financiar as atividades do Estado. Entretanto, é importante ressaltar que o tributo também possui função extrafiscal, no âmbito da qual é utilizado pelo Estado como instrumento de intervenção na economia, estimulando atividades, setores econômicos ou também como desestímulo à prática de determinadas condutas pelo contribuinte, de acordo com os objetivos sociais, políticos e econômicos do Estado (MACHADO, 2011).

Desse modo, os tributos extrafiscais não têm como objetivo principal a obtenção de receitas para o Erário, mas a intervenção na atividade dos particulares como forma de incentivar ou desestimular certas condutas.

Além dessas, alguns tributos detêm a função parafiscal, que se manifesta quando a receita gerada por eles não é destinada aos cofres do Estado, mas ao custeio de atividades desenvolvidas por órgãos que não integram o núcleo da Administração Pública, a exemplo das entidades particulares, entre outras instituições ditas paraestatais, incumbidas de prestar serviços paralelos aos exercidos pelo Estado (RAMOS, 2011).

## 2.3 Fundamentação legal

Assim como para todas as demais normas jurídicas, a Constituição Federal constitui o fundamento de validade para o tributo. Nela encontram-se todas as disposições sobre esse instituto jurídico, as competências para sua instituição, os limites que orientam o poder de tributar, os princípios tributários, a repartição das receitas tributárias, entre outras ordenações (SABBAG, 2013).

No âmbito dessa validação, os tributos também se alicerçam no Código Tributário Nacional (CTN), por dispor sobre a sua regulamentação, instituindo normas que possibilitam a sua aplicabilidade. Esse código foi recepcionado pela Carta Política

de 88 como lei complementar, embora tivesse sido instituído por lei ordinária.

### **3 Ordem ambiental**

Findas as considerações apresentadas sobre os aspectos mais genéricos dos tributos passa-se, na continuidade, a discorrer sobre o meio ambiente como patrimônio da humanidade a ser protegido, os princípios que orientam essa proteção e os fundamentos constitucionais nos quais se baseia.

#### **3.1 Meio ambiente e os princípios norteadores de sua proteção**

Conforme disposto no artigo 3º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências, alterações e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Trata-se de uma definição bastante ampla, o que permite inferir que o legislador preferiu elaborar um conceito jurídico indeterminado, criando, assim, um espaço abstrato de incidência da norma jurídica (FIORILLO, 2012).

O direito ambiental é a área do conhecimento jurídico que disciplina as normas de proteção ao meio ambiente, compreendendo inúmeros princípios, diretrizes e objetivos que compõem a Política Nacional do Meio Ambiente (FIORILLO, 2012).

Os princípios fundamentais desse ramo do Direito são os do desenvolvimento sustentável, do poluidor-pagador, da prevenção e da participação. O princípio do desenvolvimento sustentável apoia-se na busca pela coexistência harmônica entre o desenvolvimento econômico, o social e o ambiental. Preza, por conseguinte, pela manutenção das atividades humanas de forma refletida, em consonância com a proteção ao meio ambiente, buscando atingir o equilíbrio entre o crescimento social e econômico e a utilização dos recursos ambientais. Tem como premissa que o desenvolvimento, quando acontece de forma sustentável, consegue atender às necessidades do presente sem comprometer a existência das futuras gerações (FIORILLO, 2012).

O princípio do poluidor-pagador possui duas vertentes: a da prevenção à ocorrência de dano ambiental e a da reparação

do prejuízo ambiental já ocasionado. Na primeira é imposta ao poluidor a utilização de instrumentos necessários para reprimir eventuais danos ao meio ambiente que sua atividade possa vir a ocasionar, enquanto na segunda, o poluidor é responsável pela reparação do dano já produzido.

A responsabilidade do poluidor abrange as esferas administrativa, penal e civil, não incorrendo no instituto do “*bis in idem*” aquele a quem forem todas impostas, porquanto as responsabilidades almejam objetos distintos e estão sujeitas a regime jurídico diverso. Desse modo, o poluidor poderá sofrer cumulativamente as sanções referentes ao seu dano (FIORILLO, 2012).

O princípio da prevenção é de suma importância para o meio ambiente, uma vez que a precaução é elementar para a proteção da natureza, e os danos ambientais, comumente, são irreversíveis e irreparáveis. O estudo prévio de impacto ambiental, as licenças ambientais, a fiscalização por parte da Administração Pública são exemplos de efetivação desse princípio. Além disso, existem leis que impõem multas e sanções a quem degrada os recursos naturais e oferecem incentivos fiscais àqueles cujas atividades não destroem o meio ambiente (FIORILLO, 2012).

Outro preceito fundamental que atua na busca da proteção aos recursos naturais é o princípio da participação ou cooperação, que alude à ideia de colaboração de toda a sociedade em busca da preservação da natureza. Assim, é dever da coletividade atuar de forma coordenada, visando evitar a degradação do meio ambiente e ajudando a reparar os danos ambientais já existentes (GRANZIERA, 2011).

### 3.2 Fundamentos constitucionais

Segundo Machado (2008, p. 122), a Constituição Federal (CF) de 1988 foi a primeira Carta Magna brasileira a empregar a expressão “meio ambiente”, inovando ao fazer constar em seu texto, no Capítulo VI, do Título VIII, as disposições sobre um novo direito fundamental, o direito ao meio ambiente. O artigo 225 do Texto Constitucional evidencia o referido direito ao expor que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...]”. Além disso, o mesmo dispositivo aborda de forma indireta os principais princípios de proteção ao meio ambiente,

como o do desenvolvimento sustentável, da prevenção, da cooperação e do poluidor-pagador.

A Carta Magna também estipula, no artigo 170, inciso VI, que a ordem econômica deve respeitar o princípio da preservação do meio ambiente, designando, assim, a implementação do desenvolvimento sustentável ao instituir que a proteção da ordem ambiental é uma condicionante para as atividades econômicas (GRANZIERA, 2011).

Ademais, a CF estabelece no seu artigo 129, inciso III, a legitimidade do Ministério Público para a promoção da ação civil pública em prol da proteção do meio ambiente. E ainda faz mais, ao estipular, no seu artigo 5º, inciso LXXIII, que qualquer cidadão poderá, por meio de ação popular, anular ato lesivo ao meio ambiente.

Outra disposição constitucional que pleiteia a busca da preservação ambiental é a função social da propriedade. Referido preceito restringe os poderes inerentes à propriedade em prol da sociedade e, conseqüentemente, da proteção ambiental. Isso ocorre porque a ideia de função social da propriedade está intimamente ligada à preservação ambiental.

## **4 IPTU**

Neste tópico, apresentam-se os principais aspectos que envolvem o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), com destaque para a sua função extrafiscal, que interessa sobremaneira a este estudo.

### **4.1 Definição e elementos do IPTU**

Conforme disposto no artigo 32 do Código Tributário Nacional (CTN), o IPTU é o imposto incidente sobre a propriedade predial e territorial urbana cujo fato gerador constitui a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, por natureza ou por acessão física, conforme os ditames da lei instituidora.

Isso posto, configura-se o IPTU como um imposto real, uma vez que onera a propriedade, levando em consideração, para tanto, não a qualidade ou condição da pessoa proprietária do bem imóvel, mas a situação de ser proprietária (COÊLHO, 2007).

Desse modo, verifica-se que o sujeito passivo do IPTU é aquele que possui qualquer direito de gozo relativo ao bem imóvel, pleno ou limitado.

A base de cálculo desse tributo é o valor venal do imóvel, conforme disposição no artigo 33 do CTN. Entende-se por valor venal o preço de mercado do bem, cuja apuração, a cargo da Administração Pública, abrange o solo com todas as suas construções e benfeitorias (BALEEIRO, 2007).

As alíquotas desse imposto são estabelecidas pelo próprio município por ocasião de sua instituição, aplicando-se-lhe, por conseguinte, o princípio da estrita legalidade. A Constituição Federal não estabelece nenhum critério para a definição dessas alíquotas (MARTINS, 2009).

O lançamento desse tributo é realizado de ofício, anualmente, pelas prefeituras, que notificam os contribuintes para realizarem os respectivos pagamentos (MACHADO, 2011).

A competência para a instituição do IPTU é outorgada pela Carta Magna aos municípios nos quais estiverem localizados os bens imóveis. O Distrito Federal, no entanto, por possuir competência tributária cumulativa, é responsável pela criação desse gravame, e para um hipotético território não dividido em municípios, a competência para estipulá-lo será da União (SABBAG, 2013).

## 4.2 Extrafiscalidade do IPTU

A função desse tributo é eminentemente fiscal, o que significa que o seu principal objetivo é a arrecadação de renda para a Administração Pública municipal. Pelo fato de os municípios apenas possuírem competência tributária para a instituição do imposto em tela e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), e de a alíquota do ISS dispor de uma margem de variação entre 2% e 5% (artigo 3º da Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002, e artigo 8º, inciso II da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003), o primeiro, em termos de arrecadação, representa um importante imposto para as municipalidades.

Entretanto, dificilmente um imposto possui apenas a função fiscal, havendo sempre um pouco de extrafiscalidade nessa espécie tributária. Assim, o IPTU também é utilizado em sua fun-

ção extrafiscal, por meio da progressividade de suas alíquotas no tempo, com a finalidade de desestimular os proprietários a usar seus terrenos urbanos somente para fins especulativos, obstaculizando o crescimento normal das cidades (MACHADO, 2011).

Ademais, também pode vir a ser empregado como meio de efetivação da extrafiscalidade ambiental, haja vista a previsão constitucional de aplicação de alíquotas diferenciadas para beneficiar o uso adequado do imóvel urbano (§ 1º do artigo 156 da CF).

#### 4.2.1 *Progressividade no tempo*

O artigo 182 da CF dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, estabelecendo a instituição do plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, como mecanismo de concretização e amplificação da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e também estipula que a propriedade urbana deverá atender a sua função social.

Assim, como meio de exigir do proprietário do solo urbano que cumpra, efetivamente, a função social do seu imóvel, o artigo em estudo assevera que é facultado aos municípios, mediante lei específica e nos termos da lei federal, para área incluída no Plano Diretor, impor a esse proprietário a utilização dessa propriedade sob pena de instituição do IPTU progressivo no tempo.

A progressividade desse imposto pressupõe que a propriedade urbana esteja incluída no Plano Diretor, que sejam cumpridas as exigências previstas em lei federal e que haja lei ordinária municipal prevendo sua existência (BALEEIRO, 2007).

Na efetivação desse preceito constitucional deve ser aplicado o disposto nos artigos 5º e 7º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, *in verbis*:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

[...]

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.

A progressividade em questão é de caráter extrafiscal, e apresenta como objetivo fazer com que o proprietário de imóvel urbano subutilizado cumpra com sua obrigação de construir e edificar, de dar alguma destinação ao seu bem de modo a atender à função social da propriedade, sempre respeitando os parâmetros previstos no Plano Diretor (FERNANDES, 2010). Desse modo, configura-se essa progressividade como um importante meio de intervenção do Poder Público nas propriedades urbanas particulares, visando à concretização da política urbana estipulada pelo artigo 182 da CF.

#### **4.2.2 IPTU Verde**

Conforme se sustentou linhas atrás, o ordenamento jurídico brasileiro institui como um dos seus princípios norteadores a preservação do meio ambiente, seja por meio da prevenção, que possui a finalidade de evitar o dano ambiental, ou por intermédio da responsabilização civil, penal e administrativa de quem tiver ocasionado o dano ecológico (MIGUEL; LIMA, 2012).

Por possuírem como uma de suas funções a extrafiscalidade, os tributos podem ser utilizados pelo Poder Público tanto como mecanismo de estímulo à prática de condutas ambientalmente corretas quanto de desestímulo a comportamentos atentatórios ao meio ambiente, mediante tributação mais onerosa ou concessão de incentivos fiscais. Assim, a tributação poderá ser usada como instrumento de promoção de políticas ambientais que visem garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado (JAHNKE; WILLANI; ARAÚJO, 2013).

Nessa concepção, surge o IPTU Verde como manifestação da discricionariedade da Administração Pública em conceder benefícios ou isenções fiscais aos contribuintes que deem alguma

destinação ao seu imóvel urbano, atendendo à preservação ambiental (MIGUEL; LIMA, 2012).

Por se tratar de imposto de competência dos municípios, cabe-lhes instituir regulações que atendam ao mecanismo disposto. Também incumbe aos municípios estabelecer gravames fiscais àqueles cuja destinação seja diversa da que promove a proteção ambiental, como forma de desestimular o exercício de condutas dessa natureza (MIGUEL; LIMA, 2012). Assim acentua Melissa Folmann (2002, p. 508):

[...] o Município detém o poder-dever de preservar o meio ambiente e combater a poluição, podendo valer-se da Tributação Ambiental como um importante e eficiente instrumento condicionador de condutas dos particulares, direcionando-as em benefício do ambiente das cidades, promovendo o bem-estar social na forma do disposto no art. 225 da CF/88, ou seja, a sadia qualidade de vida no âmbito urbano, sendo o IPTU um tributo potencial para tal fim.

O próprio Estatuto da Cidade, no seu artigo 47, confere, de forma expressa, esse poder aos municípios ao dispor que “os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social”.

Portanto, o IPTU deve ser empregado pelos municípios como mecanismo de efetivação de uma política ambiental, ao estimular práticas ecologicamente corretas, por meio de isenções e de incentivos fiscais, proporcionando, assim, uma mudança no comportamento social em prol da preservação dos recursos naturais e de um desenvolvimento sustentável.

Isso posto, vê-se que a tributação apresenta-se um meio viável para o alcance de um objetivo de cunho econômico-social relevante, que pode gerar frutos não somente agora, mas principalmente para o futuro (BERNARDI, 2007).

O IPTU Verde já foi instituído por alguns municípios, como os de Guarulhos, Rio de Janeiro e Curitiba, enquanto em outros está em tramitação legislativa. Embora existam algumas diferenças entre as leis já publicadas, o IPTU Verde possui, basicamente, o mesmo fundamento: a concessão de redução no valor do IPTU

àqueles contribuintes que adotam medidas que resultem na defesa do meio ambiente (ZUGMAN, 2012).

Segundo Fábio Lessa Bastos (2012), o município do Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 28.247, de 30 de julho de 2007, emprega o IPTU Verde ao instituir isenções do referido imposto para imóveis de interesse histórico, cultural ou ecológico em bom estado de conservação. O pedido de isenção deve ser feito pelo contribuinte junto à Secretaria Municipal da Fazenda. Entretanto, antes da abertura desse processo deverá ser solicitado à Subprefeitura de patrimônio, em procedimento próprio, o certificado de adequação do imóvel, de acordo com o mesmo Diploma e nos termos da Resolução nº 2, de 2 de novembro de 2007, da Subsecretaria de Patrimônio Cultural, Intervenção Urbana, Arquitetura e Design.

A Lei municipal nº 6.793, de 28 de dezembro de 2010, regula o IPTU verde no município de Guarulhos/SP, *in verbis*:

Art. 61. Será concedido desconto de até no máximo 20% (vinte por cento) no valor do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU anual devido, pelo período de cinco exercícios consecutivos contados a partir do exercício seguinte ao da efetiva implantação ou no caso de imóveis que já tenham adotado as medidas ambientais na data da publicação da presente Lei, a partir do exercício seguinte ao da comunicação ao órgão fazendário, para os imóveis edificados que adotem duas ou mais medidas a seguir enumeradas:

I - sistema de captação da água da chuva: 3% (três por cento) de desconto;

II - sistema de reuso de água: 3% (três por cento) de desconto;

III - sistema de aquecimento hidráulico solar: 3% (três por cento) de desconto;

IV - sistema de aquecimento elétrico solar: 3% (três por cento) de desconto;

V - construções com material sustentável: 3% (três por cento) de desconto;

VI - utilização de energia passiva: 3% (três por cento) de desconto;

VII - sistema de utilização de energia eólica: 5% (cinco por cento) de desconto;

VIII - instalação de telhado verde, em todos os telhados disponíveis no imóvel para esse tipo de cobertura: 3% (três por cento) de desconto;

IX - separação de resíduos sólidos, benefício a ser concedido exclusivamente aos condomínios horizontais ou verticais, e que, comprovadamente, destinem sua coleta para reciclagem e aproveitamento: 5 % (cinco por cento) de desconto.

Em Curitiba, a prefeitura estabeleceu que terrenos com bosque nativo considerado relevante e cadastrado pelo município terão até 100% de desconto no IPTU, e aqueles que não o cadastrarem, até 60%. Além disso, os terrenos que possuem árvores consideradas imunes de corte e terrenos com pinheiros isolados de diâmetro superior a 50 centímetros na altura do peito, desfrutarão de 10% do benefício referido por cada árvore, até o limite de 50%.

O município de Fortaleza ainda não possui regulamentação sobre a progressividade do IPTU. Assim, não incide IPTU progressivo sobre os imóveis urbanos incluídos no Plano Diretor que não cumpram sua função social, tampouco são concedidos incentivos fiscais àqueles que utilizam seus imóveis urbanos sem produzir benefícios ao meio ambiente.

## **5 Considerações finais**

De acordo com o exposto, observa-se que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como um dos seus preceitos fundamentais a preservação do meio ambiente. Dessa forma, cabe ao Poder Público instituir mecanismos para garantir um meio ambiente ecologicamente sustentável.

Por possuírem como uma de suas funções a extrafiscalidade, os tributos podem ser utilizados pelo Estado como instrumento de efetivação de sua política ambiental. Nesse cenário, insere-se o IPTU verde como uma excelente maneira de se empregar a tributação como meio de defesa do meio ambiente, por se tratar de tributo que concede benefícios e até isenções fiscais a quem dê alguma destinação ao seu imóvel urbano que atenda à preservação dos recursos naturais.

Por fim, conclui-se que é necessária a utilização desse caráter socioambiental do IPTU pelo município de Fortaleza, como mecanismo de conscientização de toda a coletividade para a concretização do princípio da preservação ambiental.

## Referências

AMARO, L. **Direito Tributário Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito Tributário Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BALEEIRO, A. **Direito Tributário Brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BASTOS, F. L. **Direito Tributário Ambiental: a extrafiscalidade dos tributos a serviço da proteção do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

BERNARDI, R. **Tributação Ecológica: o uso ambiental da extrafiscalidade e da seletividade tributárias**. Professor Sabag, 2007. Disponível em: <<http://www.professorsabbag.com.br/arquivos/downloads/1277138171.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002**. Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da

Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

CARVALHO, P. D. B. **Curso de Direito Tributário**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COÊLHO, S. C. N. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

FERNANDES, E. **A construção do Direito Urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FOLMANN, M. IPTU e tributação ambiental: uma visão sobre o enfoque constitucional e tributário. In: PEIXOTO, M. M. (Org.). **IPTU: aspectos jurídicos relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

GRANZIERA, M. L. M. **Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GUARULHOS. Prefeitura Municipal. **Lei nº 6.793, de 28 de dezembro de 2010**. Projeto de Lei nº 322/2010, de autoria do Executivo Municipal. Dispõe sobre o lançamento, arrecadação e fiscalização do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial

Urbana - IPTU e dá outras providências. 2010. Disponível em: <[http://novo.guarulhos.sp.gov.br/files/LEI\\_6793.pdf](http://novo.guarulhos.sp.gov.br/files/LEI_6793.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2014.

HARADA, K. **Direito Financeiro e Tributário**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

JAHNKE, L. T.; WILLANI, S. M. U.; ARAÚJO, T. L. R. D. O IPTU Verde: práticas sustentáveis trazem benefícios financeiros à população. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**, v. 8, p. 413-423, Santa Maria, 2013. (Edição Especial - I Congresso Internacional de Direito Ambiental e Ecologia Política – UFSM).

MACHADO, H. D. B. **Curso de Direito Tributário**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARTINS, I. G. D. S. **Curso de Direito Tributário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MIGUEL, L. C.; LIMA, L. A. D. A função socioambiental do IPTU e do ITR. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 12, p. 193-214, jul./dez. 2012.

NOGUEIRA, R. B. **Curso de Direito Tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

RAMOS, J. E. S. **Tributação Ambiental: o IPTU e o Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SABBAG, E. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, J. A. da. **Fundamentos do Direito Tributário e Tributos Municipais**. São Paulo: J. Bushatsky, 1978.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ZUGMAN, M. **IPTU Verde: tributação na defesa da natureza e concretização da cidade sustentável**. 2012. 141 f. Monografia (Graduação em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2012.